

SEGURANÇA INTERNACIONAL E TECNOLOGIA

Desafios e Perspectivas

ORGANIZADORES:

PROF. DR. FABIAN SCHOLZE DOMINGUES
FERNANDA BOLDRIN DE PAIVA
LUCCA MEDEIROS DA SILVA
NATÁLIA LUCENA LAGOAS
PEDRO HENRIQUE ATIENSE ALVES
TYAGO DRIEMEYER



UFRGS
UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO GRANDE DO SUL

RIPE
Relações Internacionais para Educadores - UFRGS







ORGANIZADORES
EDIÇÃO 2021

Fernanda Boldrin de Paiva
Lucca Medeiros da Silva
Natália Lucena Lagoas
Pedro Henrique Atiense Alves
Tyago Driemeyer

PORTO ALEGRE, v. 8, 2021

EDITOR

Fabian Scholze Domingues (UFRGS)

CONSELHO EDITORIAL | CONSULTIVO

Analúcia Danilevicz Pereira (UFRGS)

Eduardo Munhoz Svartman (UFRGS)

Érico Esteves Duarte (UFRGS)

Nilton César Fernandes Cardoso (Uni-CV)

Paulo Gilberto Fagundes Visentini (UFRGS)

Augusto César Dall'Agnol (PPGEEI - UFRGS)

Bruna Rohr Reisdorfer (PPGEEI - UFRGS)

Cecília Maieron Pereira (PPGCP - UFRGS)

Eduardo Marquezin Faustine (PPGPP - UFRGS)

Jeidy Galeano (PPGDR - UFRGS)

João Gabriel Burmann da Costa (PPGEEI - UFRGS)

CONSELHO EXECUTIVO

Fernanda Boldrin de Paiva

Lucca Medeiros da Silva

Natália Lucena Lagoas

Pedro Henrique Atiense Alves

Tyago Driemeyer

DIAGRAMAÇÃO E CAPA

Guilherme Geremias da Conceição com a arte de

Natalia Ferraro

CONTATO

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Faculdade de Ciências Econômicas

Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais

Av. João Pessoa, 52, sala 33A - 3º andar

CEP 90040-000 - Centro | Porto Alegre/RS - Brasil

Telefone: +55 51 3308.3963 | Fax: +55 51 3308.3963

SOBRE O RIPE

O projeto Relações Internacionais para Educadores - RIPE tem como objetivo auxiliar na capacitação de professores da rede pública de ensino básico para que possam abordar, dentro da sala de aula, temas relevantes da agenda internacional atual.

O RIPE nasceu entre os alunos do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) em 2010. O principal objetivo do projeto é compartilhar com a comunidade de educadores os conhecimentos obtido na universidade federal. Desde sua origem, o RIPE elabora uma publicação anual sobre temas pertinentes e atuais de relações internacionais. A partir de 2014, esta publicação tornou-se um periódico científico anual.

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

RIPE : Relações Internacionais para Educadores: Segurança Internacional e Tecnologia - Desafios e Perspectivas/ Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de

Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Estudos

Estratégicos Internacionais. – Vol. 8 (2021).

– Porto Alegre : UFRGS/FCE/PPGEEI, 2021 –

Anual.

ISSN 2318-9398.

1. Política internacional. 2. Segurança Internacional. 3. Tecnologia. 4. Conflitos. 5. Relações Internacionais contemporâneas.

CDU 327

Responsável: Biblioteca Gládis Wiebbelling do Amaral, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS



RIPE

APRESENTAÇÃO..... 8

Coordenação RIPE 2021

PREFÁCIO..... 10

Prof. Dr. Fabian Scholze Domingues

ARTIGOS

Segurança Internacional e Tecnologia: Desafios e Perspectivas12

*Bianca Ferreira de Andrade, Débora Mendes Pizzio, Guilherme Geremias da Conceição,
Nilson Fabiano Alves Felix*

O Papel dos Programas Estratégicos das Forças Armadas Brasileiras na Aquisição de Novas Tecnologias e no Desenvolvimento Nacional 42

*Ana Paula de Melo Pelegrinotti, André Valente Maia, Bruna Queiroz Carvalho,
Yuri Bravo Coutinho*

Projeção de Poder no Chifre da África: Conflitos, Influências e Oportunidades ..59

*Igor Estima Sardo, Júlia Käfer Migot, Kamila Sugano da Trindade,
Mariana Pereira Pedroso*

O Papel da Alemanha na Conjuntura Europeia Atual 87

*Gabriel Gomes Constantino, Giovana Lima Michelin, Isabela Marcon Ciceri,
Millene da Rosa Arruda Rodrigues*

O Papel dos BRICS no Contexto das Crises do Século XXI 111

*Beatriz Vieira Rauber, Giulia de Oliveira Moraes, Matheus Muttoni da Silveira,
Nicolle Guedes Schepelski*

Segurança Alimentar e Nutricional na América Latina: O Brasil de Volta ao Mapa da Fome 137

*Amanda Jandrey Siebeneichler, Mariane Di Domenico, Thales Jeferson Rodrigues Schimitt,
Valentina Reck de Azevedo*

Edições anteriores..... 170

Conheça o Relações Internacionais Para Educadores (RIPE)

APRESENTAÇÃO

A presente publicação reúne os artigos escritos por alunos dos cursos de Relações Internacionais, Direito, Geografia, Administração, Economia, Políticas Públicas e por mestrands e pós-graduandos da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), que contaram com a orientação e revisão de pós-graduandos, mestrands, doutorandos e professores especialistas nas áreas de pesquisa dos respectivos artigos. Os escritos aqui reunidos servem como base para o nosso ciclo de palestras, e como material de apoio para os educadores participantes, do projeto Relações Internacionais Para Educadores (RIPE) edição 2021.

O RIPE é um projeto criado por graduandos em Relações Internacionais da UFRGS que tem por objetivo levar um pouco do debate sobre política, política internacional e demais temas de Relações Internacionais, para além da Universidade. O RIPE tem como meta aproximar a Universidade da realidade das escolas, principalmente as da rede pública, através dos principais agentes de transformação e aprendizagem da nossa sociedade: os educadores. Foi graças a esse desejo de compartilhar o conhecimento adquirido na Universidade, com o restante da sociedade, que em 2009 começou a ser planejado um curso de curta duração de Relações Internacionais ministrado por acadêmicos da UFRGS, e de outras universidades, voltado para professores de ensino médio da área das Ciências Humanas.

A primeira edição do RIPE, realizada no primeiro semestre de 2010, foi um grande sucesso. Mais de 80 educadores do Rio Grande do Sul participaram e debateram conosco temas relacionados à ordem mundial no pós-Guerra Fria e no século XXI, à emergência dos BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China) e do continente africano, ao meio ambiente e os recursos naturais, e questões relacionadas aos direitos humanos. Desde então, o RIPE vem sendo realizado de forma anual, sempre contando com um público muito fiel e engajado em debater conosco sobre temas relevantes de Relações Internacionais. Ano passado realizamos a edição comemorativa de 10 anos do RIPE, o que mostra o quão longe o RIPE chegou e como esse trabalho realizado por nós tem causado o impacto que se esperava quando o RIPE era ainda uma ideia de um grupo de graduandos em Relações Internacionais lá em 2009.

Assim como no ano passado, esse ano o RIPE também será realizado de forma remota. Afinal, embora a vacinação e a luta contra a pandemia do coronavírus (Covid-19) estejam avançando, ainda não é considerada segura a realização de grandes eventos de forma presencial. Esse ano, o tema geral do curso é: “Segurança Internacional e Tecnologia: Desafios e Perspectivas”. Escolhemos esse tema com o intuito de debater sobre como a tecnologia, que ocupa cada vez mais um papel de grande destaque em diversas áreas, pode estar relacionada às relações internacionais e uma

de suas principais áreas de estudo, a segurança internacional. Nós, da coordenação do RIPE edição 2021, trabalhamos para honrar o legado do RIPE e seguir com a missão de construir uma ponte entre a universidade e as escolas públicas, através do diálogo com os educadores. Nossa nova identidade visual, com o nome do projeto escrito por uma única linha contínua, foi criada com o objetivo de representar essa missão, mostrando que a universidade e as escolas públicas não precisam ser como dois universos distintos, mas que por meio do diálogo e do trabalho conjunto podemos unir esses dois centros de aprendizado da nossa sociedade. Apesar dos inúmeros desafios impostos todos os dias aos educadores, vocês seguem lutando e defendendo a educação, por conhecerem seu enorme poder de transformação, e essa é a principal motivação para que nós do RIPE nos posicionemos ao seu lado, em busca da valorização da educação.

Dessa forma, agradecemos à nossa equipe acadêmica que trabalhou durante meses na escrita dos artigos que compõem esse anuário. Agradecemos ao professor Dr. Fabian Scholze Domingues, professor coordenador do projeto, pela orientação e o parabenizamos pelo primeiro ano como coordenador do RIPE. Ainda, deixamos um agradecimento especial à professora Dra. Analúcia Danilevitz Pereira pela parceria de longa data e por mais uma vez aceitar orientar um dos artigos deste anuário. Agradecemos também os demais professores e pós-graduandos que fizeram parte do trabalho de orientação e revisão dos artigos deste anuário e, por fim, aos educadores de todo o Brasil que demonstraram interesse e disposição para participar do RIPE 2021 e seguir conosco construindo essa rede de disseminação do conhecimento. Sem vocês, não teríamos chegado até aqui, vocês nos motivam a trabalhar ano a ano, desde 2009, no desenvolvimento deste projeto e em fortalecer cada vez mais essa ponte entre a universidade e as escolas públicas. Sendo assim, desejamos uma boa leitura e um ótimo curso!

FERNANDA BOLDRIN DE PAIVA

LUCCA MEDEIROS DA SILVA

NATÁLIA LUCENA LAGOAS

PEDRO HENRIQUE ATIENSE ALVES

TYAGO DRIEMEYER

Coordenação Discente do RIPE-UFRGS 2021

PREFÁCIO

O leitor tem à sua frente mais um Guia do projeto de extensão Relações Internacionais para Educadores (RIPE), vinculado à Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS. O projeto, realizado majoritariamente por estudantes do curso de Relações Internacionais, visa a atualização e capacitação de professores de Ensino Fundamental e Médio em temas de Relações Internacionais, contribuindo de forma pública e continuada para discussão de temas em relações internacionais para estudiosos e curiosos.

O projeto ocorre de forma anual, dividindo-se na elaboração de um anuário temático de artigos realizado pelos estudantes e um ciclo de palestras com professores especialistas nos assuntos abordados. Embora formalmente coordenado por um professor - porque as regras universitárias assim o exigem - o RIPE é um dos tantos projetos de extensão relevantes e com profunda inserção comunitária protagonizado pelos estudantes de Relações Internacionais da UFRGS, que usam de sua autonomia, formação acadêmica e curiosidade para pesquisar e difundir temas contemporâneos de relações internacionais.

Uma marca dos guias é a sua pluralidade e seu respeito às diferentes abordagens teóricas propostas para tratar dos temas. No correr das páginas o leitor terá a oportunidade de avaliar a riqueza e diversidade de questões trazidas ao debate, de forma que os textos aqui apresentados se compõem como um esforço de trazer o estado das artes das pesquisas e debates de relações internacionais, sem perder de vista o esforço de pesquisa bibliográfica e o necessário esforço de síntese que esta aventura do pensamento exige.

Os temas trazidos para esta edição do RIPE são: **Segurança Internacional e Tecnologia: Desafios e Perspectivas**, com o entendimento da evolução de conceitos como segurança e tecnologia para a compreensão das relações internacionais contemporâneas, buscando compreender a maneira como esses conceitos conformam e desembocam nos assim chamados novos temas em relações internacionais, como alcances e implicações dos sistemas de armas autônomas, insurgências, terrorismos e guerras híbridas; **O Papel dos Programas Estratégicos das Forças Armadas Brasileiras na Aquisição de Novas Tecnologias e no Desenvolvimento Nacional**, à medida que o exercício do poder nacional deve estar comprometido com o interesse interno da sociedade e manifestado nos objetivos do governo correspondente e considerando as Forças Armadas como um pilar do Estado que provê essa dinâmica, o artigo avalia alguns programas estratégicos recentes que estão relacionados à aquisição de novas tecnologias, consequentemente favorecendo o desenvolvimento do âmbito nacional; **Projeção de Poder no Chifre da África**, que busca identificar as influências, conflitos e oportunidades que operam no processo de autonomização, integração e desenvolvimento dos Estados do chifre africano — espaço naturalmente geoestratégico por sua posição de passagem no Mar Vermelho —, analisando em que medida os Estados nacionais do chifre africano alcançaram um maior grau de autonomia, integração e desenvolvimento desde o período de suas respectivas emancipações no pós-II

Guerra. **O Papel da Alemanha na Conjuntura Europeia Atual**, que analisa o processo de retomada da autonomia e do protagonismo alemão para a Europa e para a ordem liberal após unificação do país com o término da Guerra Fria. Aspectos econômicos e geopolíticos do país são analisados em detalhe no artigo; e, **Segurança Alimentar e Nutricional na América Latina: o Brasil de volta ao mapa da fome**, que trata do desenvolvimento do conceito de segurança alimentar e nutricional (SAN), suas aplicações e limites no Brasil. O país foi marcado por programas e iniciativas notórias, como Fome Zero, PNAE, PAA, entre outros. Contudo, o retorno do país ao mapa da fome revela de forma dramática os retrocessos políticos e sociais vividos pela sociedade brasileira nos últimos anos. Nesse sentido, o artigo busca evidenciar a estrutura multidimensional e multiescalar de SAN, de forma a compreender melhor causas e consequências da volta da fome para o Brasil; O último artigo trata do **O Papel dos BRICS no Contexto das Crises do Século XXI**. As crises selecionadas são: a crise econômica, a crise política do multilateralismo e a atual crise sanitária representada pelo covid-19. O artigo explora a ascensão deste importante grupo multilateral desde o início dos anos 2000, avaliando tanto do ponto de vista teórico quanto contextual as atuais crises pelas quais passa o bloco, buscando avaliar prognósticos que as crises analisadas representam para o futuro do BRICS, assim como dar destaque às iniciativas unilaterais de cada um dos seus Estados membros.

Bons estudos!

PROF. DR. FABIAN SCHOLZE DOMINGUES

Coordenador Docente do RIPE-UFRGS 2021

A stylized world map composed of white dots on a dark blue background, centered behind the text.

1

**SEGURANÇA
INTERNACIONAL
E TECNOLOGIA**

Desafios e Perspectivas

SEGURANÇA INTERNACIONAL E TECNOLOGIA: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Bianca Ferreira de Andrade¹

Débora Mendes Pizzio²

Guilherme Geremias da Conceição³

Nilson Fabiano Alves Felix⁴

1 INTRODUÇÃO

Os estudos de Segurança Internacional são parte integrante da área das Relações Internacionais, principalmente a partir da Segunda Guerra Mundial, como uma tentativa de sistematizar os modos de proteção do Estado contra ameaças externas e internas. As concepções sobre o tema são, em grande parte, anglo-americanas, justamente por emergirem de um Ocidente marcado pelo contexto do pós-Guerra, no qual os Aliados valiam-se de sua posição de vencedores para influenciar tanto a concertação política internacional, como a produção do conhecimento. Contudo, há um esforço no campo das Relações Internacionais para o desenvolvimento de um estudo plural, e, sobretudo, descentralizado; contemplando, assim, realidades que estão além do mundo ocidental. É nesse sentido que foram desenvolvidos trabalhos relevantes na área de Segurança, como é o caso da obra de Barry Buzan – cuja contribuição está presente neste artigo –, que se propôs a conceitualizar a segurança, e não a tomar como um mero sinônimo de poder.

Faz-se necessário, portanto, o entendimento da evolução do conceito de segurança para a compreensão das relações internacionais contemporâneas; afinal, está diretamente associado à visão de mundo dos tomadores de decisão, estejam eles presentes no âmbito político, militar ou econômico de um determinado país ou sociedade. Nesse sentido, é relevante apontar que a concepção em torno da segurança foi desenvolvida por inúmeros intelectuais, de diversos matizes ideológicos, sob a ótica de abordagens teóricas que variaram com o tempo. No entanto, o conceito esteve, desde o início do debate, atrelado intrinsecamente à instituição do Estado. De maneira similar, o presente artigo pretende analisar, primeiro, o conceito de tecnologia e as condições históricas para o seu desenvolvimento. Segundo, como ele está relacionado, ou não, com a inovação tecnológica militar e com o desenvolvimento econômico do Estado, e, por sua vez, com a segurança internacional.

¹ Graduanda no curso de Relações Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

² Graduanda no curso de Geografia na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

³ Graduando no curso de Relações Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

⁴ Pós-graduando no Programa de Pós-Graduação em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGE - UFRGS) e graduando do curso de Ciências Econômicas (UFRGS).

Assim, na sequência, busca-se elencar as principais contribuições teóricas para os estudos de segurança. Para tanto, o artigo expõe os conceitos de região, instituição e distribuição de poder, por meio de uma revisão bibliográfica sobre o tema. Pretende-se ainda analisar a securitização de novos temas para a agenda no pós Guerra Fria e seus impactos sobre a polaridade e a polarização⁵ do sistema internacional atual. O presente trabalho busca servir como uma ferramenta exploratória-explicativa, nesse sentido, pode-se dizer que o objetivo principal deste artigo é aproximar o leitor de conceitos-chave acerca do tema de segurança internacional, a fim de facilitar a familiarização de aspectos teóricos para os demais artigos que compõem este anuário. Além disso, busca-se listar os desafios da segurança internacional para a Era Digital, observando a influência da tecnologia nas novas formas de combate e de se travar a guerra. Neste sentido, analisam-se os Sistemas de Armas Autônomos em contraponto ao debate ético de responsabilização por seu uso e os desafios impostos à pauta da segurança pela conjuntura atual. Como exemplo, pode-se mencionar a guerra cibernética, as insurgências, o terrorismo e a guerra híbrida. Por fim, o artigo relaciona tais assuntos sobre os aspectos estruturais e conjunturais envolvendo a Segurança Internacional, seus estudos, sua prática e sua relação com a tecnologia.

2 SEGURANÇA E TECNOLOGIA NAS RI: CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Neste tópico pretende-se conceituar o que é a segurança e a tecnologia para o campo das Relações Internacionais, e identificar como ambas se relacionam para o desenvolvimento econômico e surgimento do Estado Moderno.

2.1 O QUE É SEGURANÇA INTERNACIONAL?

É importante esclarecer, primeiramente, que o conceito de segurança internacional não possui uma definição estática. Na realidade, é possível afirmar que sua utilização estará acompanhada de um arcabouço teórico específico, o qual o empregará um determinado sentido ou significado. À vista disso, a concepção de segurança é inevitavelmente política, ou seja, desempenha um papel vital na decisão de quem recebe o quê, quando e como na política mundial (LASSWELL, 1936 apud WILLIAMS, 2008). Dessa maneira, o conceito de segurança é abrangente e com várias concepções teóricas de abordagem. Segundo Sheehan (2005, p. 43):

Segurança é um conceito socialmente construído. Ele tem um significado específico somente dentro de um contexto social particular. O significado do conceito recebido está, dessa forma, sujeito a mutações que resultam das mudanças materiais no ambiente externo [à teoria] e nos modos em que pensamos estas questões.

⁵ Enquanto a polaridade está relacionada à capacidade de um ou mais países maximizarem poder, o que afeta a distribuição de poder e a segurança internacional (configurando-se em uma estrutura unipolar, bipolar, multipolar, etc), a polarização está mais relacionada às interações e alianças estratégicas entre os diferentes atores estatais (ÁVILA, 2013; WALTZ, 2000).

Os principais eventos históricos que consolidaram a Segurança Internacional como área de estudo foram a Segunda Guerra Mundial, a revolução nuclear⁶, a Guerra Fria e o pós-Guerra Fria (DUQUE, 2009). Os estudos de segurança internacional estão no centro dos estudos de Relações Internacionais. Para Amaral (2008):

A história da disciplina de Relações Internacionais e a trajetória da subárea de estudos sobre Segurança Internacional se confundem. A inspiração original que instigou a institucionalização da disciplina ao longo da primeira metade do século XX adveio em larga medida da ambição de compreender o fenômeno da guerra com o intuito de evitar que os flagelos da Primeira Guerra Mundial viessem a se repetir no futuro. Pensar as Relações Internacionais implicava pensar a Guerra (AMARAL, 2008, p. 37-38).

Conforme Buzan e Hansen (2009, p. 8): “Os Estudos de Segurança Internacional surgiram de debates sobre como proteger o Estado contra ameaças externas e internas após a Segunda Guerra Mundial.”. No decorrer da Guerra Fria, a compreensão sobre o tema era de cunho político-militar, ao redor das armas nucleares e com o pensamento que a União Soviética representava uma profunda ameaça militar e ideológica para o Ocidente. Ao longo desses anos, o Realismo Clássico foi a teoria dominante e o conceito de segurança permaneceu sem ser questionado pelos acadêmicos da área, sendo considerado como consolidado (AMARAL, 2008).

A partir dos anos 1970, os estudos da área passaram a incluir novos temas na agenda de segurança internacional, como a segurança econômica e ambiental e durante a década de 1990 a segurança humana e a segurança alimentar (BUZAN & HANSEN, 2009). Essa nova agenda se forma a partir das reconfigurações das relações internas e externas no cenário global, ou seja, movimentos que surgem a partir de mudanças em algumas das práticas tradicionais dos atores internacionais. Essas mudanças se deram devido ao amadurecimento nuclear entre as superpotências, que abriu espaço para novas perspectivas sobre segurança, além daquela sobre a natureza militar de insegurança (BUZAN & HANSEN, 2009). De acordo com Oliveira (2009, p. 68-69):

Esses estudos refletem o novo cenário internacional que se desenha a partir da década de 70, é nesse período que se inicia o declínio do papel hegemônico da União Soviética, o aparecimento de novos atores na arena internacional (ONGs, empresas transnacionais, organismos multilaterais) e de novas agendas para a política internacional, como os direitos humanos, o meio-ambiente, a explosão demográfica e a economia internacional, dentre outros.

⁶ A ideia de “revolução nuclear” provém de um corpo teórico – desenvolvido por autores, tais como Robert Jervis, Glenn Snyder, Thomas Schelling e Bernard Brodie – que admite que o desenvolvimento de tais armas teve efeitos políticos importantes na dinâmica de poder internacional, por meio da noção de distensão. Ou seja, esses autores entendem que a partir do momento que os países possuem a capacidade de segundo ataque nuclear (secure second-strike capability), seria criado um ambiente de dissuasão importante, devido ao perigo do extermínio que seria provocado por uma guerra nuclear. Assim, alguns conceitos – como vulnerabilidade, superioridade, guerra, paz, ameaça, segurança – apresentariam concepções diferentes após a revolução nuclear, o que, por sua vez, influenciaria na política internacional (MELVILLE, 1988; WALT, 2010).

Os estudos de Segurança são uma subárea das Relações Internacionais, além de ser um campo multidisciplinar, principalmente das Ciências Humanas, como Ciências Sociais, Geografia e Políticas Públicas (Paul Williams, 2008). Desse modo, a definição de segurança continua sendo debatida até hoje e há uma grande variedade de questões e abordagens dos estudos de segurança contemporâneos.

2.2 TECNOLOGIA MILITAR, DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E FORMAÇÃO DO ESTADO-NACIONAL MODERNO

O conceito de tecnologia também é abordado de diversas formas. Conforme definem Sãenz e Capote (2002, p.47), ele é composto por “[...] um conjunto de conhecimentos científicos e empíricos, de habilidades, experiências e organização requeridos para produzir, distribuir, comercializar e utilizar bens e serviços”. Isto, segundo os autores, inclui “tanto conhecimentos teóricos como práticos, meios físicos, know how, métodos e procedimentos produtivos, gerenciais e organizacionais, entre outros”.

Para Duarte (2012, p. 9): “A tecnologia é uma técnica capaz de ser reproduzida conscientemente em qualquer lugar e a qualquer momento”. Para isso, temos que entender a diferença dos conceitos de técnica e tecnologia. Para Longo (2007, p. 115): “As instruções, o saber apenas como fazer (know how) para produzir algo, e não por que fazer (know why), é o que se deve entender por técnica”. Portanto, a tecnologia seria a área que estuda a técnica, agregando conhecimento e valor em um bem de serviço/atividade, enquanto a técnica é um conjunto de métodos, normas ou procedimentos deste processo, a parte mais prática.

Para o desenvolvimento tecnológico, é necessária uma combinação de três fatores para a criação de um ambiente social ideal. De acordo com Buchanan (1994), são eles: “i) uma necessidade social; ii) recursos sociais disponíveis; e iii) um ethos social favorável. Na falta de algum desses, dificilmente se desenvolveu ou se assimilou uma inovação técnica ou tecnológica” (apud Duarte, 2012, p. 14).

Duarte (2012, p. 15) afirma, quanto ao primeiro aspecto, que

[...] o desenvolvimento técnico está associado a um forte sentimento de necessidade. Sem uma divisão do trabalho orientada e capaz de sustentar a especialização, seja como resultado de dinâmicas sociais de mercado seja como resultado de comando político, não há como se ultrapassar, ainda que se possa aperfeiçoar, determinados resultados técnicos.

Já quanto ao segundo aspecto, o autor afirma que “[...] uma inovação técnica pode ser descartada por falta de recursos sociais disponíveis, sejam estes: capital, materiais e capacitação” (DUARTE, 2012, p. 15). Já ethos social ideal implica “[...] um ambiente receptivo a novas ideias, no qual grupos sociais dominantes estão preparados para considerar seriamente as inovações, pelo menos até o ponto de experimentá-las” (DUARTE, 2012, p. 15).

Porém, em um contexto militar, existem algumas diferenças do contexto social de desenvolvimento tecnológico. As instituições militares possuem uma dinâmica própria;

por essa razão, mesmo se tiverem tecnologias mais modernas, não necessariamente haverá viabilidade para usá-las. Os motivos para tanto são diversos, entre eles está a falta de recursos disponíveis, a resistência a novas tecnologias e a falta de preparo da operação. Dessa maneira: “[...] uma nova tecnologia não é sempre – e necessariamente – fonte para uma inovação dentro de forças armadas” (Duarte, 2012, p. 18). Ademais, Diniz (2016) ressalta também o fato de que a posse de armas nucleares por países pequenos não significa, por tabela, o aumento de segurança ou a redução das desigualdades internacionais. Pelo contrário, se o país não detém recursos de Comando e Controle efetivos e robustos, encontrar-se-á em uma situação de maior vulnerabilidade, caso possua tais armas.

Sobre a relação entre exército e o Estado, foi somente quando o Estado Moderno se consolidou, centralizando a arrecadação de impostos, que foi possível manter um exército mobilizado permanentemente. Conforme Visentini (2003):

O próprio surgimento das forças armadas permanentes, especialmente do exército como instituição e do militar como profissão institucionalizada e legitimada como elemento imprescindível às funções estatais, ocorreu apenas com a construção dos Estados nacionais, sendo algo pós-napoleônico. Nenhuma sociedade anterior, nem mesmo a Roma da Antiguidade, teve essa máquina de destruição que se aperfeiçoa constantemente, essas constituições militares permanentes e esses enormes efetivos de soldados que permanecem mobilizados até mesmo em tempo de paz (VESENTINI, 2003, p. 24).

Consequentemente, foi a partir do séc. XVII que “[...] a criação, atualização e sustentação de forças armadas profissionais e permanentes passaram a ser centrais na institucionalização e na integração dos recursos em ciência, tecnologia e engenharia no estado nacional moderno” (TILLY, 1975, 1992, 2003 apud DUARTE, 2012, p. 23). A partir disso, a produção de mercado teve um grande crescimento e a indústria assimilou diversos comandos militares, “[...] a indústria aprendeu quase tudo – com exceção da inovação – com a guerra: organização e disciplina; padronização de bens complexos; coordenação de transporte e suprimentos; e separação entre pessoal de linha de ação e pessoal de comando na divisão do trabalho” (GILPIN, 1983; KAEMPFFERT, 1941 apud Duarte, 2012, p. 24).

Historicamente, a maioria das inovações tecnológicas teve foco na efetividade comercial, conhecido como spin on, que são “tecnologias civis sendo convertidas para fins militares” (AMBROS, 2017, p. 32). Existe um mito que a tecnologia militar está na frente dos desenvolvimentos de outras tecnologias. Isso aconteceu em algumas situações, e é o caso inverso do spin on, conhecido como spin off que é o “transbordamento dos resultados tecnológicos advindos do setor militar para o setor civil da economia” (AMBROS, 2017, p. 32). Entretanto, isso foi mais especificamente na Segunda Guerra Mundial e nas primeiras décadas da Guerra Fria, nas áreas de indústria aeronáutica, indústria de computadores, indústria de semicondutores, internet e indústria espacial.

3 OS ESTUDOS DE SEGURANÇA INTERNACIONAL: ASPECTOS ESTRUTURAIS E CONJUNTURAIS

Nesta seção do artigo, busca-se realizar a distinção entre o que é estrutural e conjuntural para o debate de segurança internacional, levando em consideração a análise dos condicionantes sistêmicos. Para tanto, serão abordados os principais paradigmas teóricos relacionados ao tema da segurança no que tange o papel das regiões, das instituições e da distribuição de poder no sistema internacional. Por fim, aborda-se os aspectos acerca dos novos temas da agenda.

3.1 REGIÕES, INSTITUIÇÕES E DISTRIBUIÇÃO DAS CAPACIDADES CONVENCIONAIS NOS ESTUDOS DE SEGURANÇA

Como visto na seção anterior, embora já existissem estudos sobre a guerra e a paz, foi a partir da Segunda Guerra Mundial, com os chamados “Anos Dourados” dos estudos de segurança internacional, que a segurança se tornou central no debate das Relações Internacionais (FREEDMAN, 1998). Neste período, caracterizado pelo engajamento entre civis e militares no desenvolvimento de políticas de projeção de poder, houve um aumento significativo nos estudos regionalistas, quais eram paralelamente influenciados pelo surgimento das organizações internacionais e dos primeiros blocos de integração regional, da expansão do sistema de Estados com os processos de descolonização da África e da Ásia, e da contestação internacional, por meio de movimentos como o Terceiro-Mundista (WILLIAMS, 2008; KELLY, 2007).

No entanto, como seria de se esperar, a revolução nuclear lançou uma grande sombra sobre o campo, e os analistas dos “Anos Dourados” devotaram a maior parte de seus esforços para compreender suas implicações (WALT, 1991). O advento desta nova tecnologia, somado ao período de Guerra Fria, paralisou a capacidade de atuação das organizações internacionais ao fazer com que as agendas securitárias das duas superpotências (EUA e URSS) se sobrepussem às dinâmicas regionais, o que, consequentemente, interrompeu a proposta do “subsistema” como uma alternativa analítica entre as visões convencionais dos níveis sistêmico e estatal (THUDIUM et al, 2017). O conflito bipolar também alterou as abordagens inventivas anteriores com relação aos estudos de segurança, e definiu o realismo como paradigma teórico preponderante. Nesse sentido, o pensamento realista não apenas atribuiu um comportamento maximizador de poder e uma racionalização ao Estado, como também o elegeu à posição de principal instituição do sistema internacional e a mais assertiva e sólida referência de segurança em termos práticos (BUZAN & HANSEN, 2009).

Outras características vinculadas aos estudos de segurança internacional do período estiveram focadas na estratégia, ou nos meios para a maximização dos benefícios do Estado em situações onde o emprego do poderio militar se faz necessário; na ciência, ou na reunião dos conhecimentos essenciais e da metodologia para o processo de tomada de decisão; e na manutenção do status quo, ou seja, a atuação em prol do conservadorismo do sistema con-

tra os processos de ruptura da ordem normativa (BUZAN & HANSEN, 2009). Apesar do surgimento, entre as décadas de 1970 e 1980, de novas abordagens teóricas para a área da segurança, influenciadas pelo surgimento de novos atores no cenário internacional, como organizações multilaterais, ONGs, empresas transnacionais e etc. (DUQUE, 2009 apud THUDIUM et al, 2017); os aspectos estruturais do Realismo, anteriormente apresentados, continuaram - e continuam - presentes no debate até os dias atuais.

Desde então, do período de détente (décadas de 1960 e 1970) ao final da Guerra Fria (final da década de 1980), além do retorno do regionalismo, três paradigmas teóricos se tornaram dominantes: o tradicionalista, o crítico e o abrangente. O paradigma tradicionalista, por meio do neorrealismo de Kenneth Waltz (1979), continuou a enfatizar a centralidade do Estado para a análise do sistema internacional, bem como as questões militares. Após o fim da Guerra Fria, o paradigma se debruçou sobre a manutenção da unipolaridade dos Estados Unidos frente a uma possível transição de poder. Além disso, a discussão sobre o impacto da tecnologia no campo militar se aprofundou, unindo o debate anterior (sobre a proliferação de armas nucleares) com o desenvolvimento dos Programas de Defesa Antimíssil e da Revolução em Assuntos Militares – RAM, como será visto posteriormente (BUZAN & HANSEN, 2009).

O paradigma crítico⁷, por sua vez, intensificou a necessidade de se incluir no campo da segurança internacional a agenda dos direitos humanos, centrando-se no indivíduo. O paradigma bebeu tanto do pós-estruturalismo para questionar a posição do Estado como objeto referencial da análise de segurança quanto do pós-colonialismo para analisar as dinâmicas securitárias para além do modelo Ocidental (KRAUSE, 1996). Com o fim do conflito bipolar, o paradigma crítico ganhou força por intermédio do conceito de “Segurança Humana” que objetivou ampliar a lógica de segurança internacional para além da defesa territorial e das questões de interesse nacional, incluindo a “segurança do indivíduo” como uma variável importante para as formulações políticas (BUZAN & HANSEN, 2009). Para Marco Cepik (2001, p.13):

Formulado em sua máxima abrangência no Relatório sobre o Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP) publicado em 1994, o conceito de segurança humana procurou articular uma série de tentativas anteriores de alargar e substituir a noção de segurança nacional vigente durante a Guerra Fria. Desde os anos setenta e oitenta, muitos autores e comissões internacionais vinham falando dos problemas associados à segurança social, segurança ambiental, segurança global (ameaça de holocausto nuclear), segurança alimentar e segurança individual (fosse ela ameaçada pela doença, crime ou repressão estatal) [...] De todo modo, a função primária do conceito de human security tem sido menos a de estruturar um programa de pesquisas e mais a de orientar a política externa de alguns países, organizações não-governamentais e agências multilaterais.

Por fim, o paradigma abrangente buscou uma posição intermediária entre as vertentes anteriores e os aspectos estruturais e conjunturais da segurança, por assim dizer,

⁷ Encabeçado pela Escola de Frankfurt.

unindo o construtivismo, o realismo e as noções regionalistas. A Escola de Copenhague, na figura de Barry Buzan (2003), afastou-se do modelo estadocêntrico, e entendeu que a segurança das coletividades humanas e dos Estados deveriam caminhar juntas às questões militares, políticas, econômicas, ambientais e sociais. Dentre as principais contribuições da Escola para o entendimento sobre a segurança do pós-Guerra Fria se destacam os conceitos de “Segurança Social”, “Securitização” e “Desecuritização”⁸, além da postulação teórica dos Complexos Regionais de Segurança (TCRS), esta última influenciada pelo retorno do regionalismo à pauta securitária (TANNO, 2003).

Conforme estabelece a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança (TCRS), qual nos permite entender as dinâmicas regionais de segurança e a distribuição de poder, os sub-sistemas seriam anárquicos e polarizados, de maneira similar a concepção realista de sistema internacional, ou seja, na medida em que os Estados competem por poder dentro do complexo regional de segurança, se criam condições para a sua acumulação e, consequentemente, para a polaridade. Além disso, para Buzan e Weaver (2003), a estrutura territorialmente delimitada viabilizaria as relações dos atores dentro do complexo, onde padrões de amizade e inimizade seriam construídos ao longo do tempo. Dessa forma, de acordo com Guilherme Thudium (et al, 2017), o mundo poderia ser dividido em complexos regionais de segurança delimitados geograficamente, representando um nível intermediário de análise, abaixo do nível sistêmico e acima do nível estatal.

Outro aspecto apresentado pela teoria é a noção de Estados “fracos” e “fortes”, relativo à segurança nacional, cuja classificação avalia o nível de coesão sociopolítica entre a sociedade civil e as instituições governamentais. Os Estados também são classificados no campo das suas capacidades de atuação no sistema internacional, estando as superpotências, com capacidades de atuar sobre todo o sistema, de um lado, e as potências regionais, cujo cenário de atuação se restringe à região onde se encontram, do outro. Entre as duas classificações anteriores, estão as grandes potências, cujas capacidades são superiores às das potências regionais e inferiores às das superpotências, influenciando as mudanças na polaridade no nível sistêmico (BUZAN & WAEVER, 2003).

Dessa forma, a partir do número de grandes potências e da distribuição de poder no interior de um complexo, se pode classificá-los em: “centralizado”, ou quando existe uma grande potência ou instituição equivalente na região (América do Norte e União Europeia, por exemplo), de “grande potência”, ou quando existem mais de uma grande potência dentro do complexo (Leste Asiático), e “padrão”, ou quando possa existir no complexo uma potência regional (América do Sul). Os complexos regionais de segurança, no entanto, não estão isolados das dinâmicas sistêmicas e são diretamente influenciados por elas. Para os autores da TCRS, as superpotências e as grandes potências são capazes de se sobrepor aos complexos regionais estrangeiros devido ao seu amplo alcance militar, e neste caso, quando

⁸ A Segurança Social atenta para a capacidade de resiliência social diante de ameaças securitárias e está intimamente ligado ao conceito de Securitização, que trata do processo de apresentar uma questão em termos de segurança. Já a Desecuritização, refere-se ao processo inverso pelo qual as questões já rotuladas como tal são retiradas de um modo “emergencial” e colocadas de volta à esfera política normal (BUZAN & WAEVER, 2003).

o Estado não é constrangido militarmente, é subordinado em favor da grande potência externa (BUZAN & WAEVER, 2003).

Para Buzan & Waever (2003), esta estrutura distributiva estaria sob a égide das quatro grandes potências: China e Rússia de um lado, Japão e União Europeia de outro; além da superpotência: os Estados Unidos. No entanto, já existem elementos na área que nos permite observar um declínio do potencial japonês em relação à China no Leste Asiático, e da Alemanha, tanto como um bastião do interesse americano na Europa, quanto no âmbito da União Europeia, que também não possui capacidades autônomas de defesa. Análises mais recentes, nesse sentido, abordaram o desgaste dos Estados Unidos pós-2008, e o declínio do sistema unipolar de liderança norte-americana (THUDIUM et al, 2017).

Amitav Acharya (2014 apud THUDIUM et al, 2017) defende, através do conceito de “mundos regionais”, que com advento do sistema multipolar, desequilibrado, novos polos ganharam notoriedade, por meio da ascensão das potências emergentes (ou arranjos regionais como o BRICs, o G20, etc.), por exemplo. Já para Marco Cepik (2013), estaríamos em um sistema tripolar com grandes assimetrias de forças convencionais e nucleares entre os Estados Unidos, a Rússia e a China. Para esta concepção, existem três prerrogativas classificatórias determinantes, relacionadas à distribuição sistêmica de poder: as capacidades estratégicas de segundo ataque (dissuasão nuclear); o comando do espaço; e a inexpugnabilidade frente a ataques convencionais. Assim, os três países seriam detentores destas características, com os Estados Unidos mantendo uma relativa assimetria favorável, decorrente de sua capacidade superior na projeção de força militar internacional (CEPIK, 2013).

3.2 A SECURITIZAÇÃO DE NOVOS TEMAS NA AGENDA INTERNACIONAL

Conforme apontado anteriormente, com o fim da Guerra Fria houve uma expansão da agenda de Segurança Internacional e do debate teórico surgido nas décadas de 1970 e 1980. No início dos anos 1990, tal aprofundamento conceitual focou nas ameaças não militares à segurança individual e humana, se afastando da concepção estadocêntrica. Para Walt (1991), que já havia identificado a inclusão de novos tópicos, como a fome, doenças, poluição ou recessão econômica, no âmbito das agendas de segurança a longo prazo, esta abertura serviria apenas para dificultar a investigação desses importantes problemas e daqueles relacionados ao uso da força na dinâmica política das relações internacionais.

Marco Cepik (2001, p. 14) alerta que:

Ao modificar a percepção do que seriam as ameaças “reais” à segurança das pessoas, os instrumentos e instituições capazes de prover segurança também deixariam de depender principalmente dos meios de força controlados pelos estados soberanos de base territorial e suas alianças militares tradicionais, tais como a organização do Pacto de Varsóvia e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO). Na nova abordagem, principalmente em função do novo perfil das ameaças percebidas, seriam centrais as agências especializadas do sistema das Nações Unidas (UN), bem como outras organizações integradoras multi-estatais ou multinacionais, além das organizações não-governamentais (NGOs) operando em bases transnacionais ou

subnacionais.

Ainda assim, Cepik (2013) acredita que a existência do Estado continuou e continua sendo a condição necessária para a garantia de valores individuais, ou seja, o Estado permanece como um ator principal no campo das Relações Internacionais e da Segurança. Nesse sentido, a segurança em si ganha uma dimensão de “ação”, pois representa o “ato de securitizar”, permitindo que o Estado, ou outra instituição de autoridade, priorize uma determinada ameaça à revelia de algum ordenamento previamente estabelecido (BUZAN & HANSEN, 2009).

Para Cepik, esse poder discursivo e direcionador do “ato de securitizar” esteve presente no pós-11 de Setembro de 2001, quando os ataques ao World Trade Center, em Nova Iorque, alteraram novamente a agenda de segurança internacional ao colocarem o terrorismo no centro dos debates, como será visto posteriormente. Esse novo recorte, cujo maior expoente foi a Guerra Contra o Terror da administração norte-americana de George W. Bush, teve como principal objetivo a obtenção da primazia nuclear dos Estados Unidos e sua, consequente, unipolaridade por meio de um “esforço revisionista de macro-securitização”, que incluiu no seu bojo de operações um conjunto diverso de temas e valores “universais”, como o combate às drogas, crime organizado, insurgências, conflitos civilizacionais, meio ambiente, etc. (CEPIK, 2013 p. 308).

Apesar disso, essa tentativa de substituição das dinâmicas interestatais tradicionais perdeu força, principalmente com o advento da crise econômica internacional de 2008 e com a retirada das tropas norte-americanas do Iraque e Afeganistão. Cepik (2013) aponta que a inclusão de novos temas às abordagens securitárias está atrelada a dois componentes do contexto internacional do século XXI. Primeiro, à distribuição assimétrica de poder e a intensificação dos processos de integração regional, visto de maneira geral no tópico anterior. Segundo, a processos ainda em curso, como a transição demográfica, a transição tecnológica, a transição energética e a transição climática (CEPIK, 2013), exploradas a seguir.

Relativo à transição demográfica, pode-se constatar o crescimento populacional acelerado no nível mundial em contraponto à redução da força produtiva dos países centrais. Esse movimento ocorre simultaneamente à concentração de uma força de trabalho, mais jovem, nos países da periferia internacional, o que afeta, consequentemente, a política de defesa de um Estado, uma vez que a variável “população” é determinante para a estrutura estatal. A transição tecnológica, ou a digitalização, é entendida como “a conversão de dados analógicos em formato digital, levando a uma confluência tecnológica que integra os mais diversos tipos de dados sob o controle do computador”. Das mudanças influenciadas por estas inovações, destacam-se principalmente as alterações dos padrões técnico-produtivos, organizacionais e militares (novas matérias-primas e combustíveis) (CEPIK, 2013 p. 314).

É nesse sentido que “o petróleo, alimentos, minerais, internet e satélites” se tornam cada vez mais importantes para novos dilemas na esfera da segurança internacional, quais diferem das ameaças convencionais, além de aumentarem a dependência dos países em relação ao ciberespaço e às tecnologias associadas ao espaço sideral (MOLZ, 2008 apud

CEPIK, 2013). Dentre as principais transformações no campo militar, oriundas da digitalização, estão o sistema C4ISR (direcionador de projéteis) e a produção de novas armas estratégicas, acentuadas desde a Guerra do Golfo de 1991 com o chamado “novo modo americano de fazer a guerra” e a RAM (MARTINS, 2008 apud CEPIK, 2013). Assim, o fator tecnológico se integra ao conjunto dos novos temas de Segurança Internacional por meio da digitalização, antes encabeçada pelos Estados Unidos, e que, aos poucos, passou a ser difundida entre os demais países do sistema.

As transições energéticas e climáticas enfrentam uma espécie de “dupla pressão” advinda das outras duas variáveis contextuais anteriores, uma vez que a modificação do sistema produtivo, gerada pela transição tecnológica, ou digitalização, cria demanda para novas matérias-primas e fontes de energia, enquanto que a transição demográfica exige maior quantidade de recursos. Ambos os aspectos, sobre a matriz energética mundial, tornam mais críticos os requerimentos logísticos e estratégicos a serem empregados pelos Estados no sistema internacional e, conseqüentemente, se tornam pautas ainda mais necessárias para a agenda de segurança (KLARE, 2008 apud CEPIK, 2013).

4 OS DESAFIOS DA SEGURANÇA INTERNACIONAL NA ERA DIGITAL

Nesta seção buscamos expor quais são os desafios da Segurança Internacional na Era Digital, expondo como a tecnologia influencia nas formas de combate e quais são os desafios enfrentados pela agenda securitária nesta nova era. Alguns destes desafios serão apresentados nas próximas laudas, entre eles os Sistemas de Armas Autônomas, a Guerra Cibernética, e as Insurgências, o Terrorismo e a Guerra Híbrida.

4.1 SISTEMAS DE ARMAS AUTÔNOMOS (SAA): TECNOLOGIA MILITAR X RESPONSABILIZAÇÃO

Quanto aos SAA, em inglês denominado Lethal autonomous weapons systems (LAWS), é importante destacar a definição de autonomia. Essa, ao tratarmos de SAA, não tem uma definição unânime, mas segundo Boulanin e Verbruggen (2017) pode ser definida como a habilidade de execução de tarefas, sem comando humano, usando a programação computacional como meio. Em um LAWS, por extensão, uma vez ativado, é entendido como um sistema que pode executar funções por conta própria.

Estes sistemas (quanto ao uso de um operador humano) podem ser divididos basicamente em três tipos: humano-no-ciclo, humano-sobre-o-ciclo e, ainda, humano-fora-do-ciclo (IPRI 2019). Este ciclo refere-se às ações de “observar-orientar-decidir-agir” (este ciclo será visto de maneira mais detalhada nas próximas seções) que ocorrem durante o acionamento de um sistema de armas autônomo. Quanto aos tipos, Humano-no-ciclo, ou “in the loop”, ocorre quando há controle humano em todas as fases da operação; Hu-

mano-sobre-o-ciclo, ou “on the loop”, o sistema opera autonomamente, mas, ainda, sob acompanhamento humano; e o Humano-fora-do-ciclo, ou “out of the loop”, o sistema pode decidir e agir por conta própria. A magnitude desta autonomia traz diversas questões sobre as regras que devem ser empregadas quando do seu desenvolvimento, operação e, ainda, da abordagem ética a ser utilizada neste meio (IPRI 2019).

Etzioni e Etzioni (2007) sintetizaram alguns prós e contras que são elencados por críticos e peritos quando o assunto é Sistemas de Armas Autônomas. Os argumentos favoráveis são divididos basicamente entre vantagens militares e justificativas morais. Entre as vantagens militares podemos dar destaque ao fator multiplicador de força, visto que a quantidade de militares ou agentes necessários para a completar uma missão são menores, consequentemente gerando uma economia de custos; robôs estão isentos de limites físicos e psicológicos, diferente dos humanos que sob estresse perdem efetividade, além da coordenação mais eficaz entre as partes tendo em mente que não estão limitados a interpretações e a fatores cognitivos dos agentes. Quanto às justificativas morais, não sofrem com conflitos morais e realizam o que foram programados para executar (não violando o Direito Internacional dos Conflitos Armados - DICA, por exemplo) e não há dúvidas no momento da tomada de decisão.

Os argumentos contrários estão baseados, de forma sintética, também, em motivações morais. Em 2015, em uma conferência internacional sobre inteligência artificial, diversos cientistas de renome como Elon Musk e Stephen Hawking defenderam a proibição de armas autônomas ofensivas que não possuam um controle humano (“in the loop” ou “on the loop”). Em 2013, a ONU, em um de seus relatórios, recomendou que seus Estados-membros deveriam adiar testes, produção e distribuição de armas robóticas autônomas letais até que uma legislação internacional acerca do tema seja homologada. Ainda, em 2013, um grupo de engenheiros, especialistas em inteligência artificial (IA), cientistas e pesquisadores de 37 países declararam que decisões sobre ações violentas não deveriam ser atribuídas a máquinas. Garcia, 2021 acrescenta que o Sul Global será o principal campo de testes e alvo da IA militar ao longo do processo, pois são os países que mais sofrerão as consequências dessa evolução tecnológica, visto que muitas vezes países desenvolvidos intervêm militarmente em países em desenvolvimento e em países não-desenvolvidos. Então os argumentos contrários estão baseados, principalmente, na contrariedade quanto à tomada de decisão e consequentemente quanto a quem será responsabilizado por tais decisões e quem sofre.

Visto os argumentos, fica patente a dicotomia entre os avanços na tecnologia militar e responsabilização política quando o assunto são Sistemas de Armas Autônomas. Com os avanços em IA, as armas autônomas (tecnologia militar) recebem cada vez mais tecnologia e autonomia assim, diferentemente dos sistemas automatizados, temos menor previsibilidade das ações que possam ser executadas. E se estas supostas ações atentem contra os DICA, quem será responsabilizado por estas ações? Estes são alguns dos dilemas apresentados na discussão sobre os sistemas de armas autônomas.

4.2 GUERRA CIBERNÉTICA

A fim de compreender o fenômeno da guerra cibernética, é necessário, antes, distinguir e determinar o seu domínio combatente: o ciberespaço. Este é um dos cinco domínios operacionais de guerra, e permeia os demais – que são: terrestre, marítimo, aéreo e espacial (BRASIL, 2014). Como colocam Canabarro e Borne (2013), o descuido com a semântica desse termo implica erros graves para a análise do campo de segurança internacional. Assim, primeiramente, é importante ressaltar que o ciberespaço precede o advento da Internet, pois o rádio, o telégrafo, a televisão via satélite, os sistemas de controle de tráfego aéreo e marítimo já o constituíam. Desse modo, o ciberespaço pode ser compreendido como um domínio não de caráter físico, mas sim operacional; definido pelo uso da eletroeletrônica e do espectro eletromagnético (BORNE e CANABARRO, 2013). É inegável, contudo, que o desenvolvimento e a sofisticação das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) – e, por sua vez, da Internet – delinearão o ciberespaço, promovendo sua socialização. Ao longo da evolução das TIC, o aspecto físico de tal domínio foi esmaecido, de forma que também é possível entendê-lo como um espaço de existência virtual, resultado da criação humana (CARVALHO, 2020; TEIXEIRA, LOPES et FREITAS, 2017).

Ainda assim, o impacto das TIC no mundo físico, na geopolítica e nas relações internacionais é concreto. O sociólogo espanhol Manuel Castells, em 1996, já preconizava a consolidação de uma sociedade em rede e o início da chamada Era da Informação, na qual o processamento e a transmissão de informação fornecem os contornos da política e do mundo do trabalho, como uma verdadeira “nova morfologia social” (CASTELLS, 1999 apud RANDOLPH, 1999). À medida, portanto, que esse espaço virtual protege informações sensíveis aos Estados nacionais e suas respectivas sociedades, o ciberespaço consolida-se como um novo domínio de guerra, a partir do qual é possível produzir efeitos estratégicos (TEIXEIRA, LOPES et FREITAS, 2017). Com o objetivo de resguardar sua soberania, os Estados passaram a estabelecer estruturas de comando cibernéticas; no caso estadunidense, o comando foi estabelecido em 2010. Nesse país, o reconhecimento da necessidade de estabelecer defesas cibernéticas⁹ existia desde 1972, quando houve o início de um esforço, por parte de órgãos de inteligência, em proteger e reduzir as vulnerabilidades de sistemas de informação (USCYBERCOM, 2021)¹⁰.

São justamente tais vulnerabilidades que conformam o ponto fulcral das operações cibernéticas. Operações ofensivas desse âmbito possuem como alvo as vulnerabilidades do

⁹ “Por ciberdefesa entendem-se as atividades de monitorização, prevenção e resposta às ameaças que ponham em risco a soberania e segurança nacional, e cuja responsabilidade de resposta recai sobre as Forças Armadas (FFAA). Na cibersegurança incluem-se as atividades de monitorização, prevenção e resposta às ameaças que ponham em risco o espaço de liberdade individual/coletiva e de prosperidade que ele constitui e cuja responsabilidade de policiamento deve caber às Forças de Segurança e aos Serviços de Informações” (RALO apud CARVALHO, 2020, p.228).

¹⁰ No Brasil, o Ministério da Defesa (MD) expediu, em 2014, uma portaria (Nº 3.010/MD) aprovando a Doutrina Militar de Defesa Cibernética. Sua principal finalidade é estabelecer os fundamentos dessa doutrina e promover a unidade de pensamento sobre o assunto, no âmbito do MD e das Forças Armadas. O documento define o vocabulário específico sobre o tema, os princípios sobre o emprego da defesa, suas limitações e suas formas de atuação (BRASIL, 2014).

sistema de informação, com o objetivo de alcançar sua rede de estruturas críticas – elementos que estruturam atividades estratégicas de um país; por exemplo, instituições financeiras, indústrias petrolíferas, instalações de energia nuclear, rede de energia elétrica e a estrutura de comunicação (LEITE, 2016; MESQUITA, 2019). Ao identificá-las e hackeá-las, um agente exógeno pode acessar documentos e dados sobre os quais não possui direitos legais. Cabe enfatizar que o ciberespaço é complexo, de modo que a capacidade de danificar uma base de dados depende, consideravelmente, da habilidade do hacker em identificar vulnerabilidades e valer-se delas. A ampla interconectividade de sistemas virtuais oferece mais oportunidades para invasões (LIBICKI, 2012).

Para compreender melhor esse domínio, é possível destrinchar suas múltiplas camadas em três: “(i) física: hardware, cabos, satélites, roteadores e outros componentes infraestruturais; (ii) sintática: código/software que formata, instrui e controla informação; e (iii) semântica: interface ciberespaço-humana em que a informação é dotada de significado/sentido para seres humanos” (TEIXEIRA, LOPES et FREITAS, 2017, p.38). Já no que tange aos níveis de decisão que compõem a sua defesa militar: (i) nível político – Segurança da Informação e Comunicações e Segurança Cibernética; (ii) nível estratégico – Defesa Cibernética; e (iii) níveis operacional e tático – Guerra Cibernética (BRASIL, 2014).

Essas classificações permitem que os fundamentos do ciberespaço sejam operacionalizados, seja por Ministérios da Defesa (no exemplo anterior, brasileiro), seja por órgãos de concertação internacional – como Aliança do Atlântico Norte (OTAN) e o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Nesse sentido, a OTAN emitiu um comunicado, em 2016, após uma reunião em Varsóvia naquele ano: “comprometemo-nos a aprimorar defesas cibernéticas de nossas redes nacionais e infraestruturas, como uma questão prioritária” (OTAN, 2016, online). Fica nítida, portanto, a relevância do assunto no sistema internacional, e há algum consenso quanto aos novos desafios impostos pela existência desse novo domínio. Sobre tudo no que tange à problemática da aplicação do conceito de fronteira no espaço da Internet, pois este é isento de regulamentação jurídica. Consequentemente, abrindo espaço para a manifestação de diversos tipos de crime (CARVALHO, 2020). Atrrelado a isso, está a dificuldade em identificar a origem do malware e em atribuir o ataque a algum ator específico, o que impossibilita a legítima defesa por parte do Estado (MESQUITA, 2019).

Por conseguinte, o debate acerca da atuação internacional perante tais desafios adquire importância, bem como urgência, a fim de deter possíveis escalonamentos de conflitos por conta de equívocos, ou da falta de regimentos legais e/ou acordos multilaterais. O que se tem observado até então é a tendência da distensão, por meio do aprimoramento de capacidades cibernéticas ofensivas, partindo da concepção de que a melhor defesa é um forte ataque (SANGIOVANNI, 2017). Assim, a concertação internacional calcada em tratados de governança coletiva fica relegada a segundo plano, de modo que poucos avanços foram observados nessa área. Contudo, uma convenção nesse sentido traria potenciais benefícios; é o que advoga Sangiovanni (2017), ao enfatizar a melhoria no compartilhamento

de informações, o estabelecimento de boas práticas, a aceleração da elaboração de capacidades coletivas, o fortalecimento de defesas nacionais, a instituição de mecanismos de alerta precoce e a redução do sucesso de ataques cibernéticos. Um outro aspecto levantado pela autora é a melhor capacidade em identificar atores criminosos e assegurar que as punições cabíveis sejam aplicadas, além de possibilitar a implementação de sanções coletivas (SANGIOVANNI, 2017).

Por fim, com o propósito de ilustrar as formas como os ciberataques se manifestam, alguns eventos emblemáticos devem ser apresentados, pois norteiam os debates e a literatura produzida sobre o tema hodiernamente. São eles: Rússia-Estônia (2007), Síria-Israel (2007), e Israel-Irã (2010) (SANGIOVANNI, 2017; TEIXEIRA, LOPES et FREITAS, 2017). O primeiro caso ocorreu em abril de 2007, quando a retirada de uma estátua que homenageava soviéticos mortos na Segunda Guerra Mundial do centro da capital foi o estopim para uma série de protestos civis na Estônia e na Rússia. Naquele período, sítios eletrônicos do governo e de instituições do país (parlamento, bancos, ministérios, jornais) foram atacados, o Estado acusou o envolvimento de Moscou, questão nunca comprovada. O ataque à Estônia foi do tipo distributed denial-of-service (DDoS) – negação de serviços –, que pauta-se na sobrecarga da rede, impossibilitando o seu acesso (TEIXEIRA, LOPES et FREITAS, 2017).

Naquele mesmo ano, em setembro, o sistema de defesa aéreo da Síria foi hackeado antes do bombardeamento de um local suspeito de atividades nucleares norte-coreanas em Diya-al-Sahir, por forças israelenses. O sistema aéreo de defesa sírio era sofisticado e de origem russa, o que, portanto, incitou seus vendedores – os russos – a pesquisarem a razão da defesa não ter sido ativada. O ciberataque logo foi revelado, ainda que os seus mecanismos não tenham sido explicados definitivamente. De forma simplificada, o sistema foi “cegado” virtualmente, há algumas hipóteses quanto ao modo que isso foi feito, entre elas está a possibilidade do código russo ter sido corrompido por agentes israelenses (CLARKE; KNAKE, 2010). Dois anos após esse evento, Israel desenvolveu uma arma cibernética: o Stuxnet. Seu primeiro alvo foram as centrífugas de enriquecimento de urânio em Natanz, no Irã. Essa sabotagem foi introduzida por uma ferramenta física, uma espécie de pen-drive, que provocou danos o suficiente para atrasar o funcionamento da central nuclear (TEIXEIRA, LOPES et FREITAS, 2017).

4.3 INSURGÊNCIAS, TERRORISMOS E GUERRAS HÍBRIDAS

As guerras irregulares ganharam peso após a Segunda Guerra Mundial, particularmente durante o período da Guerra Fria. Afinal, foi então que se verificou a proliferação de conflitos armados não-convencionais, patrocinados pelas superpotências em disputa (Estados Unidos e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas), dada a periculosidade de um conflito nuclear até mesmo para os países detentores dessas armas (REIS, 2017). Com o fim da Guerra Fria, esse tipo de confronto continuou sendo o mais acessado, pois “as armas de destruição em massa e um mundo multipolar emergente impõem limites ao confronto

direto entre grandes potências” (KORYBKO, 2018, p.13), consolidando o que seria, então, as guerras de quarta geração. Contudo, as guerras irregulares são as formas mais antigas de combate, entre elas estão: terrorismo, guerrilha, insurreição, movimentos de resistência, insurgência e conflitos assimétricos em geral (KORYBKO, 2018; LEAL, 2011).

Por “assimetria” entende-se a presença de atores não-estatais que desafiam o poder instituído, o status quo, por táticas próprias, como as supramencionadas. Ou seja, não há o uso da força convencional de forma aberta e direta (REIS, 2017). O que interessa verdadeiramente, nesse tipo de embate, não é a superioridade de armas, mas sim de movimento: há a busca por corroer o poder e a influência do inimigo – frequentemente, esse tipo de confronto se dá em terrenos complexos, como selvas e áreas urbanas, que favorecem o insurgente –, e não interessa tanto a derrota de forças militares e a conquista de territórios e terrenos, como a guerra convencional (LEAL, 2011; ROSALES, 2014).

Considerando a disputa entre o Oriente soviético e o Ocidente capitalista do século XX, a formação de guerrilhas¹¹ era pautada por uma forte carga ideológica (REIS, 2017). Nesse sentido, grande parte dos fundamentos da ação insurgente foram erigidos pelo líder comunista chinês, Mao Tsé-Tung. Segundo ele, a base do êxito da ação do insurgente está no apoio e no envolvimento da comunidade que o cerca, que ele compara com a submersão de um peixe (insurgente) na água (população civil) (ALMADA et al, 2015). Outro revolucionário que tratou da temática foi Che Guevara em “A Guerra de Guerrilha”, de 1961, obra na qual o autor advoga que a revolução pode ser alcançada por meio do estabelecimento do foco de guerrilheiros (AGUILAR, 2003). Seguindo essa linha, no Brasil, Carlos Marighella, chegou a publicar o “Manual do Guerrilheiro Urbano”, em 1969. Evidentemente, outro nome que se tornou referência no assunto foi o de Vo Nguem Giap, general vietnamita e comandante do Exército do Povo do Vietnã¹² – palco de um dos mais evidentes conflitos de guerra insurgente (REIS, 2017).

Para enfrentar essa nova forma de operar a guerra que vinha se consolidando em países de Terceiro Mundo, os defensores do Ocidente desenvolveram a ação contra-insurgente (CI), frequentemente tratada como “terrorismo de Estado”. Ainda utilizando a metáfora sugerida por Mao Tsé-Tung, o objetivo da CI seria isolar o peixe da água; portanto, existia uma grande preocupação, que se tornou um bordão recorrente, em conquistar corações e mentes (ALMADA et al, 2015). Esse embate de dimensão simbólica marcou os conflitos insurgentes durante a Guerra Fria, tal espectro permaneceu relevante para o século XXI,

¹¹ Antes do século XX, as “guerrilhas” eram entendidas como uma forma pura de conflito militar, geralmente associadas à resistência ao domínio colonial. Somente após 1930 que a guerrilha se tornou revolucionária, com táticas militares irregulares, e intenções mais amplas perante o restante da sociedade, valendo-se também do espectro social, econômico, psicológico e político no qual os guerrilheiros estavam imersos. Gradualmente, essa forma de confronto passou a ser denominada como “insurgência” (BECKETT, 2005).

¹² A Guerra do Vietnã partia da noção de guerra total do povo inteiro, em que toda população da região norte – combatida pelo governo do sul e pelos Estados Unidos da América (EUA) – mobilizou-se no esforço militar e produtivo. Um exemplo da capacidade dos guerrilheiros vietnamitas foi a Ofensiva do Tet, em que todas as cidades do Vietnã do Sul e as maiores bases americanas foram atacadas simultaneamente pela guerrilha. Tal ofensiva representou uma vitória estratégica para a República Democrática do Vietnã (RDV) e desestabilizou a confiança norte-americana (VIZENTINI, 2006).

dado que o terrorismo e a Guerra ao Terror também mobilizam elementos sensíveis ao imaginário coletivo. Como coloca Ceia (2012, p. 2):

Estas narrativas visam não só a legitimação mas também o consentimento, o apoio das populações e o recrutamento de novos efetivos e de novos “combatentes” para a guerra que é travada em várias frentes. Nesse sentido, o combate que se trava não pretende apenas derrotar fisicamente o inimigo; o combate passa, antes de mais nada, pela conquista de “mentes e corações”. E para conquistar essas “mentes” e esses “corações” a comunicação estratégica assume, como veremos, uma importância fulcral.

Não é para menos que a CI seja também conhecida como “terrorismo de Estado”, o discurso de confronto da ameaça comunista era capaz de mobilizar governos e populações, impulsionados pelo medo constante do inimigo¹³ (CEIA, 2012). Ainda sobre a CI, é importante enfatizar a significativa presença de operativos clandestinos paramilitares, em especial, no continente americano. A fim de conter os grupos de esquerda politicamente ativos, os países latino-americanos, aliados aos Estados Unidos, constituíram diversas entidades encarregadas pela perseguição, tortura e, até mesmo, extermínio de dissidentes políticos (ALMADA et al, 2015).

No que tange à tecnologia usada nesse tipo de guerra, faz-se mister retomar o aspecto assimétrico das guerras insurgentes. As partes combatentes se diferem em tudo, em termos de recursos (econômicos, energéticos, bélicos, políticos), alianças com atores estrangeiros, responsabilidade social, detenção de sistemas de inteligência. O insurgente não detém o aparato estatal, os mesmos recursos que as Forças Armadas oficiais, os meios diplomáticos para angariar sistemas de armas, ou a magnitude econômica tangível ao Estado. Porém, pode alcançar seus objetivos políticos por meio da propaganda (GALULA, 2006), atividades clandestinas, obtenção de alianças com potências extrarregionais – que podem transformar o conflito em uma guerra proxy –, milícias e outros grupos também interessados na derrubada do status quo, entre outros subterfúgios. Os contra-insurgentes, por outro lado, possuem acesso a armamentos sofisticados, são capazes de estabelecer alianças com países vizinhos para compartilhar informações e facilitar operações clandestinas, bem como podem contar com treinamento militar específico para esse tipo de atuação, que remontam de experiências como a francesa na Guerra da Argélia (EATON, 2007; MCSHERRY, 2005).

Atualmente, um outro domínio vulnerável à ação insurgente – abordado com maior detalhamento na seção anterior – é o cibernético, pois, pelo uso de armas como a Stuxnet, é possível atingir recursos sensíveis ao Estado, como estruturas de comunicação (SINGER, 2019). O conceito da guerra cibernética como um tipo de conflito de baixa intensidade foi explorado por Samuel Liles, em 2010, em um artigo no qual discute os efeitos políticos que um ataque cibernético pode ter na moral do governo estabelecido. O autor assinala que o

¹³ Como panorama geral, Ian Beckett fez uma simples analogia, porém muito clarividente da relevância da insurgência como forma de guerra: “[e]m todos os anos entre 1945 e 1997, soldados britânicos morreram em exercício em alguma parte do mundo. [...] Embora as experiências de guerras convencionais tenham sido restritas a 35 meses de guerra na Coreia, 10 dias no canal de Suez (1956), 25 dias nas Ilhas Malvinas (1982) e 100 horas na Guerra do Golfo (1991)” (BECKETT, 2005, p.1, tradução nossa).

ciberspaço é mais do que informação, é também resultado da forma como a população interage com esse terreno e reage às atitudes ali tomadas, sendo que a população é o centro gravitacional da disputa insurgente¹⁴ (LILES, 2010).

O terrorismo também se apresentou como forma de ação para grupos insurgentes, uma vez que podem se valer deste para demonstrar força ou afirmar sua ideologia por meio de atos simbólicos (ROSALES, 2014). Contudo, esse elo não é necessário, tampouco intrínseco. Ou seja, enquanto aos insurgentes o domínio do aparato estatal e a presença popular são fatores que lhe são caros, para os terroristas essas não são necessariamente pautas principais, seus atos possuem maior valor simbólico (BECKETT, 2005). De todo modo, o desafio aos sistemas políticos tradicionais, por meio de conflitos de baixa intensidade, foi acompanhado de uma expansão do leque de ideologias que amparam os grupos insurgentes do século XXI, englobando causas diversas de ordem política, étnica ou religiosa (ROSALES, 2014).

O terrorismo, como é conhecido hoje, teve início com os atentados de 11 de setembro de 2001, pela organização terrorista islâmica Al-Qaeda, liderada por Osama Bin Laden, e cujo símbolo foi a queda das Torres Gêmeas, em Nova Iorque. A resposta do governo estadunidense de George W. Bush foi a de desencadear a Guerra ao Terror, intensificando a intervenção norte-americana, sobretudo em países do Oriente Médio, como Afeganistão e Iraque, considerados como “eixo do mal” (VISENTINI, 2017; FERNANDES, 2001). A partir de 2006, outras regiões do globo passaram a ganhar atenção quanto ao combate ao terror, são elas o Chifre da África e o Sahel, e alguns territórios da África Ocidental e Central. Isso se dá, sobretudo, devido à ação de algumas organizações que contestam o poder das forças regionais e extrarregionais ali presentes, como o Al Shabaab (ALS) (Somália), a Al Qaeda do Magreb Islâmico (AQMI) e o Movimento para a Unidade da Jihad (África Ocidental e Sahel Ocidental), e o Boko Haram (Nigéria).

Esses grupos empregam violência contra civis, usando mecanismos ilegais diversos, desde o uso de explosivos e a destruição de bens públicos, até ataques suicidas e execuções de opositores (GONZÁLEZ, 2020). Ademais, como foi o caso do ALS, também há o aproveitamento de estruturas já existentes deixadas por outros agentes na região. Ou seja, o ALS faz uso de blindados, carros de combate soviéticos, helicópteros, deixados pelas forças etíopes, que haviam invadido a Somália, em 2006, a fim de auxiliar as forças estatais a restaurar a ordem (SILVA et al, 2016). Observa-se que existem dinâmicas próprias da estrutura sócio-política dos países dessa região que influem na ação de grupos terroristas e vice-versa, por essa razão González (2020) apresenta dois aspectos que distinguem os grupos terroristas no Oriente Médio e na África: os que operam na África, originalmente, não aplicaram táticas terroristas, e “seu proeminente caráter inter-étnico tem sido um fator que tem limitado a maior propagação das suas redes para outras áreas” (GONZÁLEZ, 2020,

¹⁴ Atrelado a essas questões está o conceito de “Estado Falido”, ainda que não haja consenso na literatura quanto ao uso desse termo, refere-se à existência de governos que não detêm monopólio da força, abrindo brechas para que atores não-estatais adquiram tecnologia militar de ponta e possam ser ameaça aos países vizinhos (EATON, 2007).

p. 68).

Da mesma forma que os insurgentes, os grupos terroristas também passaram a fazer uso das inovações tecnológicas, sobretudo as mais acessíveis, como as Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), sendo mesmo chamados de “tecno-terroristas” (BRZICA, 2018). Quanto a resposta a fim de combater a presença desses grupos na Web, Brzica (2018, p. 43, tradução nossa) assinala:

Agências de inteligência e segurança não têm sido inativas em responder às implicações dos avanços das TIC. O começo de 2016 foi marcado por afirmações grandiosas de que o Estado Islâmico seria obliterado do espaço cibernético até o final daquele ano. Contudo, quase dois anos depois, a aparente presença do Estado Islâmico e outras organizações extremistas continua a ser um problema de suma importância, principalmente porque permite a inclusão de novos membros em redes jihadistas, assim, sempre evoluindo e expandindo. É irrefutável que a Internet facilita a disseminação de informações a amplas audiências, além de permitir mudanças rápidas de plataformas de comunicação, e uma migração quase instantânea de um local virtual para outro.

Concomitante às guerras insurgentes e ao terrorismo, outro tipo de estratégia tem sido perpetrado pelos Estados Unidos para atingir seus objetivos políticos no cenário internacional e assegurar sua influência e liderança (ainda que velada¹⁵): as guerras híbridas. Essas se conformam na implantação de uma revolução colorida¹⁶, como tentativa de golpe brando¹⁷. Entretanto, se tal objetivo falha, a etapa seguinte é a de um golpe rígido, cujo intermédio são os conflitos assimétricos. De maneira resumida, Korybko afirma: “a guerra híbrida é o caos administrado” (2018, p. 35), o fruto dessas etapas é, portanto, o caos sistêmico. Observa-se, assim, que as guerras híbridas incorporam e transcendem¹⁸ muitos aspectos dos demais tipos de guerras irregulares: utilizam técnicas ideológicas, psicológicas e de informação, e canalizam um grande número de cidadãos para confrontar e derrubar

¹⁵ “A liderança velada tem aplicação tanto na revolução colorida como na guerra não convencional, embora seja usada mais comumente para esta do que para aquela. No que diz respeito às revoluções coloridas, os EUA lideram de forma velada fabricando toda a desestabilização e usando seus próprios procuradores in situ para concretizá-las” (KORYBKO, 2018, p. 38).

¹⁶ O objetivo das revoluções coloridas é provocar a desestabilização das instituições de um país, a partir da mobilização da sociedade, e tem como finalidade última derrubar o poder vigente e as lideranças do governo. Para tanto, possui como alvos principais: a população, a mídia, a elite nacional, as forças armadas e as lideranças. O segundo alvo é o indivíduo adulto, portanto conta também com operações psicológicas, para se valer das vulnerabilidades desse indivíduo, que é capaz de agregar outras pessoas para a causa da revolução (KORYBKO, 2018).

¹⁷ Algumas revoluções coloridas, ocorridas entre 2003 e 2005, são: a Revolução das Rosas, na Geórgia, a Revolução Laranja, na Ucrânia, e a Revolução das Tulipas, no Quirguistão. Nesses casos, houve um forte apoio estrangeiro ocidental, aspecto característico desse tipo de revolução (ORTEGA, 2009). De acordo com Ortega (2009), as principais semelhanças nesses processos se referem ao uso de processos eleitorais para contestar o poder vigente; em todos os casos, a oposição derrotada alegou a presença

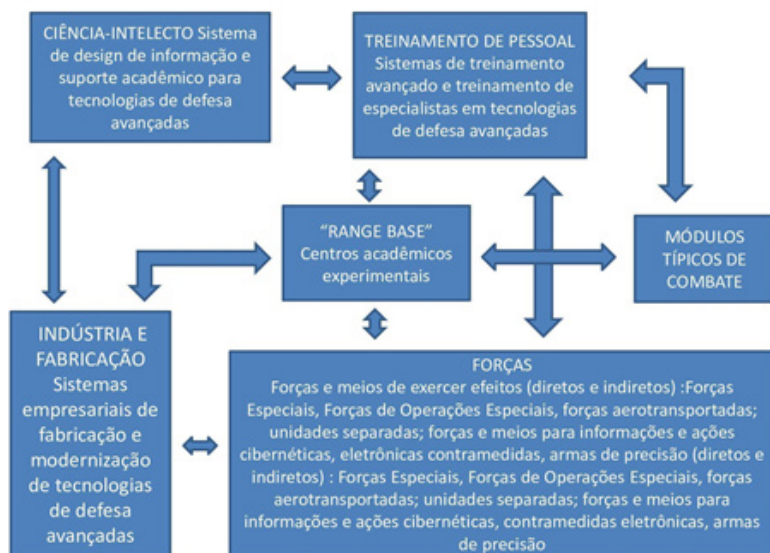
¹⁸ Há que se notar que as guerras híbridas e sua sistematização no meio teórico acadêmico e científico iniciou-se em 2005, quando o termo foi utilizado pelo general norte-americano, James Mattis. Posteriormente o conceito foi melhor explanado por Frank Hoffman, que entendia que a guerra híbrida era uma mescla entre forças regulares e irregulares, cujas limitações foram obscurecidas e que atuariam em um mesmo teatro de operações, por vezes servindo aos mesmos objetivos políticos, estratégicos e táticos. De acordo com Caliskan (2019), o termo foi difundido após a anexação da Crimeia pela Rússia. Após tal evento foi perdendo seu sentido original e a ele foram atribuídas novas acepções, o que abriu brechas não apenas para críticas mas também para a perda de seu caráter científico e a legitimidade do conceito em meios acadêmicos, afinal tornou-se ambíguo (CALISKAN, 2019).

o Estado. Justamente por possuir um vínculo estreito com as demais formas de guerra assimétrica, as híbridas também fazem uso do mesmo tipo de infraestrutura de informação, concernente aos materiais de propaganda e às mídias sociais – blogs, sites de notícias alternativos, TV, jornais –, acompanhadas por um treinamento¹⁹ específico (KORYBKO, 2018).

Compreende-se, assim, que a guerra híbrida visa atingir objetivos de larga escala por meio de recursos modestos, trata-se de uma estratégia holística que busca a penetração de forças irregulares nos sistemas vitais do oponente. Nesse sentido, as fissuras dentro da sociedade – os descontentamentos da população civil, o baixo nível de confiança nas instituições, a percepção quanto à corrupção – são elementos utilizados para desestabilizar um determinado governo, levando a um efeito dominó que atinge as vulnerabilidades nas infraestruturas, nos sistemas de transporte e comunicação, entre outros. Como o alvo é, em realidade, um conjunto de esferas sociais que são alcançadas de maneira remota, são utilizadas tecnologias convencionais e não-convencionais. Para além das voltadas para informação, existe o uso das tecnologias de plataformas de armas autônomas (analisadas na subseção 4.1), de rádio-eletrônicos, sistemas robotizados, forças cibernéticas associadas ao desenvolvimento de novos hardwares e softwares, sistemas de monitoramento, mecanismos de operações de guerra psicológica. Por essa razão, esta é considerada uma guerra de alta tecnologia; há que se lembrar de seu aspecto multidimensional, que é o que determina o uso dessas tecnologias (DANYK; MALIARCHUK; BRIGGS, 2017):

(espaço intencionalmente deixado em branco para melhor visualização da imagem a seguir)

¹⁹ De acordo com Korybko (2018, p. 122), esse treinamento é direcionado a alguns aspectos principais, são eles: “financeiro: os tenentes aprendem técnicas para arrecadar fundos; social: os tenentes aprendem como conduzir com sucesso atividades de disseminação para aumentar suas tropas e reunir mais civis simpatizantes; informação: os tenentes aprendem como criar melhores sites, elaborar materiais promocionais mais eficientes e tirar proveito das mídias sociais”.

Figura 1: Estratégia Holística da Guerra Híbrida

Fonte: DANYK; MALIARCHUK; BRIGGS, 2017, p. 22, tradução nossa.

A título de ilustração, é possível mencionar o golpe do EuroMaidan na Ucrânia, em 2013 e 2014, no qual os rebeldes reivindicavam uma maior integração europeia do país, por meio de uma onda de protestos, inicialmente caracterizados como parte de uma revolução colorida, mas que, gradualmente, tornaram-se violentos. Essa situação quase desencadeou uma guerra civil, com emprego de forças de guerra convencionais e não convencionais, e a aplicação da estratégia chamada de OODA, que consiste em observar a situação, orientar-se, decidir e agir. Essa estratégia centra-se na tomada de decisão racional humana e foi formulada por John Boyd, partindo da premissa que a ação humana encontra-se no centro do conflito, e, portanto, dele dependem os resultados da guerra (COSTA, 2018). Em guerras híbridas com conflitos cibernéticos, este é um sistema relevante, pois há o desenvolvimento do processo cognitivo do ser humano e das máquinas, que são compreendidos na fase de orientação, formulando os cenários possíveis – por meio de um processo iterativo –, que posteriormente condicionarão tanto a decisão como a ação. Nesse sentido, um ciclo OODA é bem sucedido quando confunde o adversário, valendo-se de suas vulnerabilidades. Para o espaço cibernético, isso se traduz na superioridade de informações (ALCÂNTARA, COSTA, 2016).

O ciclo da OODA foi quebrado no dia 21 de fevereiro de 2014, quando ministros das Relações Exteriores da França, Polônia e Alemanha chegaram a Kiev a fim de neutralizar

a violência instaurada, dado o letal tiroteio de franco-atiradores ao longo daquela semana. Foi estabelecido um acordo de paz entre a presidência ucraniana e a oposição, mediada pela União Europeia, o que conduziu a situação a novos rumos, detendo o uso ostensivo de força física. Estrategicamente, há uma condução orgânica das revoluções coloridas para a guerra não-convencional, de procuração, caso a primeira falhe e tenha existido apoio popular o suficiente para passar para essa segunda etapa. Em última instância, há uma ponte com as guerras convencionais, caso o conflito se desenvolva e passe a envolver embates abertos e diretos. Essa gradação é prevista por manuais de campo, escritos por Gene Sharp e pelo Exército dos EUA, o TC 18-01 (KORYBKO, 2018).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observou-se, ao longo do artigo, que, por vezes, o campo de estudos das Relações Internacionais (RI) confunde-se com aquele de sua subárea, a Segurança Internacional. A razão para tanto é o cerne político que mobiliza as duas disciplinas: a busca pela estabilidade do Sistema Internacional (SI). Portanto, alguns temas são especialmente sensíveis a ambas as áreas, entre elas estão as questões ligadas à ciência e tecnologia, por sua vez atreladas à segurança humana e à sobrevivência do sistema. Levando tais aspectos em consideração, o artigo se debruçou sobre o elo entre tecnologia e segurança internacional, cuja complexidade é tanta que há, na literatura, questionamentos quanto à sua existência.

Nesse sentido, constatou-se aqui que o desenvolvimento tecnológico apenas é concluído plenamente em um ambiente social ideal (que contempla necessidade e ethos social, e a disponibilidade de recursos materiais). No que tange ao âmbito militar, é imprescindível a existência de recursos suficientes para viabilizar o uso de tecnologias modernas, assim como o preparo adequado ao corpo militar que irá manejá-las. Por esse motivo, infere-se que o avanço tecnológico apenas se traduz em inovação militar quando são atendidas determinadas condições, como as apresentadas na seção 2.2. A partir de uma perspectiva histórica, concluiu-se que a tecnologia militar não é a vanguarda do desenvolvimento econômico. Em outras palavras, não existe um vínculo causal entre esses dois elementos, sobretudo devido às peculiaridades das condições sociais dentro e fora das Forças Armadas e da especialização técnica existente a nível militar.

Traçou-se, nas seções 2.2 e 3.1, a trajetória histórica pela qual a compreensão do Estado influíu sobre os estudos de Segurança Internacional. Ou seja, foi feita uma contextualização acerca do desenvolvimento de teorias (realismo, neorrealismo, construtivismo, pós colonialismo, etc) para explicar e entender as ameaças à estabilidade do SI, partindo do pressuposto (trabalhado em 2.2) de que o Estado Moderno foi o precursor das forças armadas permanentes como são conhecidas hoje – organizadas, disciplinadas e coordenadas. Contudo, com o desenvolvimento do debate nas RI, houve uma mudança de foco do Estado para o indivíduo, o que, por sua vez, ampliou significativamente o que é considerado uma ameaça à segurança e quais os setores envolvidos deveriam se colocar à frente de questões como saúde, meio ambiente e crescimento populacional.

Pode-se concluir, no entanto, que além do Estado, o fator tecnológico permanece substancialmente integrado ao conjunto dos novos temas de Segurança Internacional. Na realidade, esta relação entre tecnologia e o desenvolvimento dos estudos de segurança esteve sempre presente no debate, já que desde os “Anos Dourados” o advento tecnológico (na época, a revolução nuclear) vem sendo o responsável pela reorganização dos paradigmas dominantes no estudo sobre o tema. Somado a isso, é possível constatar ainda que nos últimos anos houve uma relativa “horizontalização” das capacidades militares entre os países e o “fiel da balança” na distribuição do poder global e, consequentemente, na polaridade e polarização internacional. Estes aspectos impactam a dimensão das respostas de grandes potências – como Rússia e China –, de aliados norte-americanos da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) – como a União Europeia–, e de potências regionais – como Índia, Brasil, África do Sul e Irã (CEPIK, 2013).

Por fim, o último capítulo trabalha em cima das inovações mais recentes na arte da guerra, seja na evolução de Sistemas de Armas Autônomas, seja no desenvolvimento de mecanismos de guerras irregulares – como as cibernéticas, a insurgentes e híbridas –, que se constituem na forma mais recorrente de conflitos, desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Explanados cada um desses temas, evidenciou-se que os principais desafios securitários da contemporaneidade podem ser identificados em dois pontos principais: a moralidade e a assimetria. Por “moralidade”, entende-se a dificuldade em responsabilizar os tomadores de decisão, quando são robôs que provocam danos e prejuízos materiais, e em impor limites e regras para a interação ostensiva no ciberespaço. Como foi tratado na seção 4.1 e 4.2, há uma carência de tratados internacionais que delimitem litígios imprimidos no mais novo domínio combatente, o ciberespaço, e por máquinas, os sistemas autônomos. Já a “assimetria” compreende a disparidade de forças entre os principais contendores do SI no século XX, afinal as guerras são travadas, sobremaneira, entre atores estatais e não-estatais; e não entre entes nacionais, como observou-se até o período da Guerra Fria. Nesse sentido, existe o dilema de emprego de forças em relação à ameaça real, dada a iniquidade material entre os agentes e o desconhecimento quanto às capacidades dos atores não-estatais. Ademais, há também a dificuldade em delimitar regras, pois as operações das guerras irregulares tendem a ser encobertas, pois os embates desse tipo de guerra não se dão de forma aberta e direta.

REFERÊNCIAS

ALMADA, et al. Operación Cóndor 40 años después. Titivillus: Editor digital, 2018.

ALCÂNTARA, B. T.; COSTA, J. G. B. Alternativas de Otimização do Ciclo OODA no Ciberespaço Aplicadas ao Contexto Brasileiro. In: IX ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA - IX ENABED, 2016. Anais... Florianópolis-SC: Forças Armadas e Sociedade Civil: Atores e Agendas da Defesa Nacional no Século XXI.

AMARAL, Arthur Bernardes. A Guerra ao Terror e a Tríplice Fronteira na agenda de segurança dos Estados Unidos. 2008. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: < <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/colecao.php?strSecao=resultado&nrSeq=13091@1> > Acesso em: 12 abr. 2021.

AMBROS, Christiano Cruz. Base Industrial de Defesa e Arranjos Institucionais: África do Sul, Austrália e Brasil em perspectiva comparada. 2017. 454 f. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/157043/001017649.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 11 abr. 2021.

ÁVILA, Fabrício. Polaridade e polarização no século XXI: impactos políticos da transição demográfica. Tese (Dissertação de Doutorado no Programa de Pós-Graduação em Ciências Políticas). Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2013. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/90169>.

BAZZANO, Ariana . O fim da Guerra Fria e os estudos de segurança internacional: o conceito de segurança humana. Aurora (UNESP. Marília) , v. 5, p. 68-79, 2009. Disponível em: <<https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/aurora/article/view/1221>>. Acesso em: 10 jun. 2021.

BECKETT, Ian F. W. Insurgency In Iraq: An Historical Perspective. Strategic Studies Institute, US Army War College, 2005. Disponível em: <www.jstor.org/stable/resrep11454>. Acesso em: 4 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa (MD). Doutrina Militar de Defesa Cibernética. MD-31-M-07. Brasília, DF: Ministério da Defesa. 18 de novembro de 2014. Disponível em: <<https://bdex.eb.mil.br/jspui/handle/123456789/136>>. Acesso em: 6 mar. 2021.

BRZICA, Nikola. Understanding Contemporary Asymmetric Threats. Croatian Inter-

national Relations Review, n. 83, v. 24, 2018. Disponível em: <doi. 10.2478/ cirr-2018-0013>. Acesso: 13 abr. 2021.

BOULANIN, V; VERBRUGGEN, Mapping the Development of Autonomy in Weapon Systems. Suécia: Stockholm International Peace Research Institute, 2017. Disponível em: <https://www.sipri.org/sites/default/files/2017-11/siprireport_mapping_the_development_of_autonomy_in_weapon_systems_1117_1.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2021.

BUZAN, B.; HANSEN, L. The Evolution of International Security Studies. New York: Cambridge University Press, 2009.

BUZAN, B; WAEVER, O. Regions and Powers: the structure of international security. New York: Cambridge University Press, 2003.

CALISKAN, M. Hybrid Warfare Through the Lens of Strategic Theory. Defense & Security Analysis, p. 40-58, v.1, n. 35, jan. 2019.

CANABARRO, D. R.; BORNE, T. Ciberespaço e Internet: Implicações Conceituais para os Estudos de Segurança. Boletim Mundorama, Brasília, n.69, mai. 2013.

CARVALHO, António Augusto Ramos. Ciberespaço e os Novos Desafios à Soberania e à Segurança dos Estados. IDN Cadernos, Porto, n. 36, nov. 2019. Disponível em: <https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/32433/1/idncadernos_36.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2021.

CEIA, Marta Filipa Martins. Conquistando Mentes E Corações A Luta Contra O Terrorismo E A Comunicação Estratégica No Contexto Da Nato. Tese (Dissertação de Mestrado em Ciências da Comunicação, Área de Especialização em Comunicação Estratégica) — Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova Lisboa, Lisboa, 2012.

CEPIK, M. Segurança Internacional: da ordem internacional aos desafios para a América do Sul e para a CELAC. In: ECHANDI, Isabel; SORIA, Adrán. (Org.). Desafios estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica. 1 ed. San Jose: FLACSO, 2013.

CEPIK, M. Segurança nacional e segurança humana: problemas conceituais e consequências políticas. Security and Defense Studies Review, v. 1, Spring 2001. Disponível em: <http://professor.ufrgs.br/marcocepi/files/cepi-_2001_-_seg_nac_e_seg_hum_-_sec_and_def_review.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2021.

COSTA, J. G. B. John Boyd, obra e influência: elementos para um programa de pesquisas. 2018. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Universidade Federal do Rio

Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2018. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/193540>. Acesso em: 10 jun. 2021.

DINIZ, Eugenio. Armamentos Nucleares: Dissuasão e Guerra Nuclear Acidental. Carta Internacional, Belo Horizonte, v. 11, n. 1, p. 9-62, 2016. Disponível em: <<https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/472/298>>. Acesso em: 22 jun. 2021.

DANYK, Y.; MALIACHURK, T.; BRIGGS, C. Hybrid War: High-tech, Information and Cyber Conflicts. Connections, v. 16, n. 2, 2017, pp. 5-24. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/pdf/26326478.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2021.

DUARTE, Érico Esteves. Tecnologia militar e desenvolvimento econômico: Uma análise histórica, Texto para Discussão, No. 1748, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília. 2012. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1748.pdf>. Acesso em 17 mar. 2021.

DUQUE, M. G. O Papel de Síntese da Escola de Copenhague nos Estudos de Segurança Internacional. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v. 31, n. 3, p. 459-501, dez. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292009000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 mar. 2021.

EATON, J. G. The beauty of asymmetry: An examination of the context and practice of asymmetric and unconventional warfare from a western/centrist perspective. Defense Studies, Londres, n.2, v.1, 2002. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/14702430208405011>>. Acesso em: 4 abr. 2021.

ETZIONI, A; ETZIONI, O. Os Prós e os Contras dos Sistemas de Armas Autônomos. Military Review: Revista Profissional do Exército dos EUA. Edição Brasileira. Agosto, 2017. Disponível em: <<https://www.armyupress.army.mil/Journals/Edicao-Brasileira/Artigos-Exclusivamente-On-line/Artigos-Exclusivamente-On-line-de-2017/Etzioni-Sistemas-de-Armas-Autonomos/>>. Acesso em: 20 abr. 2021.

FERNANDES, Anaïs. 2001: Atentado terrorista às Torres Gêmeas nos EUA. Deutsche Welle, 2016. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/2001-atentado-terrorista-%C3%A0s-torres-g%C3%Aameas-nos-eua/a-18708622>>. Acesso em: 01 dez. 2019.

FREEDMAN, L. International Security: changing targets. Foreign Policy, n. 10, Special Edition, p. 48-63, Spring 1998.

GALULA, D. Counterinsurgency Warfare: Theory and Practice. London: Praeger Security International, 2006.

GARCIA, E. V. Killed by algorithms: Do autonomous weapons reduce risks? Beyond the Horizon ISSG, 2021. Disponível em: <<https://behorizon.org/killed-by-algorithms-do-autonomous-weapons-reduce-risks/>>. Acesso em: 24 jun. 2021.

GONZÁLEZ, Y. S. Principais Tendências do Terrorismo na África Rumo a 2025. Revista Brasileira de Estudos Africanos, v. 5, n. 9, p. 55-86, Jan./Jun. 2020.

PRI, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. Cadernos de Política Exterior. Ano 5. Número 8. 2019. Inteligência Artificial, Paz e Segurança: Desafios para o Direito Internacional Humanitário Eugênio V. Garcia. Disponível em: <<http://funag.gov.br/biblioteca/download/cadernos-de-politica-exterior-n-7.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2021.

KELLY, R. Security Theory in the “New Regionalism”. International Studies Review, v. 9, p. 197-229, 2007.

KORYBKO, Andrew. Guerras Híbridas: das revoluções coloridas aos golpes. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

KRAUSE, K. Insecurity and State Formation in the Global Military Order: the Middle Eastern case. European Journal of International Relations, v. 2, n. 3, p. 319-54, 1996.

LEAL, Fernando D’Eça. A Guerra Irregular - A Conspiração do Silêncio no século XXI?. Revista Militar, Lisboa, n. 2515, set. de 2011. Disponível em: <<https://www.revistamilitar.pt/artigopdf/671>>. Acesso em: 15 mar. 2021.

LEITE, Ana Marta Xavier Ferreira. A Problemática da Cibersegurança e os seus Desafios. Centro de Investigação e Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade (CEDIS), Lisboa, n. 49, set. 2016. ISSN 2184-0776 versão online.

LIBICKI, Martin C. Cyberspace Is Not a Warfighting Domain. I/S Journal of Law and Policy for the Information Society, v.8, n.2, 2012. Disponível em: <<https://kb.osu.edu/handle/1811/73111>>. Acesso em: 6 mar. 2021.

LILES, Samuel. Cyber Warfare: As A Form Of Low-intensity Conflict And Insurgency. In: Conference on Cyber Conflict Proceedings, 2010 C. Czosseck and K. Podins (Eds.) CCD COE Publications, 2010, Tallinn, Estonia.

LONGO, W. Tecnologia militar: conceituação, importância e cerceamento. Tensões Mundiais, Fortaleza, v. 3, n. 5, 2007. Disponível em: <<https://revistas.uece.br/index.php/tensoesmundiais/article/view/722/607>>. Acesso em: 6 abr. 2021.

MELVILLE, Andrei. Nuclear Revolution and the New Way of Thinking. In: GROMYKO, Anatoly; HELLMAN, Martin (org.). Breakthrough: Emerging New Thinking: Soviet and Western Scholars Issue a Challenge to Build a World Beyond War. Nova York, Walker & Company, 1988, p. 175-183.

MESQUITA, Felipe Sousa. Segurança cibernética e a política internacional contemporânea: novos desafios e oportunidades. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Relações Internacionais) —Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

ORTEGA, Felipe Afonso. Cores da Mudança? As Revoluções Coloridas e seus reflexos em política externa. 2009. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2009. Disponível em: <<https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/17460/1/Felipe%20Afonso%20Ortega.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2021.

OTAN. Warsaw Summit Communiqué. Disponível em: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm>. Acesso em: 10 mar. 2021.

RANDOLPH, Rainer. A Sociedade em Rede. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR), São Paulo, n.2, nov. 1999. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2000n2p111>>. Acesso em: 7 mar. 2021.

REIS, Bruno Cardoso. Novo Século, Novas Guerras Assimétricas? Origem, Dinâmica e Resposta a Conflitos não-Convencionais como a Guerrilha e o Terrorismo. IDN Cadernos, Porto, n. 26, agosto de 2017.

ROSALES, Samuel. A Guerra de Insurgência na Atualidade: A Longa Guerra; Um Estudo de como as Insurgências têm Evoluído no Início do Século XXI. Revista da Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 231 – 257, jan./jun. 2014.

SAENZ, T.W.; CAPOTE, E.G. Ciência, inovação e gestão tecnológica. Brasília: CNI/IEL/ SENAI/ABIPTI, 2002.

SANGIOVANNI, Mette. Why the World Needs an International Cyberwar Convention. Philosophy and Technology, Cambridge Press, Cambridge, n.31, 2018. DOI: 10.1007/s13347-017-0271-5.

SHEEHAN, Michael. International security: an analytical survey. Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 2005.

SILVA, et al. A Somália e o Al Shabaab. Série Conflitos Internacionais OCI, v. 3, n.6, dez. 2016. Disponível em: <<https://www.marilia.unesp.br/Home/Extensao/observatoriode->

conflitosinternacionais/a-somalia-e-o-al-shabaab.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2021.

SINGER, Peter. What Insurgency Will Look Like in 2030. Defense One. Disponível em: <<https://www.defenseone.com/ideas/2019/04/what-insurgency-will-look-2030/156594/>>. Acesso em: 5 abr. 2021.

TANNO, Grace. A contribuição da Escola de Copenhague aos estudos de segurança internacional. *Revista Contexto Internacional*, Vol. 25 nº 1: Rio de Janeiro, 2003, p. 47-80.

THUDIUM, G. P. S. et al. Os Estudos de Segurança Internacional em Perspectiva Histórica: evolução teórica, regionalismo e a expansão da agenda securitária. XIV Congresso Acadêmico sobre Defesa Nacional, Resende, RJ, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cadn/artigos/xiv_cadn/osa_estudosa_dea_seguranca_internacional.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2021.

TEIXEIRA, A.; LOPES, G. V.; FREITAS, M. T. D. As três tendências da guerra cibernética: novo domínio, arma combinada e arma estratégica. *Revista Carta Internacional*, Belo Horizonte, v. 12, n. 3, 2017, p. 30-53.

USCYBERCOM. U.S. Cyber Command History. Página inicial. Disponível em: <<https://www.cybercom.mil/About/History/>>. Acesso em: 7 mar. 2021.

VESENTINI, José William. Nova ordem, imperialismo e geopolítica global. Campinas, SP: Papirus, 2003.

VISENTINI, Paulo Fagundes. Século XXI: impasses e conflitos. Porto Alegre: Leitura XXI, 2017.

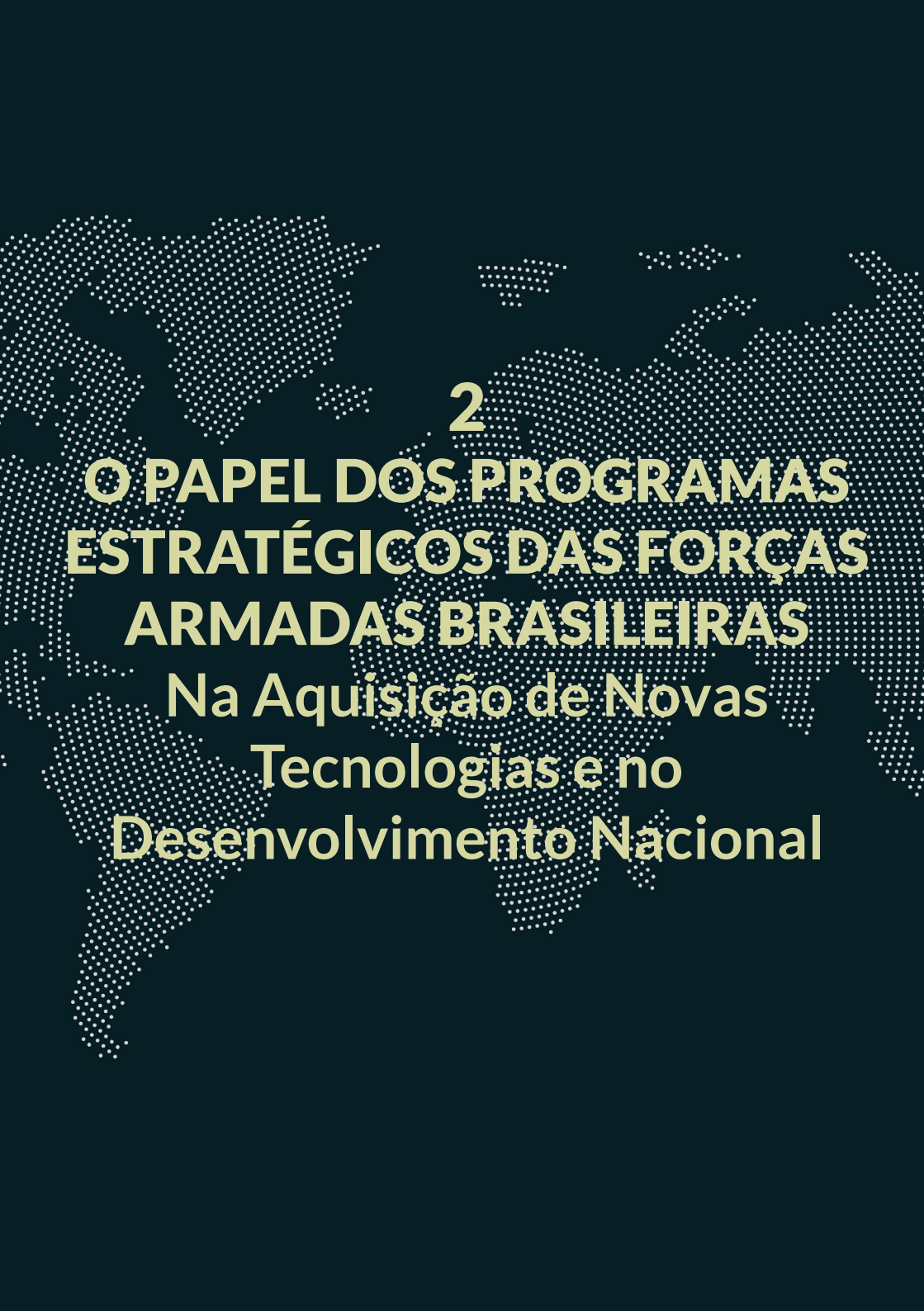
VIZENTINI, Paulo. F. Guerra do Vietnã. 3.ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

WALT, Stephen M. Rethinking the “nuclear revolution”. *Foreign Policy*, Washington (DC), 3 ago. 2010. Disponível em: <<https://foreignpolicy.com/2010/08/03/rethinking-the-nuclear-revolution>>. Acesso em: 22 jun. 2021.

WALT, Stephen M. The Renaissance of Security Studies. *International Studies Quarterly*, vol. 35, no. 2 Jun. 1991, pp. 211-239. Blackwell Publishing on behalf of The International Studies Association Stable. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2600471>>. Acesso em: 08 jun. 2021.

WALTZ, K. N. *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill, 1979.

WILLIAMS, Paul. *Security Studies*. New York: Routledge, 2008.

A stylized world map composed of white dots on a dark blue background, centered behind the text.

2

**O PAPEL DOS PROGRAMAS
ESTRATÉGICOS DAS FORÇAS
ARMADAS BRASILEIRAS
Na Aquisição de Novas
Tecnologias e no
Desenvolvimento Nacional**

O PAPEL DOS PROGRAMAS ESTRATÉGICOS DAS FORÇAS ARMADAS BRASILEIRAS NA AQUISIÇÃO DE NOVAS TECNOLOGIAS E NO DESENVOLVIMENTO NACIONAL

Ana Paula de Melo Pelegrinotti¹

André Valente Maia²

Bruna Queiroz Carvalho³

Yuri Bravo Coutinho⁴

1 INTRODUÇÃO

Todo Estado possui capacidades materiais (território, população, recursos naturais, etc.), que são consideradas para medirmos o seu grau de poder. O exercício do poder nacional deve estar comprometido com o interesse interno da sociedade e manifestado nos objetivos do governo correspondente. Considerando as Forças Armadas um pilar do Estado que provê essa dinâmica, o presente artigo trata de avaliar alguns programas estratégicos recentes que estão relacionados à aquisição de novas tecnologias, consequentemente favorecendo o desenvolvimento em âmbito nacional. Sendo assim, a importância da análise dos projetos nacionais vai ao encontro do entendimento de que as Forças Armadas em geral refletem nas esferas social, econômica e política da sociedade. Nesse sentido, o artigo está disposto em três seções (além desta introdução e suas conclusões na parte final), para responder de que maneira os projetos das Forças Armadas têm impactado no desenvolvimento nacional e na sociedade brasileira.

Na segunda seção é feito um breve histórico do desenvolvimento das instituições que regem a organização das forças armadas, com a criação do Estado-Maior Geral no ano de 1946, perpassando pela aquisição tecnológica e início da unificação das Forças Armadas (SANTANA, 2007), em seguida passando por uma fase de inserção estratégica no mercado mundial de defesa na década de 1980, resultante da grande concentração industrial e a tentativa de reestruturar a indústria de modo a inseri-la no mercado mundial (FERREIRA; SARTI, 2011), e por fim, a integração das forças armadas com a criação do Ministério da Defesa e o impulso da modernização industrial nos anos 2000 (RANGEL et al, 2019;

¹ Graduanda no curso de Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

² Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

³ Graduanda no curso de Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

⁴ Pós-graduando no Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGEEI - UFRGS).

MELO, 2015).

Tangente ao exercício do poder nacional, a terceira seção analisa os projetos ratificados pela nova Política de Defesa Nacional lançada em 2008. Dentro da Estratégia Nacional de Defesa, os projetos visam renovar e modernizar as forças armadas, reorganizar a indústria de defesa nacional e recompor o serviço militar obrigatório, alcançando uma indústria nacional de defesa autônoma (SVARTMAN, 2018). Na Aeronáutica, estão distribuídos 18 projetos em 3 eixos estratégicos: 8 deles sobre meios de força aérea, 7 relacionados à infraestrutura aeroespacial e 3 na área de tecnologia aeroespacial. No Exército, estão distribuídos 17 projetos em 3 eixos estratégicos: 9 referentes à defesa da sociedade, 6 para geração de força e outros 2 projetos de dimensão humana. Por último, a Marinha conta com 7 projetos diversificados que abrangem desde questões sociais até nucleares.

Na quarta seção, buscamos observar os efeitos econômicos e sociopolíticos da modernização militar, abarcando o desenvolvimento tecnológico e industrial de forma a promover seu impacto nas relações civis-militares no Brasil. Por fim, nas conclusões apresentamos como a promoção de uma indústria nacional e do desenvolvimento tecnológico são determinantes na sustentação de uma estratégia de defesa autônoma. Por consequência, permite-se a uma atuação do Brasil de maior protagonismo no cenário global, como presenciado na primeira década do século XXI devido à articulação da BID com o atendimento das demandas para o desenvolvimento doméstico (AMARANTE, 2012).

2 O DESENVOLVIMENTO GRADUAL DAS CAPACIDADES BRASILEIRAS

O poder de um Estado é manifestado através de aspectos políticos, econômicos, sociais, militares e científicos-tecnológicos. O exercício desse poder está condicionado ao progresso dessas capacidades nacionais pelo país, que se responsabiliza por organizá-los estrategicamente de acordo com o interesse nacional. Assim, há a necessidade das agências governamentais estimularem o desenvolvimento dessas competências de um modo interdependente, a fim de fortalecer o Estado-nação. Analisando especificamente as capacidades militares e científicas-tecnológicas, percebe-se que as forças armadas desempenham um importante papel na aquisição de tecnologia para o Brasil, principalmente após a 2ª Guerra Mundial.

Em 1946, foi criado o Estado-Maior Geral, oficializado posteriormente como Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), configurando-se como um órgão de assessoria para o comandante das Forças Armadas. A atuação do EMFA, no entanto, ia além da proposta de unificação parcial das Forças Armadas, realizando projetos que visassem o aprimoramento das atividades militares (SANTANA, 2007). Ainda, cada Força Armada possuía instituições específicas para determinar medidas de aquisição de tecnologias, de modo que o tópico foi tratado com maior seriedade e comprometimento ao longo dos anos, sendo possível citar o Centro Tecnológico da Aeronáutica e o Instituto Militar de

Engenharia. O governo também buscou incentivar o estabelecimento de empresas públicas e privadas, ou de capital misto, para desenvolver a base tecnológica de defesa, culminando na diversificação do parque industrial nacional, como a Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. (1969) e a Indústria de Material Bélico do Brasil (1975) (MELO, 2015).

É importante destacar que essas medidas apresentaram resultados melhores ou piores de acordo com o contexto nacional e internacional. Em 1974, durante o Milagre Econômico foi implementada a Política Nacional de Exportação de Material de Emprego Militar, que determinava políticas de exportação mais assertivas para tentarem “inserir a exportação de material militar como instrumento de política externa e de afirmação e defesa da soberania nacional” (MELO, 2015, p. 147). O apogeu ocorreu na década de 1980, quando o conjunto das atividades do EMFA, dos respectivos ministérios das Forças Armadas e de empresas nacionais conseguiram suprir parte considerável da demanda de necessidades tecnológicas simples e intermediárias; além de eventualmente conseguirem exportar esses materiais, inserindo o Brasil como um dos maiores exportadores de materiais de defesa na época (MELO, 2015).

Essa relativa independência de produtos e serviços externos, entretanto, foi afetada pelo fim da Guerra Fria. As políticas econômicas anteriormente fundamentaram um padrão de endividamento externo, o qual foi aprofundado pelo aumento das taxas de juros, ocasionando a deterioração das contas públicas e o aumento da inflação; assim, houve uma perda das capacidades nacionais devido à desaceleração da economia brasileira (OMETTO; FURTUOSO; SILVA, 1995). Já o sistema internacional foi pautado por relações multilaterais visando a integração e o liberalismo econômico, protagonizadas pelos Estados Unidos e pelas potências europeias, países favorecidos pelo aumento dos juros internacionais. Em relação ao mercado mundial de defesa, notou-se um processo de concentração industrial, no qual esses países reestruturaram suas indústrias nacionais para as consolidarem e potencializarem no âmbito internacional. O Brasil, para manter-se inserido nesse meio, ratificou diversos acordos internacionais em áreas estratégicas, mas que se mostraram assimétricos, de modo que os ganhos brasileiros foram relativamente baixos e não permitiram o desenvolvimento de tecnologias mais complexas nacionalmente (FERREIRA; SARTI, 2011).

O resultado do panorama interno e externo para o Estado brasileiro foi de defasamento tecnológico, com a perda de empresas estratégicas e de capacidade de inovação. Inicialmente, para tentar recuperar o Brasil adotou o sistema de “compras de oportunidade” – aquisição de materiais usados para manter as capacidades básicas do país –, que não promoveu o desenvolvimento interno, continuando o desmonte da segurança nacional (FERREIRA; SARTI, 2011). A retomada dos debates sobre os programas nacionais de defesa, destacando-se o reaparelhamento das Forças Armadas, decorreu primeiramente com a criação da Política de Defesa Nacional (PDN), em 1996, e posteriormente com o estabelecimento do Ministério da Defesa em 1999, substituindo o EMFA e os ministérios específicos das Forças Armadas para unificá-los integralmente. Dessa forma, ao longo da década de 2000, a demanda nacional tornou-se mais positiva, assim como a internacional,

ocasionando o crescimento econômico do mercado interno e possibilitando a modernização da base industrial de defesa proposto por meio da revisão da PDN em 2005 (RANGEL et al, 2019; MELO, 2015).

Assim, iniciou-se um processo de investimento estratégico nas capacidades tecnológicas e militares nacionais, reforçando a necessidade de investir na Defesa pela sua relação direta com o desenvolvimento econômico e tecnológico. Tal postura foi consolidada com a definição da Estratégia Nacional de Defesa (END), em 2008, e do Plano Brasil Maior (PBM), em 2011, estabelecendo-se duas linhas de pesquisa e desenvolvimento: a de tecnologias sensíveis, como submarinos nucleares e satélites; e a de equipamentos pesados, como fragatas e aviões de caça. Cabe ressaltar que parte dessas pesquisas constituíam programas interrompidos anteriormente por falta de recursos, de forma que apresentavam certo desfalque comparado às inovações internacionais; ainda assim, possibilitou-se a reversão do sucateamento das indústrias de defesa, encaminhando eventualmente para processos de modernização de fato (FERREIRA; SARTI, 2011).

Esses projetos foram realizados primordialmente através da transferência de tecnologia de países parceiros, incentivada pelo aumento significativo do financiamento estatal. Esse aumento planejado dos gastos foi institucionalizado por órgãos e políticas governamentais, destacando-se a lei n.º 12.598/2012, que determinou normas favoráveis à “importação de produtos de defesa em detrimento dos nacionais e lançou a base jurídica, tributária e financeira de uma efetiva política de aquisições para reequipar as Forças Armadas, calcada na recuperação da base industrial da defesa” (MELO, 2015, p. 148-149).

A perspectiva atual, então, é de continuidade da expansão dos programas estratégicos, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos. O foco consiste na renovação dos equipamentos, baseando-se nos princípios de monitoramento/controle, de mobilidade e de presença estabelecidos pela END. Esses devem ser entendidos e planejados como interdependentes entre si, integrando o reaparelhamento das Forças Armadas e, conseqüentemente, o desenvolvimento tecnológico militar-civil (FERREIRA; SARTI, 2011). Há uma relativa mudança na concepção da transferência de tecnologia, destacando-se medidas de nacionalização da pesquisa e desenvolvimento de equipamentos de defesa, que buscam reduzir a dependência estrangeira a partir da maior internalização da produção da indústria de defesa (ANDRADE; FRANCO, 2015).

Nesse sentido, é importante destacar as políticas de internalização de tecnologias utilizadas recentemente. Primeiramente, constata-se que foi estabelecido um “meio termo entre a dicotomia clássica do fazer ou comprar, elegendo cooperar com governos ou empresas de outros países para desenvolver sistemas” (AMBROS, 2017, p. 68). Em outras palavras, foi admitido um processo conciliatório entre a base existente e as tecnologias estrangeiras avançadas, com o objetivo de complementar o conhecimento nacional. Essa associação entre autonomia e cooperação internacional é essencial para o Brasil à medida que possibilita a transferência de tecnologia combinada à transmissão do know-how operacional, inserindo o Estado brasileiro na cadeia global de valor (AMBROS, 2017). Outra

medida incentivada é o spin-off e o spin-on de tecnologias duais, ou seja, a transferência de tecnologia de empresas de defesa para o mercado civil e o aproveitamento tecnológico dos setores civis na indústria de defesa, respectivamente (ANDRADE; FRANCO, 2015).

Portanto, percebe-se que a base industrial brasileira de segurança, assim como o sistema de tecnologia e informação, passam por um momento de fortalecimento e desenvolvimento. É notável a relevância e a correlação de ambas as capacidades, consolidando um consenso estatal que atribui a superioridade militar à superioridade científica, de modo a potencializar o poderio nacional (ANDRADE; FRANCO, 2015). Na próxima seção serão abordados os projetos mais importantes de cada Força Armada e, posteriormente, as consequências dessa modernização na sociedade.

3 CARACTERÍSTICAS DOS PROGRAMAS ESTRATÉGICOS DAS FORÇAS ARMADAS BRASILEIRAS

Os Programas Estratégicos das Forças Armadas Brasileiras atuais foram definidos a partir das diretrizes estabelecidas na Estratégia Nacional de Defesa (END). Com base nisso, o Ministério da Defesa buscou estabelecer os projetos que apresentassem capacidades de fornecer as condições necessárias para defender a soberania e os interesses nacionais (BRASIL, M. da D., 2020c). A elaboração destes programas tivera origem a partir da publicação da nova Política de Defesa Nacional em 2005, através do Decreto nº 5.484, o qual visava um caminho de maior autonomia, principalmente em relação aos elementos tecnológicos, conforme expresso no item 4.13,

A persistência de entraves à paz mundial requer a atualização permanente e o reaparelhamento progressivo das nossas Forças Armadas, com ênfase no desenvolvimento da indústria de defesa, visando à redução da dependência tecnológica e à superação das restrições unilaterais de acesso a tecnologias sensíveis (BRASIL, P. da R., 2005).

Seguindo a nova Política de Defesa Nacional, foi lançada, em 2008, a Estratégia de Defesa Nacional, que delineou os detalhes para a implementação dos programas estratégicos. O objetivo era renovar e modernizar as forças armadas, reorganizar a indústria de defesa nacional e recompor o serviço militar obrigatório, rompendo com um período de estagnação, devido aos cortes orçamentários realizados na área militar durante as décadas anteriores (SVARTMAN, 2020). Essa reestruturação no setor de defesa estava inserida, segundo Villa e Viana (2010), em uma estratégia mais ampla de projeção global do país, impulsionada durante os governos de Lula da Silva.

Essa projeção tinha como base uma estratégia de maior integração regional, a qual possibilitasse maior cooperação entre os países vizinhos, garantindo a manutenção da paz e a estabilidade na região. Este propósito é evidenciado através de iniciativas políticas para a construção da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) e da ZOPACAS (SVARTMAN, 2018). Para isso, o projeto de modernização das Forças Armadas tinha como estratégia a renovação da frota de aeronaves e carros

de combate, o desenvolvimento de veículos lançadores de satélites assim como satélites, além de submarinos distribuídos entre as três forças: Força Aérea, Exército e Marinha (BRASIL, M. da D., 2020d, 2020b, 2020a). Esses projetos intentam desenvolver uma capacidade autônoma para a indústria nacional de defesa, a qual tenha condições de fornecer equipamentos, armas e sistemas de tecnologia avançada (SVARTMAN, 2018).

3.1 FORÇA AÉREA

Segundo o Plano Estratégico Militar da Aeronáutica 2018-2027 elaborado pelo Ministério da Defesa (2018), atualmente existem 18 projetos estratégicos, estabelecidos a partir de 2018, sendo executados pelo Força Aérea Brasileira (FAB), sendo eles agrupados em três eixos: Meios de Força Aérea, Infraestrutura Aeroespacial e Tecnologia Aeroespacial.

No eixo Meios de Força Aérea estão presentes os projetos: (1) ARP-REC que consiste no desenvolvimento de um sistema ARP (Aeronave Remotamente Pilotada) para reconhecimento aéreo; (2) CARPONIS que compõe o Programa Estratégico de Sistemas Espaciais (PESE), que constitui uma constelação de satélites de sensoriamento remoto ótico; (3) E-99M que representa a modernização dos sensores aero embarcados⁵ da frota de aeronaves E-99 da FAB; (4) F-X2 que consiste na aquisição de aeronaves de caça de múltiplo emprego; (5) KC-390 que representa a aquisição de aeronaves de transporte militar e de reabastecimento em voo; (6) MICLA-BR que significa o desenvolvimento de Míssil de Cruzeiro de Longo Alcance (300km); (7) MÍSSIL BVR (Beyond Visual Range) consiste na aquisição de mísseis ar-ar guiados por radar ativo; (8) VLM (Veículo Lançador de Microsatélites) que representa o desenvolvimento de foguete para lançamento de cargas de até 150kg (BRASIL, M. da D., 2018).

No eixo Infraestrutura Aeroespacial estão inseridos os projetos: (9) Adequação da Ala 2, localizada em Anápolis-GO, para operação das aeronaves da frota F-39 Gripen e KC-390; (10) ADS-B Continental que é a implantação de estações terrestres; (11) ATN-BR (Rede de Telecomunicações Aeronáuticas do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro); (12) CEA (Centro Espacial de Alcântara); (13) Centro de Controle Guaratinguetá; (14) Estande Operacional e (15) Radar de Defesa Aérea (BRASIL, M. da D., 2018);

No eixo Tecnologia Aeroespacial contêm os projetos: (16) IFF Modo 4 que consiste num sistema de identificação de aeronaves; (17) LINK-BR2 é o desenvolvimento de um protocolo de conexão através do enlace de dados para aeronaves e (18) PROHIPER (Propulsão Hipersônica) consiste no desenvolvimento de um demonstrador tecnológico de aeronave com propulsão hipersônica (BRASIL, M. da D., 2018).

Dentre esses projetos destacam-se o FX-2 (Gripen NG), que prevê a substituição dos caças Mirage 2000, desativados em 2013, por aeronaves suecas Saab JAS 39 Gripen NG. A importância desse projeto está na parceria desenvolvida entre a Embraer e a SAAB para o desenvolvimento em conjunto de uma nova geração das aeronaves Gripen. Essa parceria

⁵ Esses sensores têm a finalidade de cumprir funções de controle e alarme durante uma missão, como monitoramento de sinais durante operações de vigilância, controle, busca e salvamento, dentre outros.

permitirá a transferência de tecnologia e o domínio do sistema de armas pelo Brasil. A montagem das aeronaves ocorreu na fábrica da Embraer em Gavião Peixoto-SP e a entrega da primeira aeronave estava prevista para 2019, porém só ocorreu em 2020, estendendo-se até 2024 (BRASIL, M. da D., 2020a; MAGALHÃES, 2020).

O segundo projeto de destaque é o KC-390, uma aeronave de transporte e reabastecimento em voo que irá substituir a frota de C-130 Hércules. Essa aeronave é desenvolvida pela Embraer em parceria com Argentina, Portugal e República Tcheca, que produzem partes da estrutura, mas permanecendo a montagem final sob responsabilidade da Embraer. Em 2015 a primeira aeronave protótipo realizou seu voo inaugural e em 2016 foi a vez da segunda (BRASIL, M. da D., 2020a). Atualmente a FAB conta com uma frota de quatro aeronaves cujas operações já ultrapassaram 2.400 horas de voo e contam com encomendas de Portugal e Hungria (ISTOÉ DINHEIRO, 2021). Este é o programa em que o Brasil possui a mais avançada tecnologia (SVARTMAN, 2020).

Em terceiro lugar está o Programa Estratégico de Sistemas Espaciais (PESE) que consiste no desenvolvimento e aquisição de equipamentos como satélites de comunicações, de sensoriamento remoto, de coordenadas geográficas e estações de controle de lançamento. O resultado será uma infraestrutura espacial que dará condições para o funcionamento de diversos outros projetos estratégicos de monitoramento e gerenciamento, como os Sistemas de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz), de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), de Defesa Aeroespacial Brasileiro (SISDABRA), de Proteção da Amazônia (SI-PAM), entre outros, além das aplicações de uso civil (BRASIL, M. da D., 2020a).

3.2 EXÉRCITO

Os projetos estratégicos do Exército Brasileiro são coordenados pelo Escritório de Projetos do Exército Brasileiro, estabelecido em 2010, dentro do âmbito do Estado-Maior do Exército. Atualmente existem 17 projetos subdivididos em 3 seções: Defesa da Sociedade, Geração de Força e Dimensão Humana (BRASIL, M. da D., 2021).

Na seção Defesa da Sociedade estão inseridos os projetos: (1) ASTROS 2020, que inclui o desenvolvimento do Míssil Tático de Cruzeiro de 300km e o Foguete Guiado SS-40G, além do Sistema Integrado de Simulação ASTROS, viaturas de transporte e obras de infraestrutura; (2) Aviação⁶, que consiste na modernização das aeronaves e equipamentos; (3) Antiaérea, modernização de equipamentos; (4) Defesa Cibernética, que consiste na criação de um Centro de Defesa Cibernética com toda a infraestrutura necessária; (5) Guarani, desenvolvimento de novas viaturas blindadas sobre rodas; (6) OCOP (Obtenção da Capacidade Operacional Plena), que consiste na aquisição de sistemas e materiais de emprego militar para as capacidades operacionais; (7) Proteger, consiste em sistema de operações de proteção da sociedade e estruturas estratégicas em apoio à defesa civil em caso de desastres naturais, assim como de grandes eventos e operações de Garantia da Lei e da

⁶ A aviação do Exército Brasileiro consiste em aeronaves de asa rotativa (helicópteros) cujo objetivo é garantir a aero mobilidade do mesmo.

Ordem (GLO), além de questões eleitorais como Garantia da Votação e Apuração (GVA); (8) SISFRON (Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras); (9) Lucerna, sistema de inteligência militar (BRASIL, M. da D., 2021).

Compõe a seção Geração de Força os projetos: (10) Amazônia Protegida; (11) Gestão TI e Comunicações; (12) Logística Militar; (13) Sentinela da Pátria; (14) Sistema de Engenharia e (15) Sistema Op. Militar. E por fim, a seção Dimensão Humana abriga os projetos: (16) Força da Nossa Força, que consiste na valorização dos recursos humanos e (17) Sistema de Educação e Cultura (BRASIL, M. da D., 2021).

Dentre esses projetos destacam-se o SISFRON, que tem por objetivo controlar e monitorar as fronteiras do país e reduzir as vulnerabilidades a ilícitos transnacionais, o Guarani, devido sua importância para a indústria de defesa nacional, uma vez que mais de 90% da viatura é produzida no Brasil, e o Projeto Proteger que atua integrado com outros sistemas, como o SISFRON e o Projeto de Defesa Cibernética (BRASIL, M. da D., 2021).

3.3 MARINHA

A Marinha do Brasil é o braço das Forças Armadas do Brasil que possui o menor número de projetos estratégicos, porém não de menor importância. Ao total são 7 projetos, sendo eles: (1) Pessoal, que visa aprimorar a gestão de pessoal; (2) Programa Nuclear da Marinha, que tem como principal objetivo a construção de um submarino convencional com propulsão nuclear; (3) construção do Núcleo do Poder Naval, que abriga outros programas, como o de submarinos, fragatas, dentre outros; (4) Obtenção da Capacidade Operacional Plena – OCOP; (5) Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz), cujo objetivo é controlar e monitorar as águas sob a jurisdição brasileira e áreas internacionais sob responsabilidade do país; (6) Ampliação da Capacidade de Apoio Logístico para os Meios Operativos e (7) Mentalidade Marítima, que é um programa de conscientização da sociedade (MARINHA DO BRASIL, 2021).

Destacam-se os projetos de construção do Núcleo do Poder Naval, o Programa Nuclear e o Projeto SisGAAz, principalmente a construção do primeiro submarino brasileiro com propulsão nuclear. Incorporados nesses projetos estão a construção de submarinos convencionais, navios-aeródromo e anfíbios, navios de patrulha, estaleiros e bases navais (BRASIL, M. da D., 2020b). Esses projetos adquiriram proeminência a partir das descobertas das reservas de óleo e gás nas águas marítimas brasileiras, conhecidos como Pré-Sal, e após a ampliação da jurisdição brasileira sobre o Oceano Atlântico (SVARTMAN, 2020), cuja origem foi o pedido do Brasil junto à Organização das Nações Unidas (ONU), o qual foi parcialmente concedido e reconhecido internacionalmente através da Convenção da ONU sobre os Direitos do Mar (BARROS, 2020).

O estabelecimento desses projetos buscou ampliar a indústria de defesa brasileira, estimulando o desenvolvimento de tecnologias, da mesma forma, utilizando a mão de obra nacional. Entretanto, para atingir tais objetivos, foi necessário o estabelecimento de parcerias com empresas de outros países, como o caso do Acordo Estratégico Brasil-França que

foi a base para o desenvolvimento do programa nuclear da Marinha Brasileira, porém, nem sempre o componente de transferência tecnológica esteve presente. Além disso, esse processo de modernização apresenta algumas vulnerabilidades, dentre elas a falta de consenso acerca do papel do Brasil no sistema internacional e sobre a importância de uma força armada modernizada e o alto grau de autonomia que essas forças possuem em determinar estratégias e prioridades. Adiciona-se a estes, os recentes cortes orçamentários das últimas administrações, os quais estão forçando a revisão de contratos e a postergação dos objetivos (SVARTMAN, 2020).

4 IMPACTOS ESPERADOS NA SOCIEDADE BRASILEIRA

Para além das consequências na agenda externa de defesa, a aquisição de novas tecnologias por parte das Forças Armadas através dos Programas Estratégicos também resulta em implicações domésticas. Na presente seção, almeja-se observar os efeitos econômicos e sociopolíticos da modernização militar, refletindo acerca do desenvolvimento tecnológico e industrial e atentando-se para as características das relações civis-militares no Brasil.

4.1 DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO E INDUSTRIAL

É possível inferir, com base no que foi explanado até aqui, que a modernização das Forças Armadas através de programas estratégicos atua diretamente na Base Industrial de Defesa (BID) de um país. Essa pode ser entendida, de acordo com o artigo II da Portaria 899 do Ministério da Defesa, como:

o conjunto das empresas estatais e privadas, bem como organizações civis e militares, que participem de uma ou mais das etapas de pesquisa, desenvolvimento, produção, distribuição e manutenção de produtos estratégicos de defesa; e produto estratégico de defesa são bens e serviços que pelas peculiaridades de obtenção, produção, distribuição, armazenagem, manutenção ou emprego possam comprometer, direta ou indiretamente, a consecução de objetivos relacionados à segurança ou à defesa do País (BRASIL, 2005, p.1).

Dessa forma, entende-se que a BID de um país é uma estrutura mais ampla e complexa que unicamente a indústria de defesa, envolvendo todo um ecossistema logístico, científico, tecnológico, produtivo e de inovação que garante a sustentação securitária do Estado. Nesse sentido, a promoção de uma indústria nacional de defesa autônoma capaz de sustentar o escalonamento no protagonismo da participação brasileira no cenário global na primeira década do século XXI muito tinha a ver com uma BID bem articulada e capaz de atender as demandas de um país em desenvolvimento (AMARANTE, 2012).

Assim, percebe-se que houve um fortalecimento dos investimentos na modernização das Forças Armadas brasileiras a partir do primeiro governo Lula, momento no qual se viu o empenho brasileiro em incorporar mais recursos ao setor militar. Tal movimentação é notável quando há análise comparativa de dados referentes ao orçamento militar nos anos

de 2002 até 2011 (ROUPPERT; MAMPAEY, 2013). Veja o quadro a seguir:

Quadro 1: Evolução dos dispêndios militares 2002 - 2011

Evolução dos dispêndios militares 2002 - 2011 (em bilhões de dólares, em preço e taxa de câmbio de 2010)											
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	% Variação 2002 - 2011
Brasil	26,48	21,1	21,92	23,68	24,77	27,07	29,13	31,24	34,38	31,58	19,26%
Reino Unido	49,09	52,62	53,23	53,68	54,02	55,73	58,22	59,35	58,1	57,88	17,90%
França	58,6	60,39	62,04	60,73	61,06	61,26	60,65	64,75	59,1	58,24	-0,61%
Europa Ocidental	288	289,5	290,2	286,5	289,2	290,5	296,3	303,3	288,6	283,3	-1,60%

Fonte: elaboração própria com base em Rouppert e Mampaey (2013).

Com base nisso, nota-se que a variação percentual do orçamento para os militares foi maior no Brasil do que no Reino Unido, na França e em toda a Europa Ocidental em conjunto – esses dois últimos obtiveram, inclusive, uma variação negativa. Esse investimento proporcionou um ambiente favorável para o crescimento da indústria brasileira ligada, em algum nível, ao setor de defesa, situação na qual se pode citar a Embraer, empresa brasileira que está posicionada como um expoente internacional no ramo da aviação (ROUPPERT; MAMPAEY, 2013). Além disso, é importante salientar, nesse período, a cooperação e parceria entre o Brasil e países como Índia e França, que reconheciam aqui uma oportunidade para suas manufaturas de defesa (ROUPPERT; MAMPAEY, 2013; MUXAGATO, 2010).

Todavia, cabe citar que, embora investimentos tenham sido feitos também em outros locais nesse período – como na cidade de Santa Maria, no Rio Grande do Sul –, a base industrial de defesa brasileira ainda é geograficamente bastante concentrada na região sudeste do país, em especial no eixo Rio-São Paulo. Não por acaso, essas indústrias estão situadas próximas a centros de pesquisa consolidados, como a Universidade de São Paulo (USP), a Universidade de Campinas (UNICAMP), a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e a Universidade Federal Fluminense (UFF), além de instituições de pesquisa ligadas ao Ministério da Defesa, a exemplo do Instituto de Tecnologia da Aeronáutica (ITA) e o Instituto Militar de Engenharia (IME) (FERNANDES, 2012).

Dado o exposto, é interessante acompanhar que a noção de proteção da soberania nacional e a afirmação de um Estado no cenário global estão ligadas, em algum nível, ao desenvolvimento tecnológico e à mobilização industrial para a garantia de condições autônomas de defesa. Nesse contexto, fica marcada a diferença de capacidades entre aqueles apenas capazes de importar determinado instrumento militar e aqueles que possuem uma Base Industrial de Defesa capaz de desenvolver e produzir esse ou outro instrumento ainda superior (AMARANTE, 2012).

4.2 RELAÇÕES CIVIS-MILITARES

Ao analisar determinadas dinâmicas que fortalecem as Forças Armadas, como é o caso do desenvolvimento de programas estratégicos que visam assegurar as devidas con-

dições de defesa da soberania e interesses do Estado, cabe atentar-se para as características das relações entre civis e militares no Brasil. Nesse sentido, a história política do país é marcada pelo intervencionismo militar, em especial do Exército, em processos cruciais. Em um panorama geral, pode-se citar como exemplos da participação militar direta ou indireta na política a própria fundação da República, o movimento tenentista, o respaldo dado ao Estado Novo, a ditadura civil-militar de 1964 a 1985, dentre outros momentos. Muitas dessas atuações, em especial as ocorridas no período da Segunda Guerra e Guerra Fria, tinham como justificativa o discurso do anticomunismo, instrumentalizado por grupos conservadores para que atendessem aos seus interesses (ROCHA, 2011).

Tamanho protagonismo político colaborou com que as Forças Armadas enquanto instituição dispunham de algum nível de autonomia. Nesse sentido, os militares atuam de forma a fomentar internamente a identificação com o grupo e, consequentemente, promover o corporativismo e o distanciamento do restante da sociedade nos processos decisórios da organização (BEIRED, 2020). Soma-se a esse processo o fato de que os demais atores políticos carecem de expertise em assuntos securitários, característica do insulamento burocrático das Forças Armadas brasileiras, e tem-se como resultado o costume militar de apenas comunicar o governo sobre as políticas que devem ser adotadas com relação à defesa (ALSINA JR., 2009). Ainda tratando-se dos impactos da autonomia da instituição, é possível perceber que a maior parte do orçamento de defesa seja voltado para salários, aposentadorias, pensões e outros benefícios, ainda que as decisões orçamentárias e de salários dos militares sejam responsabilidade do Chefe do Executivo e também do Congresso Nacional, demonstrando a capacidade de influência das Forças Armadas em decisões que digam respeito às suas demandas corporativas (DONADIO, 2010).

Tendo em mente a autonomia da instituição e seu histórico de participação política pode-se entender onde os programas estratégicos para modernização das Forças Armadas atuam nas relações civis-militares do Brasil. Isso porque, no momento em que Lula é eleito pelo Partido dos Trabalhadores, dispara-se o alerta do anticomunismo nos setores mais conservadores da sociedade e dá-se início a um período de contendas entre governo e militares, contingenciados por adaptações temporárias. Esse cenário muda com a ascensão de Nelson Jobim como líder do Ministério da Defesa, que visava desenvolver políticas de defesa mais positivas e eficientes. É nesse contexto que ocorre a implementação da Estratégia Nacional de Defesa em 2008, atrelada ao crescimento econômico vivenciado no período e a articulação dos atores políticos em prol da modernização das forças militares (SVARTMAN, 2020).

Portanto, percebe-se que a complexidade é uma característica presente nas relações civis-militares ainda na contemporaneidade. Isso não extingue, no entanto, a importância das Forças Armadas como um pilar do desenvolvimento econômico e tecnológico brasileiro, através da promoção de uma BID forte e inovadora. Esse ecossistema securitário eficiente engloba também as universidades, que se constituem como um espaço importante de convívio entre militares e civis por meio da produção científica e da promoção de diálo-

go e sociabilidade entre Academia, Forças Armadas e sociedade civil.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As três seções principais do artigo contribuem para a análise dos impactos na sociedade doméstica provindos do desenvolvimento histórico e qualitativo dos projetos empregados pelas Forças Armadas. Contudo, ao relatar os diversos projetos dentre as três organizações nacionais – Força Aérea, Exército e Marinha –, percebe-se que a mudança estrutural de transferência tecnológica, viabilizada pelas medidas de nacionalização para pesquisa e desenvolvimento acerca de novos equipamentos de defesa, contribuiu para a redução da dependência externa do mercado e indústria de defesa.

Dentro desta dinâmica, a indústria de Defesa Nacional é complementada com o conhecimento avançado de parcerias estrangeiras, atribuindo maior interdependência e cooperação entre o desenvolvimento nacional e a experiência operacional estrangeira, o que contribuiu para o alavancamento da indústria brasileira no cenário global (AMBROS, 2017) e o intercâmbio tanto operacional quanto tecnológico entre setores civis e empresariais dentro da indústria de defesa (ANDRADE; FRANCO, 2015).

Nesse sentido, a partir de uma base industrial de defesa consolidada podemos perceber a interconexão necessária entre a soberania nacional, junto da afirmação do Estado a nível internacional, e o desenvolvimento tecnológico aliado à mobilização industrial a fim de garantir maior autonomia ao setor de defesa a partir dos programas abordados. O modelo da Tríplice Hélice caracteriza a integração das instituições envolvidos no desenvolvimento e difusão da inovação tecnológica (DA SILVA; ROHENKOL, 2020), no Brasil recentemente aplicado na cooperação entre níveis domésticos no âmbito do Sistema Indústria Defesa e Academia de Inovação (SisDIA).

Além disso, devemos ressaltar que historicamente os discursos políticos e anseios de grupos da sociedade reforçam o entrelaçamento das relações civis-militares em nível doméstico de modo que as Forças Armadas estiveram direta ou indiretamente envolvidas em contextos de transição econômica e/ou política.

Contudo, o avanço das tecnologias e política de defesa com base nos projetos estratégicos recentemente têm sido construídos em diálogo entre setores militares com setores civis, principalmente na iniciativa privada e universidades, devido ao maior interesse político na indústria de defesa nacional.

REFERÊNCIAS

- ALSINA JR, João Paulo Soares. O poder militar como instrumento da política externa brasileira contemporânea. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 52, n. 02, p. 173-191, dez. 2009. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292009000200010&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 15 abr. 2021.
- AMARANTE, José Carlos Albano do. *A Base Industrial de Defesa Brasileira*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2012. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1091/1/TD_1758.pdf. Acesso em: 15 abr. 2021.
- AMBROS, Christiano Cruz. Hierarquia Internacional da Indústria de Defesa: o trilema da modernização de defesa no caso brasileiro. *Revista Política Hoje*, v. 26, n. 1, p. 55-83, 2017.
- ANDRADE, Israel de Oliveira; FRANCO, Luiz Gustavo Aversa. A Indústria de Defesa Brasileira e a sua Desnacionalização: implicações em aspectos de segurança e soberania e lições a partir da experiência internacional. *Boletim de Economia e Política Internacional*, n. 20, maio/ago. 2015. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5903/1/BEPI_n20_ind%C3%BAstria.pdf. Acesso em: 14 abr. 2021.
- BARROS, Marcelo. O que é a Amazônia Azul e por que o Brasil quer se tornar potência militar no Atlântico. 2020. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/economia-azul/noticias/o-que-e-amazonia-azul-e-por-que-o-brasil-quer-se-tornar-potencia-militar-no-atlantico>.
- BEIRED, José Luis Bendicho. Recuperando o Tempo Perdido: o Estudo das Forças Armadas e a Política no Brasil. *Revista de História*, São Paulo, n. 179, p. 1-9, set. 2020. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revhistoria/article/view/162726/163600>. Acesso em: 15 abr. 2021.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Escritório de Projetos do Exército Brasileiro. 2021. Disponível em: <http://www.epex.eb.mil.br/>. Acesso em: 14 abr. 2021.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Plano estratégico militar da Aeronáutica 2018-2027. Ministério da Defesa, 2018. Disponível em: <https://www.fab.mil.br/Download/arquivos/pemaer.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2021.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Portaria Normativa nº 899/MD, de 19 de julho de 2005. Aprova a Política Nacional da Indústria de Defesa – PNID. Brasília, 2005. Disponível em: https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/190/1/port_norm_n0_899_

md_2005_pnid.pdf. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. Portfólio Estratégico do Exército. 2021. Disponível em: <http://www.epex.eb.mil.br/index.php/texto-explicativo>. Acesso em: 14 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. Projetos estratégicos da Aeronáutica. 2020a. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/industria-de-defesa/paed/projetos-estrategicos/projetos-estrategicos-da-forca-aerea-brasileira>. Acesso em: 13 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. Projetos estratégicos da Marinha. 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/industria-de-defesa/paed/projetos-estrategicos/projetos-estrategicos-da-marinha-do-brasil>. Acesso em: 13 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. Projetos estratégicos de defesa. 2020c. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/industria-de-defesa/paed/projetos-estrategicos/projetos-estrategicos-de-defesa>. Acesso em: 12 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. Projetos estratégicos do Exército. 2020d. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/industria-de-defesa/paed/projetos-estrategicos/projetos-estrategicos-do-exercito-brasileiro>. Acesso em: 13 abr. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Decreto no 5.384, de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional e dá outras providências. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5484.htm. Acesso em: 12 abr. 2021.

DA SILVA, Igor Castellano; ROHENKOHL, Júlio Eduardo. Polos de Defesa e Segurança: Estado, Instituições e Inovação. Fundação de Apoio a Tecnologia e Ciência-Editora UFSM, 2020.

DONADIO, Marcela; TIBILETTI, Maria de La Paz. A Comparative Atlas of Defence in Latin America and Caribbean. Buenos Aires: RESDAL, 2010. Disponível em: <https://www.resdal.org/atlas/atlas-libro-10-ingles.html>. Acesos em: 15 abr. 2021.

ISTOÉ DINHEIRO. Embraer conclui reabastecimento em voo entre duas aeronaves KC-390 Millennium. 2021. Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/embraer-conclui-reabastecimento-em-voo-entre-duas-aeronaves-kc-390-millennium/>. Acesso em: 13 abr. 2021.

FERNANDES, Paulo Cesar. As Políticas de Formação da Base Industrial de Defesa no Brasil Atual e suas Consequências no Setor Industrial. Orientador: Prof.º Dr.º Paulo Fernando

Cirino Mourão. 2012. 89 f. TCC (Graduação) - Curso de Bacharel em Geografia, Universidade Estadual Paulista, Ourinhos/SP, 2012. Disponível em: <http://www.athena.biblioteca.unesp.br/exlibris/bd/capelo/2018-01-18/000894411.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2021.

FERREIRA, Marcos José Barbieri; SARTI, Fernando. Diagnóstico: Base Industrial de Defesa Brasileira. Campinas: ABDI, NEIT-IE-UNICAMP, 2011. Disponível em: http://livroaberto.ibict.br/bitstream/1/550/1/base_industrial_de_defesa_brasileira.pdf. Acesso em: 12 abr. 2021.

MAGALHÃES, André. Força Aérea Brasileira apresenta Workshop do caça Gripen F-39E em Brasília. 2020. Disponível em: <https://www.aeroflap.com.br/forca-aerea-brasileira-apresenta-workshop-do-caca-gripen-f-39e-em-brasilia/>. Acesso em: 13 abr. 2021.

MARINHA DO BRASIL. Programas Estratégicos. 2021. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/programas-estrategicos>. Acesso em: 14 abr. 2021.

MELO, Regiane de. Indústria de Defesa e Desenvolvimento Estratégico: estudo comparado França-Brasil. Brasília: FUNAG, 2015. Disponível em: http://funag.gov.br/biblioteca/download/1112_Industria_de%20defesa_e_desenvolvimento_estrategico.pdf. Acesso em: 12 abr. 2021.

MUXAGATO, Bruno. Le rapprochement franco-brésilien: une relation stratégique au-delà d'un partenariat militaire?. Observatoires des Amériques, Montréal, n. 7, p. 1-11, nov. 2011. Disponível em: https://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/Bruno_novembre10.pdf. Acesso em: 15 abr. 2021.

OMETTO, Ana Maria H.; FURTUOSO, Maria Cristina O.; SILVA, Marina Vieira da. Economia brasileira na década de oitenta e seus reflexos nas condições de vida da população. Rev. Saúde Pública, São Paulo, v. 29, n. 5, p. 403-414, 1995. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsp/a/XRCdDpSndmxTY5J7wXz6tXn/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 06 jun. 2021.

RANGEL, Arthur Nadú et al. Desafios ao Desenvolvimento da Base Industrial de Defesa: a busca pela soberania nacional. In: CONGRESSO ACADÊMICO SOBRE DEFESA NACIONAL (CADN), 16., 2019, Rio de Janeiro. Anais eletrônicos... 2019. Brasília: Ministério da Defesa, 2019.

ROCHA, Antonio Jorge Ramalho. Militares e Política no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2011. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1166/1/td_1670.pdf. Acesso em: 15 abr. 2021.

ROUPPERT, Bérangère; MAMPAEY, Luc. Dépenses militaires dans les pays émergents: entre aubaine et menace. *Innovations*, Paris, v. 42, n. 3, p. 127-146, 2013. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-innovations-2013-3-page-127.htm>. Acesso em: 15 abr. 2021.

SANTANA, Vagner José. *Leitura Crítica do Discurso da Política de Defesa Nacional*. Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria Christina Diniz Leal. 2007. 121 f. Trabalho de Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Linguística, do Departamento de Linguística, Português e Línguas Clássicas, da Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

SVARTMAN, Eduardo Munhoz. *Brazil and Europe: Achievements and setbacks on defense industry partnerships*. 2020.

SVARTMAN, Eduardo Munhoz. A agenda de defesa do Brasil para a América do Sul. In: ARTURI, CARLOS SCHMIDT. *Políticas de defesa, inteligência e segurança*. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2018. p. 48–65.

VILLA, Rafael Antonio Duarte; VIANA, Manuela Trindade. Security issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 53, n. SPE, p. 91-114, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292010000300006>



3

**PROJEÇÃO DE PODER
NO CHIFRE DA ÁFRICA**
Conflitos, Influências e
Oportunidades

PROJEÇÃO DE PODER NO CHIFRE DA ÁFRICA: CONFLITOS, INFLUÊNCIAS E OPORTUNIDADES

Igor Estima Sardo¹

Júlia Käfer Migot²

Kamila Sugano da Trindade³

Mariana Pereira Pedroso⁴

1 INTRODUÇÃO

O Chifre da África compreende uma região do globo profundamente estratégica, por interligar o Mar Mediterrâneo ao Oceano Índico, e dois continentes, a África e a Ásia. Somado a essa característica naturalmente geoestratégica, os atuais Estados do leste africano tiveram trajetórias de desenvolvimento estatal que levaram a uma dinâmica ora de conflito ora de cooperação. Por um lado, há as nações da região que tiveram um histórico com estruturas protoestatais que as conduziram a um eixo desenvolvimentista, como a Etiópia e a Eritreia, e há nações que sofreram com o colonialismo europeu sem nunca terem experimentado um grau de burocracia estatal em sua história, perfazendo um eixo de desenvolvimento estatal, como o Djibuti e a Somália.

Neste contexto, este trabalho intenciona analisar em que medida os Estados nacionais do chifre africano alcançaram um maior grau de autonomia, integração e desenvolvimento desde o período de suas respectivas emancipações no pós-guerra. Como hipótese ao problema anterior, argumenta-se que, por meio de uma trajetória de construção nacional e conflitos interestatais, houve um aumento na soberania e no desenvolvimento dos países do eixo desenvolvimentista. Apesar deste aumento de autonomia e cooperação regional, o Chifre da África e seus povos ainda necessitam de maior integração e cooperação, se o desenvolvimento socioeconômico e uma maior soberania nacional forem objetivos políticos ainda a serem perseguidos.

Neste sentido, o objetivo geral deste trabalho é identificar quais são as influências, conflitos e oportunidades que operam no processo de autonomização, integração e desenvolvimento dos Estados do chifre africano. Para tanto, a metodologia utilizada será análise

¹ Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

² Estudante do curso de Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

³ Estudante do curso de Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

⁴ Estudante dos cursos de Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

qualitativa e revisão bibliográfica. Assim, na seção 2, abordam-se as formações protonacionais anteriores ao colonialismo europeu do século XIX e, em seguida, a intervenção estrangeira no período entre 1885 e 1945, analisando como as potências externas se utilizaram da configuração pré-colonial como instrumento de domínio e disputa. A seção 3, por sua vez, trata da descolonização e formação dos Estados nacionais (1945–1991), demonstrando, mediante eixos de desenvolvimento, como cada Estado teve uma trajetória de emancipação e construção nacional diferente e como os países da região se relacionaram neste primeiro período de desenvolvimento, por meio de alianças, conflitos e assédio estrangeiro. Por fim, a seção 4 aborda o período pós-Guerra Fria, a conjuntura regional durante os anos 1990 e 2000, abordando os principais atores externos na região atualmente, bem como as dinâmicas de cooperação regional. Chega-se à conclusão de que, no segundo período analisado – o pós-Guerra Fria – os Estados da região atingiram um grau maior de desenvolvimento e cooperação, mediante o foro do IGAD, mas que o desafio da autonomia regional ainda é um objetivo comum de todos os Estados.

2 A FORMAÇÃO DAS UNIDADES POLÍTICAS DO CHIFRE DA ÁFRICA DO SÉCULO XIX A 1945

O Chifre da África está localizado na região leste africana e abrange os seguintes países: Djibuti, Eritreia, Etiópia, Somália, Sudão e Sudão do Sul, de acordo com o africanista Nilton Cardoso (2020). Essa região já está há quase meio século inserida em uma série de conflitos intraestatais, mudanças de regimes políticos, e busca de desenvolvimento político, econômico e social. Inicialmente, é preciso destacar a composição histórica e étnica da região. Antes do século XIX, o Chifre da África tinha unidades políticas embrionárias que se assemelhavam com uma estrutura estatal. O caso mais notório, de fato, foi o Império de Axum do século II ao século X d.C, que deu origem ao Império da Abissínia (ou Etíope) a partir do século XI, império que manteve suas dinastias até o século XX (VISENTINI; RIBEIRO; PEREIRA, 2007). Além do caso emblemático da Abissínia, nas modernas Somália e Djibuti se desenvolveram os sultanatos de Adal e Ajuran no período entre os séculos XV e XVI (VISENTINI; RIBEIRO; PEREIRA, 2007). Finalmente, destaca-se ainda a herança turco-otomana nos modernos Estados da Eritreia e do Sudão, os quais foram vassalos do Egito de Mohamed Ali (VISENTINI et al., 2018).

Figura 1: Mapa Político do Chifre da África

Fonte: Cardoso (2020)

Além destas rudimentares unidades políticas, o Chifre da África esteve dividido em etnias com diferenças culturais e linguísticas, a despeito destas formas embrionárias de Estado. Por instância, a Abissínia consolidou-se como um Estado plurinacional de etnias afar, amárica, tigrínia, oromo, somali, entre outras, enquanto que outras unidades políticas mantiveram certa unidade étnica, a despeito de diferenças culturais, tais como os tigrínias cristãos e muçulmanos na Eritreia. Entrementes, Somália e Sudão, apesar de serem etnicamente e culturalmente unitários, são divididos por disputas políticas regionais. Infere-se, portanto, que o chifre africano, antes mesmo do imperialismo europeu, já fervilhava em

uma correlação de forças pré-existentes (VISENTINI et al., 2018).

Ademais dos próprios atores internos que já figuram à região, o Chifre da África é inerentemente estratégico à geopolítica global por ser uma faixa de terra que está entre o golfo de Áden (no Oceano Índico) e o Mar Vermelho, curso d'água que leva ao Mediterrâneo e à Europa. Sendo assim, por causa “[...] de sua posição geopolítica estratégica, desde muito cedo, a região do Chifre da África atraiu a atenção de atores extrarregionais” (CARDOSO, 2020, p. 75). Como se pode observar na figura 1, o controle desta região sempre foi importante ao comércio internacional que se utilizava dos portos de Suez e de Alexandria no Egito, mesmo antes da construção do Canal de Suez, em 1869, para ter acesso rápido entre o Mediterrâneo e o Índico, sem necessitar circunavegar a África ao sul (VISENTINI; RIBEIRO; PEREIRA, 2007).

Neste sentido de posicionamento estratégico, o século XIX será decisivo para o futuro político do continente africano e, logo, do Chifre da África. Como visto anteriormente, até 1800, a região possuía algumas unidades políticas embrionárias, tais como o Império da Abissínia e o Sudão otomano, porém nenhuma delas se constituía como uma esfera pública autônoma, com forças armadas organizadas e fronteiras delimitadas. É importante frisar, entretanto, que estas características são aspectos do modelo europeu, que foi, de fato, ampliado e imposto a todos os rincões do mundo com o início da segunda onda imperialista europeia do século XIX. Assim, os Estados que hoje constituem o chifre africano são fruto da fusão entre as unidades políticas rudimentares pré-existentes e o imperialismo europeu (HOBSBAWM, 2011).

Diferentes regiões do continente eram visadas pelos europeus desde o século XV, mas não havia colonização de vastas áreas, e sim controle de pontos estratégicos de entrepostos comerciais entre a Europa e a Ásia. A partir do início do século XIX, com o desenvolvimento industrial de Estados europeus como Grã-Bretanha, França, Alemanha e Itália, o controle de matérias-primas e mercados consumidores se tornou um imperativo categórico para manter a lucratividade de empresas nacionais e o pleno emprego, e, portanto, evitar crises. No entanto, foi justamente a crise de 1873 que acirrou a corrida imperialista entre as potências europeias, uma vez que a pressão sobre os lucros colocou em xeque o pleno emprego de muitos países da Europa. Como pontua Hobsbawm (2011, p. 80):

Muitas vezes foi observada a coincidência cronológica entre a Depressão [de 1873] e a fase dinâmica da repartição colonial do planeta. Os historiadores discutem muito até que ponto as duas estão ligadas. [...] Entretanto, não há como negar que a pressão do capital à procura de mercados, contribuíram para as políticas expansionistas – inclusive a conquista colonial.

Ademais, outros dois pontos dão conta de explicar este episódio que ficou conhecido como Scramble for Africa: justamente, o controle de pontos estratégicos no continente africano ao comércio internacional (CARDOSO, 2020) e a escalada militar interestatal na Europa após a unificação alemã (1871) (DUROSELLE, 1983). No tocante ao controle de pontos estratégicos da África, era preocupação, sobremaneira, ao maior império do mundo

à época, a Grã-Bretanha. Obter o controle do golfo da Guiné, do Cabo da Boa Esperança, do estreito de Bab-el-Mandeb, do Canal de Suez e do Chifre da África eram mister para manter uma linha de comunicação entre Londres e seu império mundial (VISENTINI; RIBEIRO; PEREIRA, 2007).

Assim, a interferência estrangeira no Chifre da África inicia com a construção do Canal (artificial) de Suez, um projeto anglo-francês de 1859 a 1869. O Egito da dinastia alaúta, até então um Estado soberano como outras unidades políticas da África, assumiu o projeto de construção como sócio sem perceber a tática sutil do colonialismo europeu. A tática de endividar Estados mediante investimento direto, empréstimos e comércio externo foi replicada a inúmeros Estados africanos que tinham uma estrutura governamental melhor estruturada, tal como Marrocos, Argélia e Tunísia. Quando a dívida se tornava impagável, o colonialismo, aos poucos, desestruturava a soberania desses Estados e logo os convertia em domínios diretos ou protetorados vassalos. Em outras regiões do continente africano em que não havia uma estrutura estatal bem definida, as elites clânicas locais eram aliciadas aos colonizadores estrangeiros, que criavam uma estrutura estatal importada do modelo europeu. Ambos os processos, como será analisado, ocorreram no Chifre da África (VISENTINI; RIBEIRO; PEREIRA, 2007).

A partir do endividamento do Egito e sua completa subordinação à Grã-Bretanha a partir de 1869, a queda do Sudão, um protetorado egípcio, foi uma mera questão jurídica⁵. Não obstante à subordinação do Egito, outros movimentos colonialistas ocorreram no continente, como a exploração das bacias do Congo e do Níger e a subordinação de antigos domínios otomanos a novos imperialismos europeus. A corrida imperialista tornou-se ainda mais acirrada a partir da década de 1870, com o início da depressão de 1873-1896 e com o início de um dilema de segurança⁶ entre as potências europeias e o novo contendor alemão. Este novo ator no concerto europeu, apesar de ter logrado unir os vários pequenos Estados alemães sob a égide do Berlim após a guerra franco-prussiana de 1870-1871, teve de enfrentar um contexto de desequilíbrio de poderes e um sentimento de revanchismo por parte da França (DUROSELLE, 1985).

No comando da nova nação unificada, o chanceler Bismarck tentou gravitar a diplomacia europeia em torno de Berlim, organizando um novo equilíbrio de poderes que, assim, evitasse uma desforra francesa. “Daí, finalmente, [o] desejo [de Bismarck] de afastar as preocupações francesas da Europa, incitando a França a uma grande política colonial, o que ademais teria a vantagem de inimizá-la com a Inglaterra e a Itália” (DUROSELLE, 1985, p. 38). Este incitamento foi justamente a Conferência de Berlim de 1884-1885, a qual se propunha a organizar a corrida imperialista entre as potências europeias, fixando regras de colonização, ocupação dos territórios e exploração das bacias hídricas. Portanto, diferentemente do que se imagina, a conferência não dividiu a África entre os países, mas

⁵ Apesar de ocorrer uma revolta nacionalista no Sudão entre 1881 e 1885, a total conquista da região pelos ingleses se deu em 1898 (VISENTINI et al., 2018).

⁶ O dilema de segurança refere-se ao fato de que o aumento de gastos militares de um Estado leva à desconfiança por parte de seus vizinhos, fato que gera uma espiral de aumento de desconfiança e dos gastos militares entre os Estados até atingir o equilíbrio ou o conflito armado (BEEVOR, 2015).

estabeleceu regras de colonização (DUROSELLE, 1985).

Ademais, o clima da conferência não estabeleceu uma partilha harmônica e bem delimitada, fato que se revela de maneira mais clara no Incidente de Fachoda de 1898, quando tropas francesas e britânicas quase entraram em conflito pelo controle do território meridional sudanês (atual Sudão do Sul), prevalecendo a vontade britânica. Não obstante, outras regiões de forte disputa entre as potências transformaram-se em Estados-tampão para evitar novos conflitos, como é o caso da colônia belga do Congo, região de disputa de portugueses, ingleses e franceses. Desta forma, as fronteiras artificiais dos Estados africanos foram firmadas em tratados bilaterais entre as potências imperialistas, formando fronteiras porosas, que não respeitavam divisões geográficas e étnicas, e que até hoje são imprecisas quanto a limites contíguos (DUROSELLE, 1985).

Após a subordinação do Sudão e a Conferência de Berlim, o Chifre da África foi paulatinamente colonizado por França, Grã-Bretanha e Itália, cada qual tentando garantir mais pontos estratégicos neste importante entreposto, além de mais colônias para escoar a produção e investimentos nacionais. Em 1884, a Grã-Bretanha ocupou e estabeleceu as fronteiras da Somalilândia Britânica (norte da atual Somália); em 1888, a França estabeleceu a colônia do Djibuti no ponto mais estratégico da região, na embocadura do estreito de Bab-el-Mandeb; em 1889, a Itália ocupou e estabeleceu as fronteiras da Somalilândia Italiana (sul da atual Somália). Estas três conquistas, a despeito da resistência das populações nativas, foram rápidas e cirúrgicas, haja vista que os povos somalis e afar não eram unidos em uma estrutura política coesa e, logo, foram facilmente controlados por uma nova estrutura colonial imposta (VISENTINI; RIBEIRO; PEREIRA, 2007).

No entanto, ao que hoje correspondem a Eritreia e a Etiópia, foram territórios que demonstraram resistência perene à colonização europeia. A região do planalto etíope era constituída pelas etnias tigrínias, afares, amáricas e oromos, as quais se dividem, em termos culturais, grosso modo, entre tigrínias e amáricos cristãos ortodoxos etíopes e afares, oromos e tigrínias muçulmanos. Apesar de diferenças etnoculturais, o planalto etíope sempre teve uma tradição de organização estatal histórica: o Império plurinacional da Abissínia (atual Etiópia). É importante frisar o caráter plurinacional deste império, haja vista que há tigrínias, tanto cristãos quanto muçulmanos, que lutam por um império plurinacional e outros que lutam por um Estado unicamente tigrínio, a exemplo da porção setentrional (atual Eritreia) que herdou uma estrutura estatal do antigo domínio otomano (VISENTINI; RIBEIRO; PEREIRA, 2007).

Neste contexto, em 1890 a Itália consegue ocupar a região norte do planalto etíope, persuadindo os tigrínias anti-Abissínia e formando a colônia da Eritreia. Desejosa de expandir suas posses, a Itália pretendia unir a Eritreia e a Somalilândia Italiana, conquistando a Abissínia e formando um corredor italiano no chifre africano. Não se tratava, entretanto, de ocupar um território desorganizado, mas de enfrentar um Estado soberano e bem organizado. Neste jogo geopolítico, a Grã-Bretanha declarou neutralidade, de início, tendo em vista que a Abissínia tinha pretensões territorialistas históricas no Sudão. Assim, a Abissí-

nia recorreu aos rivais italianos, comprando armamento europeu e contratando assessores militares franceses e russos. Em 1896, após a Batalha de Ádua, a Itália teve de reconhecer a derrota e desistir de suas pretensões imperialistas. Além de ter se tornado uma aliada anglo-francesa como um Estado-tampão na região, o Império da Abissínia se manteve como uma das poucas nações africanas⁷ a manterem sua soberania e, posteriormente, a participarem da Liga das Nações (VISENTINI; RIBEIRO; PEREIRA, 2007).

Portanto, até o final do século XIX, o Chifre da África toma, aproximadamente, os contornos atuais: Djibuti, Eritreia, Etiópia, Somália (Somalilândias Britânica e Italiana) e Sudão. Neste processo de constituição das unidades políticas da região, é importante ressaltar a diferenciação da colonização e os eixos de desenvolvimento. Primeiramente, a colonização da região, e da África como um todo, é diferente da colonização americana dos séculos XVI ao XVIII. A colonização americana foi caracterizada pelo extermínio da população nativa e pelo povoamento europeu; entretantes, na esfera econômica, as colonizações africanas tiveram a característica de baixo povoamento europeu e maior domínio sobre os nativos, controlando o acesso à terra produtiva, proletarização da população, formação de mercados de escoamento e de oportunidades de investimento baratos em infraestrutura (VISENTINI; RIBEIRO; PEREIRA, 2007).

Porém, na esfera política, as colônias africanas foram formadas com a imposição do modelo europeu de Estado Moderno, com tripartição de poderes, burocracia pública racional-legal, forças policiais e ministérios autóctones. Alguns países, como Sudão, Etiópia e Eritreia, já haviam tido experiências estatais por conta do domínio otomano e por isso se adaptaram bem aos modelos europeus de política. Por outro lado, países como o Djibuti e as Somalilândias tiveram poucos períodos de formação estatal e, portanto, formaram unidades políticas menos organizadas e coesas. Assim, delimitam-se dois eixos de desenvolvimento dos Estados do chifre africano: o eixo desenvolvimentista, constituído por Eritreia e Etiópia, no qual os Estados tiveram uma construção estatal mais sólida, e o eixo frágil, constituído por Somália e Djibuti, no qual os Estados não tiveram uma construção estatal sólida. Entre os dois, contudo, encontra-se o Sudão, que guarda elementos dos dois eixos, sendo difícil de caracterizá-lo (VISENTINI et al., 2018).

De 1900 a 1935, as colônias da região receberam forte investimento em infraestrutura de suas metrópoles para escoar matérias-primas aos portos e mercadorias dos portos às cidades. As melhores terras agricultáveis das colônias foram concentradas nas mãos de colonos europeus, forçando um processo de proletarização das populações autóctones. Houve focos de resistência armada nas Somalilândias e no Sudão, as quais, porém, foram suprimidas. A partir de 1935, a situação geopolítica no Chifre passa por algumas mudanças. A Itália de Mussolini reaviva suas pretensões imperialistas de conquistar a Abissínia e unir a Eritreia e a Somalilândia em um corredor único e, neste sentido, invade e conquista a Abissínia em uma campanha militar de 1935-1936. Obter o controle deste corredor era vital para o controle da região e, portanto, para o controle do acesso do Mediterrâneo ao

⁷ As outras duas foram a África do Sul e a Libéria por motivos que não cabem à discussão aqui (VISENTINI; RIBEIRO; PEREIRA, 2007).

Oceano Índico. As pretensões italianas, no entanto, não foram bem-vindas na Europa, haja vista que o Império da Abissínia era aliado franco-britânico e funcionava como um Estado-tampão entre as posses italianas e britânicas (VISENTINI et al., 2018).

Durante a Segunda Guerra Mundial, a Itália planejava ampliar ainda mais seu *spazio vitale* e enfraquecer as linhas de suprimentos britânicos conquistando todo Chifre da África, isto é, cortando a ligação da Grã-Bretanha com seu império asiático. Em 1940, em um movimento simultâneo, as tropas italianas conquistaram a Somalilândia Britânica a partir da Eritreia e da Abissínia, e iniciaram uma ofensiva contra o Egito a partir da Líbia. Entretanto, as ofensivas ítalo-líbias no Egito malograram e, a partir de 1941, uma ofensiva anglo-sudanesa e anglo-queniana reconquistou os territórios da Eritreia, Abissínia e Somalilândias. A despeito de fracassada, a estratégia italiana reforça a noção de que o Chifre da África, junto ao Canal de Suez, ao Mar Vermelho e ao Estreito de Bab-el-Mandeb, é uma região naturalmente estratégica (BEEVOR, 2015).

3 DESCOLONIZAÇÃO NA ÁFRICA (1945–1991)

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945, com exceção do Djibuti, todo o Chifre da África estava sob esfera de influência britânica. Eritreia, Somalilândias e Sudão estavam sob controle direto da Grã-Bretanha, enquanto que a Abissínia voltou a ser soberana e aliada dos ingleses. Contudo, esta situação era insustentável tanto à Grã-Bretanha quanto à maioria das metrópoles europeias. Isto ocorre porque, após o conflito mundial, as potências imperialistas da Europa estavam endividadas e com uma economia em recessão, e, logo, não tinham capacidade de gerir suas respectivas colônias, tendo de abrir mão de suas posses ultramarinas. De fato, o processo da descolonização era inevitável no continente africano, fazendo com que França e Grã-Bretanha tentassem, pelo menos, conduzir o processo de independência, ainda mantendo certo controle sobre os novos países emancipados (VISENTINI; RIBEIRO; PEREIRA, 2007).

Além do fator externo da Segunda Guerra Mundial, fatores internos ao continente africano, igualmente, influenciaram a situação política na África. Para J. Suret-Canale (2010), pelo menos três fatores foram determinantes para o levante da descolonização. Primeiro, a mobilização de muitos africanos para a guerra criou uma indisposição entre as famílias que eles deixaram antes da partida. Segundo, os africanos que cumpriram o serviço militar tiveram contato com soldados de movimentos anticolonialistas (Estados Unidos e União Soviética), o que os deu experiência com estratégias e táticas anticoloniais. Terceiro, no retorno dos soldados havia a promessa de recompensas e indenizações que nunca foram pagas. Suret-Canale (2010) argumenta que estes três fatores reforçaram sentimentos nacionalistas e pró-independência, inicialmente na região da África Ocidental, mas que vieram a se espalhar pelo restante do continente muito rapidamente.

Com isso, nos anos 1950 existiam no continente africano movimentos político-ideológicos nacionalistas de massa, defendendo a independência política em relação às metrópoles europeias (WALLERSTEIN, 2005). Com o surgimento dos primeiros movimentos

nacionalistas organizados reivindicando a independência das colônias, teve início o processo de descolonização da África, que se estendeu até o final da década de 1970 e início de 1980 com as independências tardias. De modo geral, a maioria das independências africanas teve um caráter pacífico e de conciliação com a metrópole. Casos de luta armada anticolonial⁸, porém, podem ser destacados nas colônias portuguesas, no Zimbábue, no Congo Belga, no Quênia, na Argélia, entre outros (CARDOSO, 2020).

Outro elemento interno de resistência africana ao colonialismo europeu foi o Pan-africanismo. O Pan-africanismo foi um movimento político e social que nasceu entre os descendentes de escravizados africanos das colônias inglesas do Caribe e dos Estados Unidos no final do século XIX, inicialmente voltado para o progresso político e social dos negros e tornado-se, posteriormente, uma ideologia nacionalista orientada para a libertação do continente africano (CARDOSO, 2015). Mais que isso, o Pan-africanismo se espalhou pela luta de emancipação de pessoas negras descendentes de escravizados de todo o mundo. No continente africano, o Pan-africanismo foi um movimento importante de luta pela descolonização, e foi protagonizado por líderes que futuramente viriam a construir a Organização da Unidade Africana, como Kwame N'krumah. Desta forma, o movimento Pan-africanista crescia e buscava uma agenda em comum entre todos os países africanos (VISENTINI; RIBEIRO; PEREIRA, 2007).

Até 1963, dos 54 Estados africanos atuais, 32 obtiveram a independência e, juntos, fundaram a Organização da Unidade Africana (OUA). Na sua criação, em reunião solene, foi publicada uma Carta com seus cinco objetivos. De forma geral, os propósitos eram: "(i) promoção da unidade e solidariedade entre os Estados Africanos; (ii) coordenação e aprofundamento da cooperação regional; (iii) defesa da soberania, integridade territorial e independência; (iv) fim do colonialismo na África" (VISENTINI et al., 2018, p. 11).

De maneira contraditória, a OUA representava um aspecto progressista e conservador ao mesmo tempo. Progressista porque, mediante seus objetivos, buscava desenvolver, integrar e cooperar para com todos os povos africanos e as unidades políticas que os representavam. Por outro lado, a OUA legitimava as fronteiras herdadas pelo colonialismo europeu. Esta legitimação era buscada pelas elites locais que se formaram durante o período do colonialismo, mantendo seu poder e negociando uma dependência econômica com as potências europeias. Neste sentido contraditório da OUA, havia dois grupos de países africanos que atuavam em prol da emancipação do continente: um entendido como radical e outro mais integracionista, chamados Casablanca e Monróvia⁹, respectivamente (VISENTINI; RIBEIRO; PEREIRA, 2007).

De um lado, o Grupo de Casablanca buscava romper laços econômicos com a Europa e desenvolver Estados mais autônomos; entretanto, o Grupo de Monróvia buscava manter laços culturais e econômicos com as antigas metrópoles, desenvolvendo uma

⁸ Anticolonial deve ser encarado aqui em *latu sensu*, haja vista que em alguns Estados, embora tenham se emancipado politicamente, as populações nativas ainda tiveram de lutar contra colonos brancos opressivos (CARDOSO, 2020).

⁹ Os maiores representantes destes dois grupos foram os intelectuais e ideólogos Kwame N'Krumah e Léopold Senghor, respectivamente (VISENTINI; RIBEIRO; PEREIRA, 2007).

cooperação interdependente. Os grupos, que já tinham esta perspectiva mesmo antes da fundação da OUA, discutiam como organizar a agenda. De forma não unânime, a visão do grupo de Monróvia predominou sobre a não ingerência em assuntos internos dos Estados-membros. Neste sentido, a OUA passou a ser questionada pela comunidade internacional e pela não interferência em alguns temas, tais como golpes de Estado, repressão violenta e autoritarismo entre 1960 e 1980 (CARDOSO, 2020)..

3.1 FORMAÇÃO DOS ESTADOS NACIONAIS E DESENVOLVIMENTO

A despeito da cronologia das independências africanas, o desenvolvimento econômico das jovens nações africanas, e igualmente dos Estados do Chifre da África, pode ser dividido em um primeiro momento de tentativa desenvolvimentista, de 1945 a 1981, e em um segundo momento de crise e recessão, de 1981 a 2000. Aqueles Estados que conseguiram se emancipar sem incorrer a custos de uma prolongada guerra anticolonial, puderam aproveitar o contexto internacional favorável para contrair empréstimos internacionais junto aos EUA com juros baixos, iniciando um projeto desenvolvimentista. No entanto, com os choques do petróleo de 1973 e de 1979, houve uma queda geral na produção na economia mundial e, como resposta, os juros dos empréstimos norte-americanos subiram e a dívida dos Estados africanos se multiplicou, atravancando projetos de desenvolvimento e iniciando um período de vinte anos de crise e recessão em boa parte da África (DROZ; ROWLEY, 1993).

Este paradigma de análise se aplica à formação dos Estados nacionais do Chifre da África, apesar de algumas peculiaridades. Após a guerra, somente a Etiópia¹⁰ era um país soberano, mantendo a monarquia e o latifúndio feudal como os sustentáculos do Estado. Aproveitando-se desta situação de maior liberdade frente à desorganização das colônias italianas, então sob administração britânica, o imperador etíope Haile Selassie sugeriu, em 1950, junto à Grã-Bretanha e às Nações Unidas que a Eritreia seja um Estado confederado da Etiópia até que possa ser um Estado independente. Os objetivos expansionistas de Selassie estavam claros, uma vez que era desejo do imperador recuperar uma saída para o mar a fim de fomentar o desenvolvimento nacional. De fato, paulatinamente a Eritreia confederada perdeu autonomia até ter seu parlamento local desmantelado e sua administração ter se subordinado a Adis Abeba (VISENTINI et al., 2018).

De 1950 até 1991, a Etiópia (e a Eritreia) foi o Estado mais bem-sucedido no processo de construção nacional e, por extensão, se converteu no baluarte da estabilidade regional do Chifre, isto é: eventos que ocorriam na Etiópia ressoavam nos países vizinhos, e eventos que perturbassem a ordem regional recebiam especial atenção da diplomacia etíope. Neste mesmo sentido, o desenvolvimento econômico etíope foi o mais expressivo do leste africano, que mesmo passando por um período recessivo na década de 1980, teve as bases sociais da nação transformadas após uma revolução em 1974 que modernizou as estruturas

¹⁰ Nome adotado pelo país nas Nações Unidas, sendo o correspondente grego para Abissínia (VISENTINI et al., 2018).

do país. Entretanto, a anexação arbitrária da Eritreia se revelou custosa de manter, e uma guerrilha tigrínia anti-Adis Abeba se formou na parte litorânea do país, fato que revela a herança estatal histórica legada pelos otomanos e italianos (VISENTINI et al., 2018).

Entrementes, Sudão e a Somália conquistaram sua independência em relação à Grã-Bretanha em 1956 e 1960, respectivamente, e, de início, desenvolveram governos parlamentaristas democráticos que buscavam conciliar crescimento econômico e construção da burocracia estatal. Finalmente, o Djibuti conquistou a emancipação em 1977, apenas de maneira formal, porque, na realidade, o país nunca deixou de ter sua soberania atrelada a interesses externos. Em função de sua posição estratégica, a autonomia do Djibuti nunca foi encorajada e, inercialmente, o país manteve uma relação de dependência não somente com a antiga metrópole francesa, mas com a maioria das potências externas que tivessem interesses nesta rota marítima do Mar Vermelho, tais como EUA, Grã-Bretanha, China etc. (VISENTINI et al., 2018).

Retomando-se os eixos de desenvolvimento, fica claro porque o Djibuti teve um tipo de desenvolvimento frágil, justo porque, sua soberania sempre foi desencorajada pela bem-sucedida interferência estrangeira. Neste mesmo eixo, encontra-se a Somália que durante seu período de desenvolvimento pós-independência, não logrou construir um Estado unificado em uma administração central. Apesar da unificação política das duas colônias da Somalilândia, britânica e italiana, na prática, a parte setentrional era marginalizada das decisões de Mogadíscio, enquanto que a parte meridional era dividida em clãs fundamentalistas islâmicos que o governo central tinha dificuldades em controlar. Em 1969, após um golpe militar de Siad Barre, o país conseguiu organizar uma estrutura estatal mais concentrada, de maneira efêmera (CARDOSO, 2020).

Finalmente, o caso de construção nacional do Sudão fica entre os eixos desenvolvimentista e frágil, justo porque guarda semelhanças com ambos. Por um lado, à semelhança da Etiópia, Cartum teve um histórico com uma administração central fortalecida, mesmo tendo de controlar um território multiétnico e plurinacional — herança do domínio otomano. Por outro lado, diferentemente do caso etíope, Cartum não é capaz de administrar o vasto território e, desde a independência, teve de lutar para manter o país íntegro, sufocando revoltas separatistas no sul, no oeste (Darfur) e no Nilo Azul. Ademais, conquanto tenha um Estado centralizado, a trajetória sudanesa é marcada por uma história de golpes de Estado, com os exemplos mais notórios em 1969, 1971 e 1989 (CARDOSO, 2020).

Neste período de desenvolvimento inicial dos Estados do Chifre, durante a Guerra Fria (1945-1991), é importante salientar as posições geopolíticas que cada país tomou em prol de seus interesses nacionais. A Etiópia de Selassie, desde o início, se alinhou ao bloco Ocidental, buscando legitimar a estrutura tradicional e arcaica da monarquia etíope, ao mesmo tempo que tentava modernizar alguns aspectos do Estado, tais como as capacidades das Forças Armadas. Para os EUA, a aliança da Etiópia e do Djibuti eram essenciais para manter a estabilidade do Chifre da África, ponto estratégico para a movimentação do comércio norte-americano e das frotas militares estadunidenses (CARDOSO, 2020).

Já a Somália tinha um comportamento diametralmente oposto. Desde a independência em 1960, o país adotou um tom diplomático contestatório frente ao bloco capitalista, mas ainda se mantinha no movimento dos países não alinhados, ou seja, estando à parte tanto da esfera capitalista quanto da socialista. No entanto, após o golpe de Siad Barre em 1969, o país se alinhou decididamente ao bloco socialista. Finalmente, o comportamento do Sudão em relação ao conflito bipolar sempre foi errático e ambíguo, podendo se caracterizar como não alinhado. Fato é que o país nunca pôde desenvolver muito bem sua política externa por conta das guerrilhas separatistas internas. Como consequência destes eventos, houve uma polarização na região entre as nações pró-Estados Unidos e as pró-União Soviética, o que forjou o aumento das rivalidades interestatais (AYOGB, 1978).

Entretanto, um acontecimento alteraria toda a dinâmica interestatal da região. Em 1973, após o Primeiro Choque do Petróleo, iniciou-se uma recessão na economia mundial que impactou o desenvolvimento dos Estados africanos guiados pela dívida externa. No mesmo ano, uma forte estiagem ocorreu na faixa de terra do Sahel¹¹, onde se encontram os países do Chifre Africano. No ano seguinte, diante da apatia do imperador Selassie, as forças armadas etíopes executaram um golpe de Estado e aboliram a monarquia. A despeito da crise mundial, a Revolução Etíope foi capaz de dar mais um impulso ao desenvolvimento do Estado da Etiópia e, ao mesmo tempo, transformar a dinâmica regional (DROZ; ROWLEY, 1993).

Apesar da vitória militar em 1978 e do apoio material dado à URSS, o desenvolvimento etíope na superação dos traços feudais da estrutura social e da modernização do Estado era dificultado por três aspectos: aumento dos juros internacionais em 1981, novo período de estiagem em 1983 e o recrudescimento de lutas internas ao país nas regiões do Tigré, de Oromo e, sobretudo, da Eritreia. De fato, desde que a Etiópia voltou-se ao lado socialista, o país virou foco de preocupação para os EUA, que transformaram a guerra civil promovida pelos grupos de libertação nacional em uma guerra por procuração¹² entre URSS e EUA de 1978 a 1991. Com apoio dos EUA, China, Síria, Somália e Sudão, o grupo de libertação nacional eritreu derrotou militarmente a Adis Abeba obteve a independência de facto em 1991. Isto também só foi possível por conta da disputa étnica interna da Etiópia. O governo revolucionário era composto em sua maioria por políticos amáricos, que excluíam a participação tigrínia. Tigrínios pró-Etiópia e anti-Etiópia se uniram para derrubar o governo de maioria amárica contanto que a Eritreia obtivesse independência (VISENTINI, 2012).

Ademais à guerra civil, outro entrave ao desenvolvimento etíope foi a prolongada seca de 1983. Apesar de representar um óbice, a seca deu origem ao primeiro impulso de cooperação regional do Chifre da África: o IGADD. A Autoridade Intergovernamental para a Seca e o Desenvolvimento (IGADD, em inglês), foi criada em 1986, visando à

¹¹ Zona de transição entre o Saara e a savana africana, conhecida por ter terras agricultáveis intermitentes (DROZ; ROWLEY, 1993).

¹² Também conhecida como guerra proxy, é um conflito no qual dois Estados se utilizam de grupos internos a um terceiro Estado para disputar zonas de influência. Outros exemplos são as guerras civis de Angola e Moçambique (VISENTINI, 2012).

colaboração regional para enfrentar a estiagem na região do Sahel, faixa de terra onde os países do Chifre da África se encontram. Apesar do escopo limitado, a iniciativa etíope para superar uma problemática regional foi um primeiro impulso para, também, superar litígios entre os países da região, sem precisarem recorrer ao uso da força ou à intervenção estrangeira (CARDOSO, 2015).

À parte dos eventos que ocorreram na Etiópia e na Eritreia, em 1989, o Sudão passou por um golpe de Estado realizado pelo General Omar Hassan al-Bashir, apoiado pela Frente Nacional Islâmica e pelas elites do Norte. O golpe foi, novamente, encetado para evitar que o governo de outrora negociasse maior autonomia para as regiões separatistas. Uma vez mais, o Sudão, apesar de tentar fortalecer um Estado centralizado, malogra em ser diplomático em um contexto plurinacional interno. Al-Bashir, durante os anos 1990, passaria uma imagem infame do país à comunidade internacional ao apoiar grupos tidos como extremistas islâmicos pelos EUA e fomentar a discórdia separatista em países vizinhos, como na Etiópia, Eritreia e Somália (CARDOSO, 2020).

Desta forma, em 1991, a região do Chifre da África chega ao fim deste primeiro ciclo de desenvolvimento nacional de maneira completamente transformada. A Eritreia obteve a independência sob a liderança de Isaias Afewerki, mostrando a tradição estatal das populações tigrínicas; a Etiópia aboliu a monarquia e passou por duas revoluções, uma socialista amárica (1974), sob a liderança de Mengistu Haile Mariam, e uma tigrínia contrarrevolucionária (1991), sob a liderança de Meles Zenawi; o Estado somali faliu, em 1991, ao não conseguir controlar a insurreição de Warlords (Senhores da Guerra) locais, lançando o país em duas décadas de descontrole; e o Sudão passou por mais um golpe de Estado, em 1989, para tentar controlar os movimentos separatistas. Estes eventos confirmam, parcialmente, o viés dos eixos de desenvolvimento apresentados neste trabalho (CARDOSO, 2020).

Uma vez visto o desenvolvimento individual de cada Estado, no que tange à cooperação regional neste primeiro período de análise, nota-se a falta de iniciativa à cooperação. A despeito da criação da IGADD, o período de 1945 a 1991 é marcado pelo conflito, tanto militar quanto diplomático, entre os Estados. A Guerra de Libertação da Eritreia (1961-1991), a Guerra Somali-Etíope de Ogaden (1977-1978) e as diplomacias beligerantes do Sudão e da Etiópia ao fomentar movimentos separatistas nos países vizinhos são alguns exemplos da ausência de cooperação. Outro fator que impossibilitou a colaboração regional dos Estados do Chifre foi a própria Guerra Fria, colocando os países em lados opostos do conflito ideológico. No entanto, a partir de 1991, com o fim do conflito bipolar e a mudança de conjuntura regional, ocorreu uma nova dinâmica interestatal que conduziu a uma nova etapa de maior desenvolvimento e cooperação entre as nações do leste africano (CARDOSO, 2020).

4 O PÓS-GUERRA FRIA: CONFLITOS, INFLUÊNCIAS E OPORTUNIDADES

Com o fim do sistema bipolar, em 1991, o Chifre da África, assim como outras regiões do Terceiro Mundo, deixou de ser um espaço de disputa por influência entre as grandes potências. Na década de 1990, ocorreu um vazio estratégico no continente africano, que deixava de ser um local de interesse para os Estados Unidos e as demais potências tradicionais. Esse vazio abre espaço para que poderes emergentes passem a incrementar sua presença no continente, além dos próprios atores locais (CARDOSO, 2020).

No início dos anos 2000, porém, há uma renovação do interesse estratégico sobre a África, por parte tanto dos poderes tradicionais quanto dos emergentes. Internamente, após duas décadas de crise, há uma maior cooperação entre os países africanos, e a epítome deste movimento de colaboração continental é a reestruturação da OUA na União Africana (UA), em 2002. Esta reestruturação é devido tanto aos sucessos da OUA – fim do colonialismo europeu e do apartheid – quanto por seus fracassos – apatia frente ao histórico de golpes de Estado e genocídios perpetrados entre povos africanos. Assim, líderes de potências regionais, como Muammar Gaddafi da Líbia, Thabo Mbeki da África do Sul, Abdelaziz Bouteflika da Argélia e Olusegun Obasanjo da Nigéria promoveram a UA como uma organização intergovernamental que promova a democracia e o desenvolvimento no continente africano (VISENTINI et al., 2018). Assim sendo, este tópico pretende abordar casos específicos de presença estrangeira atual, na subseção 4.1, e, na subseção 4.2, a situação da cooperação intra-regional no chifre africano.

4.1 PRESENÇA ESTRANGEIRA ATUAL

O interesse de atores externos no Chifre da África se dá pela importância significativa dessa região nos âmbitos geoestratégico, político e econômico das dinâmicas internacionais, como visto anteriormente. O Chifre é banhado pelo Mar Vermelho e, logo, encontra-se próximo do estreito de Bab-el-Mandeb, do Canal de Suez e dos países do Golfo Pérsico, o que contribui para tornar a sua localização geográfica em uma zona de disputas estratégicas (CARSON et al., 2020; CARDOSO, 2020; KHAN, 2018).

Nota-se que o estreito de Bab-el-Mandeb, pelo qual passa aproximadamente 12% do comércio global, é de extrema importância para a economia internacional. Ademais, os países do Chifre localizam-se próximos a áreas de conflitos, fazendo com que atores externos tenham interesse em basear operações militares em seus territórios. Por conta dessa relevância estratégica, diversos países competem para aumentar sua influência sobre o chifre africano, que passa por um processo de militarização (CARSON et al., 2020; CARDOSO, 2020; KHAN, 2018).

Nesse sentido, nos subtópicos a seguir será abordada, brevemente, a atuação de Estados estrangeiros que atualmente constituem uma presença significativa na região. Assim, será debatida a dinâmica entre Turquia, Irã e as petromonarquias; a crescente atuação chi-

nesa; e a presença de potências tradicionais no contexto da Guerra ao Terror, destacando-se a questão da atuação estadunidense no Djibuti.

4.1.1 TURQUIA, IRÃ E AS PETROMONARQUIAS

Por sua proximidade geográfica de zonas em conflito, como o Iêmen¹³, o Chifre da África ganhou, nos últimos anos, uma nova importância para a balança de poder regional. Assim, existe uma competição entre as petromonarquias do Golfo – em especial, Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos (EAU) e Catar –, Irã e Turquia por maior influência sobre a região do Chifre (CARDOSO, 2020). Faz-se importante notar a existência de uma rivalidade entre a Arábia Saudita e os EAU, de um lado, e a Turquia e o Catar, de outro¹⁴. Nesse contexto, essa rivalidade repercutiu em alguns países do Chifre, exacerbando impasses existentes (KHAN, 2018).

Nota-se que a Arábia Saudita e os EAU têm interesse em estabelecer sua presença comercial e militar em ambas as margens do Mar Vermelho. Um exemplo é o fato de que, por conta da proximidade ao teatro de operações, os EAU se utilizaram do porto eritreu de Assab como base para operações militares no Iêmen. Essas relações podem ser de interesse da Eritreia, tendo em vista as imposições de isolamento sobre o país por parte de nações vizinhas, sob a justificativa de que Asmara apresenta comportamento belicoso e antidiplomático. Um contexto semelhante é o do Sudão, que sofre com sanções econômicas, outorgadas sob a justificativa de que o país financia grupos extremistas islâmicos internacionais e fomenta grupos separatistas em Estados vizinhos; somado a isso, é o único país do Chifre a tomar parte em campanhas terrestres no Iêmen. Ademais, é possível entender as tentativas sauditas de aproximar-se do Chifre, especialmente do Sudão e da Eritreia, como uma maneira de conter a influência do Irã na região (CARDOSO, 2020).

Por sua vez, a política iraniana para a África vem sendo desenvolvida desde a década de 1990 como uma maneira de contornar o isolacionismo imposto sobre a nação. No que tange aos países do Chifre, há uma maior aproximação a partir de 2005, com a eleição de Mahmoud Ahmadinejad, e, até 2014, o Irã manteve alianças com países como Eritreia e Sudão. No entanto, a partir de então, nota-se uma perda de aliados, que passaram a aproximar-se da Arábia Saudita e dos EAU. Pode-se considerar que isso se deu em parte pela mudança no governo iraniano; todavia, a atuação das duas petromonarquias sobre o Chifre e a criação de alianças pode ser vista como direcionada primordialmente à contenção de rivais, principalmente o Irã, que perdeu influência sobre essa região e passou a voltar-se para países da África Ocidental (CARDOSO, 2020; FEIERSTEIN, 2020).

¹³ A eclosão da guerra civil do Iêmen em 2015 fez com que as partes envolvidas buscassem fomentar alianças na região do Mar Vermelho. A presença no Chifre da África, portanto, era uma vantagem importante (CARDOSO, 2020).

¹⁴ Essa rivalidade, produto do contexto histórico e atual, repercute sobre a região do Chifre africano por sua localização próxima e estratégica (CARDOSO, 2020)..

Ainda no tocante às dinâmicas regionais, é importante levar em consideração os desdobramentos da crise no Conselho de Cooperação do Golfo¹⁵ (CCG). Em 2017, os governos da Arábia Saudita, dos EAU e de Bahrein romperam relações diplomáticas com o Catar, acusando-o de apoiar grupos terroristas, promovendo instabilidade na região do Golfo. Foram impostos, também, bloqueios e sanções contra o país, que, junto da Turquia, busca expandir sua influência sobre a região do Mar Vermelho. Essa crise entre os países do Golfo repercutiu sobre o Chifre da África, levando ao aumento da construção de portos e bases militares estrangeiras no litoral da região (CARSON et al., 2020; CARDOSO, 2020).

Nesse contexto, a Turquia, que desde 2011 realiza investimentos significativos no Chifre, também busca aumentar sua influência na região, especialmente em países como o Sudão e a Somália. Nota-se o acirramento das tensões neste último, onde Turquia e Catar apoiam o governo central, em oposição à aproximação dos EAU e da Arábia Saudita à Somalilândia. Nesse sentido, a aproximação estratégica de Ancara aos países do Chifre africano pode ser entendida também como uma tentativa de conter a presença crescente da Arábia Saudita e dos Emirados Árabes Unidos na região (CARSON et al., 2020; CARDOSO, 2020).

Portanto, o Chifre da África está inserido em uma dinâmica regional complexa, em que há disputas por influência sobre a região, as quais acabam por repercutir e afetar a política interna dos países. Ao mesmo tempo em que esse cenário causa instabilidades, as nações africanas podem aproveitar-se de sua importância estratégica para utilizar sua capacidade de barganha ao negociar com potências regionais e internacionais (CARSON et al., 2020; CARDOSO, 2020).

4.1.2 CHINA

A presença chinesa na África tornou-se mais significativa a partir da década de 1990. Inicialmente, a aproximação com o continente estava voltada para o âmbito econômico; na última década, porém, com o anúncio da Nova Rota da Seda (também conhecida como Belt and Road Initiative – BRI), a China passou a exercer uma influência que vai além das relações comerciais, atuando também em relação a questões securitárias e estratégicas (YLÖNEN, 2020). Ao analisar-se os desenvolvimentos recentes, a crescente presença chinesa no Chifre da África pode ser entendida “dentro de uma estratégia maior de aproximação do continente africano promovida por Pequim desde a década de 1990” (CARDOSO, 2020, p. 331).

A China segue apresentando sua atuação no Chifre da África como uma parceria neutra, sem o objetivo de interferir nos assuntos internos das nações com que realiza trocas comerciais e investimentos econômicos. No entanto, a sua influência e o seu interesse na região do chifre africano vão além de relações nesse âmbito. O interesse chinês sobre o

¹⁵ O Conselho de Cooperação do Golfo foi fundado em 1981 e é sediado em Riad. A organização, composta por Arábia Saudita, Bahrein, Catar, Emirados Árabes Unidos, Kuwait e Omã, tem como objetivo principal promover a unidade entre os membros (COOPERATION COUNCIL FOR THE ARAB STATES OF THE GULF, 2021).

Chifre da África está diretamente relacionado à importância estratégica do Oceano Índico para a BRI. Assim, a China objetiva conectar o interior da África ao cinturão comercial desse oceano, além de exercer controle sobre linhas de comunicação marítima. Nesse contexto, a presença da China em países como Djibuti e Etiópia faz parte da estratégia de estabelecer-se em localizações geoestratégicas de maneira a garantir que os fluxos de importação e exportação no Oceano Índico sejam ininterruptos. É também nesse sentido que podem ser entendidas as tentativas chinesas de fortalecer sua marinha (YLÖNEN, 2020).

Tendo isso em consideração, cabe abordar o interesse chinês no Djibuti. Esse país possui uma localização estratégica por sua proximidade ao estreito de Bab-al-Mandeb, que é um potencial ponto de estrangulamento da Nova Rota da Seda. Dessa forma, nota-se que a construção de uma base militar no Djibuti, assim como os investimentos econômicos realizados no país, buscam garantir um maior controle sobre as rotas da BRI, além de configurar um ponto de entrada ao interior do Chifre da África. Somado a isso, além de ser a primeira base militar chinesa no exterior, essa instalação pode servir como modelo para o estabelecimento de futuras bases em outras localizações relevantes para a BRI (CARDOSO, 2020; YLÖNEN, 2020).

Assim, pode-se entender que os investimentos chineses na região fazem parte de uma estratégia para aumentar a influência da China sobre o continente, bem como seu poder econômico. No que tange aos países africanos, existe a possibilidade de beneficiar-se dessa parceria, aproveitando as oportunidades para promover o desenvolvimento de suas economias. No entanto, esse resultado depende de múltiplos outros fatores que devem ser considerados de acordo com as particularidades da situação socioeconômica de cada nação (YLÖNEN, 2020).

4.1.3 O CASO DO DJIBUTI, A PRESENÇA DAS POTÊNCIAS TRADICIONAIS E A GUERRA AO TERROR

Apesar de ser uma nação pequena, o território do Djibuti abriga, simultaneamente, bases militares de diversos países, incluindo Estados Unidos, China, Arábia Saudita (a ser construída), Alemanha, França, Japão e Itália. Após um período de vazio estratégico na década de 1990, o Djibuti passou por um processo de crescente securitização, resultante do seu novo interesse para as chamadas potências tradicionais, especialmente EUA, mas também Reino Unido e alguns países da União Europeia. Nesse sentido, cabe analisar as motivações para o desenvolvimento desse cenário (CARDOSO, 2020; SUN; ZOUBIR, 2016).

A localização estratégica do Djibuti passou a ser de interesse estadunidense sobretudo a partir do 11 de setembro de 2001. Após os atentados, os EUA lançaram a Guerra ao Terror, e o chifre africano foi a primeira região do continente a ser incorporada à lógica do combate ao terrorismo internacional. Nesse contexto, o governo estadunidense aproveitou-se da posição geoestratégica do Djibuti para torná-lo a base de suas operações contra-terroristas na área do Chifre e na Península Arábica. São várias as motivações geopolíticas

para tanto, incluindo a garantia de suporte logístico no que se refere às guerras do Golfo e a proximidade ao estreito de Bab-el-Mandeb (CARDOSO, 2020; SUN; ZOUBIR, 2016).

A base estadunidense no Djibuti, Camp Lemonnier, além de ser a única base militar permanente dos Estados Unidos no continente africano, é também a base da Força Tarefa Conjunta Combinada – Chifre da África (CJTF-HOA). A Força Tarefa é um projeto que objetiva combater o terrorismo nas áreas próximas, como Sudão, Somália e Iêmen. Pode ser do interesse dos EUA usar esse projeto como modelo para iniciativas semelhantes em outras regiões do continente. No que tange aos interesses djibutianos ao permitir bases estrangeiras, o principal é auxílio econômico, uma vez que a soberania do país é estrangida pela presença estrangeira (CARDOSO, 2020; SUN; ZOUBIR, 2016).

Assim, entende-se que o interesse renovado das potências tradicionais sobre o Djibuti está relacionado às dinâmicas regionais e à crescente importância geoestratégica do Mar Vermelho. A presença militar no Djibuti é extremamente conveniente aos EUA, visto que permite a execução de ações relacionadas aos objetivos da Guerra ao Terror, garantindo uma posição privilegiada próxima a zonas disputadas, como o Golfo Pérsico (SUN; ZOUBIR, 2016). Cabe notar que a utilização do combate ao terrorismo como justificativa para a implementação de medidas securitizadoras não condiz com o panorama de ataques terroristas no continente, que não aumentaram significativamente desde o 11 de Setembro (CARDOSO, 2020). Assim, como posto por Sun e Zoubir (2016), o objetivo último dos EUA ao implementar essas estratégias é a manutenção de sua condição hegemônica.

4.2 COOPERAÇÃO INTRARREGIONAL

Após analisar-se as novas intervenções no Chifre da África pós-1991, cabe analisar a segunda etapa de desenvolvimento dos Estados da região. Como demonstrado anteriormente, o período de independências no continente africano no pós-guerra, os Estados emancipados se engajaram em uma miríade de projetos regionais de cooperação, desenvolvimento e resolução pacífica e multilateral de litígios. A partir dos anos 1970, a maioria dos Estados do chifre africano eram independentes, e a região passava a enfrentar dinâmicas de construção de Estado, mudanças de política externa, conflitos e gargalos ao desenvolvimento (VISENTINI, 2007). Neste contexto, a Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento, sucessora da IGADD, se destaca como um projeto regional que, como objetivo último, busca desenvolver economicamente todo o Chifre da África (CARDOSO, 2015).

A despeito desta organização regional, mais conhecida por sua sigla em inglês IGAD, ser o principal foro regional de cooperação multilateral no Chifre da África, é preciso compreender toda a dinâmica intrarregional do leste africano para entender como cada Estado da região se comporta frente aos demais de maneira bilateral, neste segundo período de análise pós-1991. Após esta análise individual e bilateral, conclui-se este trabalho com a análise do fenômeno multilateral mais bem-sucedido do leste africano: a IGAD (CARDOSO, 2020).

4.2.1 A POLÍTICA EXTERNA DOS PRINCIPAIS ESTADOS REGIONAIS E CONFLITOS ATUAIS

Como analisado até aqui, este trabalho leva em conta Djibuti, Eritreia, Etiópia, Somália, Sudão e Sudão do Sul como os Estados que constituem politicamente o Chifre da África. Cada qual desempenha uma função geoestratégica fundamental para a dinâmica da região, seja como rota do comércio mundial, seja como estabilizador regional, seja como abundante fonte de recursos naturais, entre outros motivos. Neste sentido de análise, primeiramente, o “Djibuti, que não possui indústria significativa ou exploração de recursos naturais de alto valor agregado, depende da sua estrutura portuária e da sua aliança com os países ocidentais para sobreviver economicamente” (VISENTINI et al, 2018, p. 244). De fato, o Djibuti, desde a colonização no século XIX até além da independência em 1977, é um importante ponto da rota comercial internacional, localizando-se no estreito de Bab-el-Mandeb, que liga o Mar Vermelho ao Golfo de Áden no Oceano Índico. A segurança deste estreito representa 12% de todo o comércio global, mostrando a importância portuária do Djibuti (CARDOSO, 2020).

Entretanto, além da importância comercial, a “aliança [do Djibuti] com países centrais [...] [é] na verdade o pilar fundamental da política externa do Djibuti” (VISENTINI et al, 2018, p. 245). Como analisado em seções anteriores, estão estacionadas no território djibutiano, bases militares norte-americana, francesa, italiana, japonesa, chinesa, britânica e saudita. Do ponto de vista regional, o Djibuti tem parcerias bilaterais importantes com a Somália, tendo o “presidente da Somália percebe[ndo] como fundamental a atuação do Djibuti na Somália para a manutenção da ordem interna somaliana [...]” (VISENTINI et al, 2018, p. 246) e com a Etiópia, uma vez que ambas criaram uma “relação de interdependência [...] a partir da utilização dos portos djibutianos” (VISENTINI et al, 2018, p. 246). Uma vez mais, destaca-se o eixo de desenvolvimento frágil do Estado do Djibuti (VISENTINI et al, 2018).

Com relação à Eritreia, o Estado é um dos poucos exemplos bem-sucedidos de secessão no continente africano, conquistando sua independência em relação à Etiópia em 1991. Apesar de semelhanças entre etíopes e eritreus, ambas as nações tinham trajetórias político-burocráticas distintas, fato que consolidou a independência e a rivalidade entre os dois países. Desde a independência, contudo, a Eritreia é um dos atores políticos causadores de instabilidade na região. “O isolacionismo da Eritreia aumentou com a sua independência, o que pode ser relacionado com o aumento das tensões com a Etiópia [...]” (VISENTINI et al, 2018, p. 249), além de litígios fronteiriços com Djibuti, Sudão e Iêmen (CARDOSO, 2020).

Realmente, após a emancipação política, a Eritreia se isolou política e economicamente, tornando-se gradativamente uma autarquia comercial e financeira, não dependendo tanto do comércio internacional e de investimentos estrangeiros para gerir a economia doméstica. Para sustentar esta situação de baixo crescimento econômico e desigualdade, o país é comandado, de maneira autoritária, pelo primeiro e único presidente Isaias Afewerki

desde a independência. Não há eleições regulares e não há partidos, senão o partido do governo. O autoritarismo de Afewerki logo levou a uma crescente militarização da sociedade eritreia, criando um dilema de segurança com os demais países da região, isolando ainda mais o país. A comunidade internacional condena “o regime eritreu e se afast[ou] do país nas últimas décadas [...], a ONU aprovou sanções econômicas e militares contra o regime eritreu em 2009, 2011 e 2012, alegando que a Eritreia apoia militarmente e economicamente insurgentes islâmicos” (VISENTINI et al, 2018, p. 249).

Apenas recentemente, Afewerki parece perceber que a política externa isolacionista e agressiva não tem colhido frutos. Em 2009, “o país fundou uma zona de livre-comércio em Massawa, dentro da qual foram removidas todas as barreiras comerciais como taxas e quotas” (VISENTINI et al, 2018, p. 249), e, em 2018, Eritreia e Etiópia, enfim, restabeleceram relações diplomáticas, após uma série de escaramuças fronteiriças desde a separação entre ambas (CARDOSO, 2020). Na realidade, este restabelecimento só foi possível pela iniciativa etíope, uma nação que sempre teve uma tradição diplomática proativa e de liderança. “O condicionante da liderança etíope na África se manifesta, além da sua liderança em organizações internacionais, intra e extra-africanas, na atuação na sua região, principalmente através da Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD)” (VISENTINI et al, 2018, p. 254), como se verá adiante.

Como já analisado, a Etiópia parece desempenhar um importante papel de estabilizadora regional, agindo tanto diplomaticamente mediante foros multilaterais e negociações bilaterais com os países da região, quanto militarmente em missões de paz na Somália, Sudão e Sudão do Sul (CEPIK; SCHNEIDER, 2010). A paz é pré-requisito essencial para o desenvolvimento econômico nacional e regional, no qual a Etiópia busca integrar os vizinhos, como no caso do “Programa Corredor de Transporte Etiópia-Sudão do Sul-Porto de Lamu, Quênia (LAPSSET), projeto iniciado em 2012 que irá interligar esses três países com linhas rodoviárias e ferroviárias, além de oleodutos e uma refinaria na cidade de Lamu” (VISENTINI et al, 2018, p. 255), projeto este financiado pela República Popular da China (CARDOSO, 2020).

Porém, os gargalos ao desenvolvimento nacional já são sensíveis, uma vez que a economia etíope necessita de um maior potencial energético para novos empreendimentos industriais. Desde 2012, a Etiópia vem construindo a maior hidrelétrica da África no Nilo Azul, o que prejudica o potencial energético do Egito, causando um conflito diplomático com o Estado egípcio (RAHMAN, 2012). Mais uma vez, “a Etiópia arrecadou apoio dos países ribeirinhos para a construção da [hidrelétrica] a partir da diplomacia energética, isto é, realizando acordos para a distribuição da energia produzida pela represa para toda a região” (VISENTINI et al, 2018, p. 255). Pela análise anterior, reitera-se o caráter desenvolvimentista dos Estados eritreu e etíope, ainda que ambos tenham comportamentos diplomáticos distintos (VISENTINI et al, 2018).

Outra importante fonte de instabilidades na região do Chifre da África continua sendo a Somália. Desde a queda de Mohamed Siad Barre em 1991, o país se dividiu em três

porções: a Somalilândia ao norte, a Puntlândia no nordeste e o restante da Somália ao sul. Desde a independência do país em 1960, com a união das Somalilândias britânica (norte) e italiana (sul), o país já era fragmentado e descentralizado. A queda de Barre por grupos insurgentes em 1991 evidenciou este componente fragmentado. Ao norte, a atual Somalilândia era herdeira da burocracia colonial britânica e busca reconhecimento da independência até o presente (VISENTINI et al., 2018). O mesmo ocorre com a porção nordeste, Puntlândia, que em 1998 “autoproclamou a independência [...]”. No entanto, nenhum governo reconheceu a independência da região até o presente momento” (VISENTINI et al, 2018, p. 261).

Ao sul, o restante da Somália, durante toda a década de 1990, permaneceu descontrolado, sob o jugo de 14 Warlords (Senhores da Guerra), líderes de clãs fundamentalistas. Portanto, na prática, a totalidade do Estado somali não possui uma política externa, uma vez que seu território é fragmentado em três, sendo um deles desgobernado por mais de 20 anos (1991-2012). A Somália, logo, sofre da intervenção de outros Estados que tentam estabilizar o país, que se tornou uma ameaça aos Estados da região, por conta de grupos fundamentalistas islâmicos – como é o caso do al-Shabaab¹⁶. –, e ao comércio internacional, em função da pirataria que se instaurou na costa do país, após o colapso do Estado somali (VISENTINI, 2007). No entanto, a partir dos anos 2000, iniciam-se esforços internacionais para restabelecer o império da lei no país, tal como expõem Visentini et al (2018, p. 261):

Em 2000, em Arta, [...] chegou-se a um acordo que estabeleceu um Governo Nacional de Transição (TNG, na sigla em inglês) na Somália [...]. No entanto, a não inclusão de grupos beligerantes importantes no acordo mantinha o país em um cenário de instabilidade. Em 2002, no entanto, com a mediação da Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD), chegou-se a um acordo que estabeleceria um Parlamento Federal de Transição em 2004. Em 2005, foi estabelecido o Governo Federal de Transição (TFG) [...].

Contudo, a década de 2000 ainda seria marcada pela instabilidade política. A partir de 2007, com a Missão da União Africana para a Somália (AMISOM, em inglês) há uma primeira tentativa intergovernamental de estabilizar o país. Porém, somente em 2012 a Somália apresentou certa estabilidade tanto na política interna quanto externa, quando “a conjuntura interna do país alterou-se substancialmente com o fim do período de transição política, o estabelecimento de um Parlamento Federal, a adoção de uma nova Constituição (provisória) e a eleição, em setembro, de um novo governo [...]” (VISENTINI et al, 2018, p. 262). Desta forma, as relações com Quênia, Etiópia, Djibuti e Uganda foram e continuam cordiais. Conquanto a crise no país não esteja resolvida, o progresso observado é digno de nota. Assim, conclui-se, e comprova-se, o eixo de desenvolvimento frágil no caso somali (VISENTINI et al, 2018).

Se a Eritreia é o principal Estado da região a causar litígios interestatais mediante política externa, a Somália, de fato, se configura como uma fonte de instabilidade por conta de fatores internos. Outros dois Estados na região têm, outrossim, dificuldades em gerir

problemáticas internas: Sudão e Sudão do Sul. O Sudão, desde a guinada fundamentalista de Omar al-Bashir a partir de 1989, passou a implementar uma política externa agressiva, financiando grupos tidos como extremistas pelos EUA, tais como Hamas, Jihad Islâmico e al-Qaeda, além da Guarda Revolucionária Islâmica do Irã. Como esperado, tal política foi duramente repreendida pela comunidade internacional e por seus vizinhos regionais, fato que isolou o país internacionalmente (VISENTINI et al, 2018). A partir dos anos 2000, al-Bashir buscou normalizar as relações com o Ocidente e com os Estados contíguos para que o governo consiga “concentrar suas forças na sua guerra em três frentes internas (Darfur, Nilo Azul e Kordofan do Sul)” (VISENTINI et al, 2018, p. 267).

Com efeito, a formação política do Sudão, como herança colonial britânica, revelou-se tão fragmentada como a de outros Estados africanos pós-coloniais. Além das frentes internas de Darfur a oeste, e Nilo Azul e Kordofan do Sul ao sul, Cartum se mostrou incapaz de conciliar o conflito mais meridional contra os insurgentes de Juba, fato que desencadeou a emancipação do Sudão do Sul em 2011. Uma vez mais, analisa-se um caso de um Estado do leste africano com problemas internos que limitam sua política externa e transbordam turbulência aos Estados vizinhos. Efetivamente, os vizinhos sudaneses¹⁷ mantêm preocupações com as ondas migratórias de refugiados dos conflitos internos do país, além da preocupação ao apoio deletério que Cartum dá a grupos rebeldes dos países contíguos (VISENTINI et al, 2018).

A situação se deteriorou ainda mais em 2019, quando, após três décadas de governo ininterrupto, o presidente sudanês Omar al-Bashir foi afastado do poder pelas forças armadas após uma série de protestos durante uma das piores crises econômicas que o país enfrentou (CARDOSO, 2020). Como argumentado até aqui, é difícil de caracterizar a trajetória de construção estatal sudanesa, uma vez que esta guarda semelhanças com os eixos frágil e desenvolvimentista (VISENTINI et al., 2018)

Finalmente, outra fonte de instabilidade à região do chifre africano é o recentemente emancipado Sudão do Sul, que também enfrenta dificuldades internas e tendo de negociar com Cartum soluções de escoamento da produção sul-sudanesa, uma vez que enquanto “a única alternativa de escoamento do petróleo do Sudão do Sul for o Porto Sudão e as principais reservas de petróleo na região forem sul-sudanesas, permanecerá uma relação de interdependência entre os dois países” (VISENTINI et al, 2018, p. 270). Tal situação de interdependência, rapidamente, escalou para impasses políticos sobre a precificação do barril de petróleo sul-sudanês meses após a independência. “Após um quase conflito aberto entre os dois países no começo de 2012, as relações entre os dois melhoraram, ainda que o bloqueio da produção tenha se mantido por 14 meses e tenham acontecido conflitos esporádicos na fronteira” (VISENTINI et al, 2018, p. 270).

As fontes abundantes de petróleo em território sul-sudanês põem Juba em posição estratégica na barganha regional do Chifre da África. Como coloca Visentini et al (2018, p. 272):

¹⁷“Em 2006, o Chade, Etiópia, Quênia, República Centro Africana, República Democrática do Congo e Uganda proveram abrigo para mais de meio milhão de refugiados sudaneses [...]” (VISENTINI et al, 2018, p. 269).

Os eventos de 2012 demonstram um condicionamento estrutural do Sudão do Sul, isto é, sua dependência do exterior – através dos oleodutos – para o crescimento econômico, dado que 98% das receitas governamentais advêm dos lucros petrolíferos. Essa dependência pode se transferir do Sudão para o Quênia caso o oleoduto Juba-Lamu, que conecta as reservas petrolíferas do Sudão do Sul ao porto queniano de Lamu e está sendo construído principalmente em parceria com a China, venha a se concretizar (VISENTINI et al, 2018, p. 272).

Entretanto, os problemas de ordem interna do país atrasam o desenvolvimento nacional e sua política externa. De 2012 a 2015, recrudescceu em território nacional a guerra civil entre o presidente Salva Kiir e o ex-vice-presidente Riek Machar, que atualmente é mediada pela organização regional IGAD. Apesar de frágil, contudo, a política externa sul-sudanesa ainda consegue ser proativa, baseando-se em: “1) Zero tolerância com países vizinhos, o que inclui o Sudão; 2) Promoção da unidade, solidariedade e cooperação africana, ou seja, ser um ‘africano com orgulho’; 3) Não alinhamento e balanceamento em nossas relações bilaterais com China e Estados Unidos” (VISENTINI et al, 2018, p. 274), além de ter como prioridade “fazer alianças com países dispostos a ajudar na luta do governo central” (VISENTINI et al, 2018, p. 273). Neste sentido, Israel, Etiópia, Uganda, Líbia e Egito se mostraram importantes aliados sul-sudaneses, por antipatarem com o regime de Cartum (CARDOSO, 2020). Como a nação sul-sudanesa só se emancipou, de fato, em 2011, é, igualmente, impossível classificá-la nos eixos de desenvolvimento, trabalhados neste artigo.

4.2.2 AUTORIDADE INTERGOVERNAMENTAL PARA O DESENVOLVIMENTO (IGAD)

Chega-se, portanto, ao ponto fulcral deste trabalho. Após uma trajetória política de mais de um século de formação nacional, conflitos e desenvolvimento, os Estados do Chifre da África puderam cooperar regionalmente em um projeto multilateral para o crescimento conjunto e a resolução pacífica de litígios. De início, o fator que uniu os governos da região foi circunstancial à produtividade agrícola. Os países do leste africano localizam-se em uma faixa territorial entre o deserto do Saara e as savanas centro-africanas: o Sahel. Esta faixa de terra sofre de períodos de estiagem e é pouco agricultável, fato que leva a períodos de fome sazonais nos países circunscritos a esta região. Neste âmbito, no biênio 1983-1984, o Chifre da África sofreu de uma das mais devastadoras crises de carestia, o que acarretou em 400 mil óbitos apenas na Etiópia (VISENTINI, 2007).

Assim, em 1986, os principais países da região (Djibuti, Etiópia, Quênia, Somália, Sudão e Uganda) formaram a Autoridade Intergovernamental para a Seca e o Desenvolvimento (IGADD, em inglês). A princípio, o escopo da organização regional era limitado a problemas relacionados à fome, à desertificação, à agricultura etc. Mas logo o escopo do foro precisaria ser ampliado para contemplar todas as problemáticas da região e novos Es-

tados que surgiram após 1991 (HEALY, 2014). Como coloca Visentini et al (2018, p. 241):

Contudo, no início da década de 1990, eventos como o fim da Guerra Fria – e o abandono da África – foi decidida a expansão do escopo de cooperação da IGADD para incluir questões relacionadas à paz e segurança. No ano seguinte, a IGADD foi renomeada como Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD), adquirindo uma nova estrutura institucional e funcional. Tópicos como desenvolvimento econômico, integração regional, desenvolvimento de infraestrutura (transporte e comunicação), questões humanitárias, segurança alimentar e proteção do meio ambiente também foram destacados como objetivos da nova organização.

Ademais à ampliação do escopo, Eritreia e Sudão do Sul, Estados emancipados pós-1986, foram integrados à organização. Desta forma, com a ampliação do escopo e dos membros, a IGAD se tornou uma organização de cooperação bem-sucedida no Chifre da África por conseguir contrabalançar ameaças estatais internas à região, como os ímpetos militaristas da Eritreia e do Sudão, e as ameaças de instabilidade subestatal, como a fragmentação política da Somália, do Sudão e do Sudão do Sul (CARDOSO, 2020).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base na revisão bibliográfica realizada, o presente artigo permitiu depreender que o Chifre da África tem uma trajetória única de desenvolvimento social, político e econômico no continente africano. O processo de formação natural de Estados embrionários pré-1885, seguido da colonização europeia, da emancipação e do desenvolvimento no século XX demonstra o papel dos Estados regionais, e de forças estrangeiras atuantes, na construção da correlação de forças e poderes no Chifre da África. De fato, ao longo da argumentação deste trabalho e da reconstrução histórica, a hipótese ao problema de pesquisa, se a região atingiu maior grau de autonomia e integração, se mostrou válida, haja vista que o aumento na autonomia e no desenvolvimento de cada país levou a uma maior integração regional, sendo a IGAD o maior exemplo desta cooperação interestatal.

No entanto, a penetração das potências extrarregionais ainda é um desafio à estabilização da região. Isto foi demonstrado no decorrer deste trabalho, ao analisar-se a maneira como a região é uma área visada internacionalmente do ponto de vista estratégico, seja comercial, seja militarmente falando, o que leva à interferência de poderes externos que buscam influência sobre a política vigente. Ademais, foi demonstrado, na sequência, como a região, antes da intervenção europeia, já possuía uma composição étnica e política diversa, marcada por rivalidades locais e Estados embrionários. Seguindo na argumentação, estas condições políticas pré-existentes foram aglutinadas em zonas de influência direta pela intervenção estrangeira, utilizando-se, ou não, de tais condições pré-existentes para formar estruturas burocráticas-estatais modernas no período de 1885 a 1945. Após o enfraquecimento das potências europeias no ocaso da Segunda Guerra Mundial, surgem, paulatinamente, as contemporâneas unidades políticas que formam a região: Djibuti, Etiópia, Somália e Sudão – além da Eritreia, a partir de 1991, e do Sudão do Sul, a partir de 2011

– cada qual apresentando eixos de desenvolvimento binários.

Ao longo da Guerra Fria, tem-se, finalmente, a configuração de poderes que atualmente se conhece, período o mesmo no qual tais Estados se desenvolveram nacionalmente e que muitos dos conflitos atuais se delinearam de maneira inicial. Enfim, o artigo se encerra com a análise mais recente da dinâmica regional entre os Estados, em questões de conflitos e cooperação, demonstrando como o longo período de desenvolvimento de 1945-1991 deixou legados importantes, mas também feridas ainda a serem cicatrizadas. De maneira incontroversa, ainda persiste na região a presença e a intervenção estrangeiras, rivalidades regionais e internas de cada nação, estruturas estatais falidas, ou em vias de falência. Por outro lado, o artigo pôde provar o ponto de que tais problemáticas estão em processo de resolução multilateral, e regional, tendo os Estados do Chifre da África como protagonistas deste processo.

Neste sentido, é importante lembrar que este trabalho é uma contribuição ao debate acadêmico de Relações Internacionais, Ciência Política e Economia Política sobre o continente africano e, sendo assim, está tangível a críticas, adições ou, quiçá, superação. Espera-se, logo, com esta contribuição, fomentar futuras análises sobre conflitos e cooperação no chifre africano, neste ou em outros periódicos.

REFERÊNCIAS

AFRICAN UNION. <https://au.int/en>. Acesso em 06 mai 2021.

AYOOB, Mohammed. The Horn of Africa: regional conflict and super power involvement. The Strategic and Defence Studies Centre: Canberra, Canberra Papers on Strategy and Defence n.18, 1978.

BEEVOR, Antony. A Segunda Guerra Mundial. Rio de Janeiro: Record, 2015.

CARDOSO, Nilton César Fernandes. Segurança Regional no Chifre da África: Conflitos, Atores, Agendas e Ameaças. Porto Alegre: CEBRAFRICA; CEGOV, 2020.

CARDOSO, Nilton C. F.. Análise da Arquitetura Africana de Paz e Segurança: o papel da IGAD na estabilização do Chifre da África. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Faculdade de Ciência Econômica, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015

CARSON, Johnnie et al. Final report and recommendations of the Senior Study Group on Peace and Security in the Red Sea Arena. Washington, DC: United States Institute of Peace, 2020.

CEPIK, Marco; SCHNEIDER, Luiza. “O Papel da Etiópia no Chifre da África: uma Potência Regional capaz de impor a Paz?”. Revista Conjuntura Austral, Porto Alegre, v. X, n. Y, p. 19-26, ago. 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.16166>. Acesso em: 21 abr. 2021.

COOPERATION COUNCIL FOR THE ARAB STATES OF THE GULF. About GCC. 2021. Disponível em: <https://www.gcc-sg.org/en-us/Pages/default.aspx>. Acesso em: 01 jun. 2021.

DIAS, Alexandra Magnólia. “A reconstrução da Etiópia e influência regional na era Meles Zenawi”. Janus Anuário 2013, Lisboa, p. 44-45, mar. 2013.

DROZ, Bernard; ROWLEY, Anthony. História do Século XX: 4.º volume – Crises e Mutações (de 1973 aos nossos dias). Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1993.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. A Europa de 1815 aos nossos dias: vida política e relações internacionais. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1985.

FEIERSTEIN, Gerald M.. THE IMPACT OF MIDDLE EAST REGIONAL COMPETI-

TION ON SECURITY AND STABILITY IN THE HORN OF AFRICA. Washington, DC: Middle East Institute, ago. 2020.

HEALY, Sally. IGAD and regional security in the Horn of Africa. In: HENTZ, James j. (ed.). *Routledge Handbook of African Security*. London/New York: Routledge, 2014.

HOBSBAWM, Eric J. *A Era dos Impérios, 1875-1914*. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

KHAN, Taimur. *Gulf Strategic Interests Reshaping the Horn of Africa*. Washington, DC: Arab Gulf States Institute in Washington, 2018.

RAHMAN, Majeed A. “Water Security: Ethiopia–Egypt Transboundary Challenges over the Nile River Basin”. *Journal of Asian and African Studies*, Londres, p. 35-46. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0021909612438517>. Acesso em: 21 abr. 2021.

SUN, Degang; ZOUBIR, Yahia H.. The Eagle’s Nest in the Horn of Africa: US Military Strategic Deployment in Djibouti. *Africa Spectrum*, Online, v. 51, n. 1, p. 111–124, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/000203971605100107>. Acesso em: 21 abr. 2021.

SURET-CANALE, J. *A África Ocidental. História geral da África, VIII: África desde 1935; 2010*. Pág. 191-229.

VISENTINI, Paulo Gilberto Fagundes et al. *Guia da Política Externa dos Estados Africanos*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2018.

VISENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. *As revoluções africanas: Angola, Moçambique e Etiópia*. São Paulo: Ed. UNESP, 2012.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes; RIBEIRO, Luiz Dario Teixeira; PEREIRA, Analúcia Danilevich. *Breve História da África*. Porto Alegre: Editora Leitura XXI, 2007.

A stylized world map composed of white dots on a dark blue background, centered behind the text.

4

**O PAPEL DA
ALEMANHA**

**Na Conjuntura Europeia
Atual**

O PAPEL DA ALEMANHA NA CONJUNTURA EUROPEIA ATUAL

Gabriel Gomes Constantino¹

Giovana Lima Michelin²

Isabela Marcon Ciceri³

Millene da Rosa Arruda Rodrigues⁴

1 INTRODUÇÃO

A partir da Conferência de Ialta, em 1945, o território alemão foi dividido em duas grandes zonas de influência dos países vencedores da Segunda Guerra Mundial, passando a ser subordinado militarmente a estes (SCHMIDT, 2013). Com a reunificação da Alemanha na década de 1990, o Estado recuperou sua autonomia através da recuperação de sua identidade nacional e da integração regional, apresentando-se, no novo milênio, como uma nação soberana e protagonista, sendo um dos pilares para a ordem internacional liberal contemporânea (KRAUSS; MAULL, 2020).

Dessa forma, o presente artigo busca analisar o processo de retomada da autonomia e do protagonismo alemão para a Europa e para a ordem liberal. Parte-se da hipótese que, após a reunificação das duas partes do território alemão, as instituições regionais foram utilizadas pelo Estado como forma de garantir sua autonomia, ao substituir a influência militar das demais nações ocidentais por cooperação.

O estudo foi feito através de revisão bibliográfica e busca enfatizar a cooperação econômica e política da Alemanha com os demais países da União Europeia. O artigo se divide em sete seções, sendo elas: introdução; pós-segunda guerra mundial: Alemanha dividida; década de 1990: reunificação alemã e criação da União Europeia; Alemanha contemporânea e as crises na União Europeia; atuação da Alemanha na Organização do Tratado do Atlântico Norte; o papel alemão na ordem liberal atual; e conclusão.

2 PÓS-SEGUNDA GUERRA MUNDIAL: ALEMANHA DIVIDIDA

Para compreendermos o papel que a Alemanha desempenha na conjuntura europeia atual, se faz necessária uma breve contextualização histórica sobre como esse país se estabeleceu no pós-Segunda Guerra Mundial. Com o final da guerra, na qual os países do Eixo

¹ Graduando no curso de Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

² Graduanda no curso de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

³ Estudante do curso de Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

⁴ Graduanda no curso de Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

foram derrotados pelos Aliados, foi realizada uma série de conferências com o objetivo de estabelecer a ordem e determinar os ganhos dos países vencedores. Nesse sentido, a Conferência de Ialta (1945) teve como um dos seus objetivos a divisão do território alemão em quatro zonas de ocupação; de tal modo que cada uma dessas zonas seria controlada, assim como os seus recursos econômicos, por um dos países vencedores: Estados Unidos da América (EUA); França; Reino Unido e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) (FERNANDES, 2014). Em 1949, as zonas controladas pela França, pelo Reino Unido e pelos EUA foram fundidas, formando a República Federal da Alemanha e a zona controlada pela URSS se transformou na República Democrática Alemã (FERNANDES, 2014). Por conseguinte, a República Federal da Alemanha ficou conhecida como “Alemanha Ocidental”, ligada aos países do bloco capitalista e a República Democrática da Alemanha ficou conhecida como “Alemanha Oriental”, pois estava ligada ao bloco soviético. Essa divisão também ocorreu na capital alemã, Berlim, que foi dividida em “Ocidental” e “Oriental”, adotando o sistema político e organizacional do bloco ao qual se alinharam.

2.1 REPÚBLICA DEMOCRÁTICA ALEMÃ (RDA)

A República Democrática Alemã foi fundada em 1949, como uma resposta do bloco soviético à fundação da República Federal da Alemanha, que havia realizado a promulgação de uma nova Constituição e, por conseguinte, realizado eleições nacionais. Assim como havia ocorrido na República Federal da Alemanha, a República Democrática Alemã também havia promulgado uma nova Constituição. Segundo Fulbrook (2015, p.145): “A Constituição que não foi ratificada pelo voto popular, foi concebida de modo semelhante a que fora promulgada na República Federal da Alemanha, promovendo a base para uma possível futura reunificação”. Dessa forma, as duas Alemanhas tinham o interesse de se reunificar, porém cada uma de acordo com o seu modelo político-econômico. A militarização na região por parte da República Federal da Alemanha buscava evitar um possível controle soviético sob uma Alemanha recém unificada, enquanto a militarização por parte da República Democrática Alemã buscava subordinar a Alemanha Ocidental às iniciativas de cooperação regional do bloco soviético.

A República Democrática Alemã possuía um sistema político pluripartidário, com um Parlamento dividido em duas Câmaras, a alta e a baixa. Enquanto a Câmara alta atuava sobre os interesses das divisões administrativas da República Democrática Alemã, tendo sido dissolvida em 1958, a Câmara baixa era reconhecida como a Câmara do Povo, reunindo representantes de todos os partidos políticos existentes, assim como organizações sociais (FULBROOK, 2015). Além disso, as eleições funcionavam com base em listas únicas de candidatos, onde cada partido e organização possuía um número de assentos previamente estabelecidos, de tal modo que a maioria dos assentos era garantida ao Partido Socialista Unificado da Alemanha, o qual, consequentemente, dominava as pautas políticas no Parlamento (FULBROOK, 2015). Dessa forma, o Partido Socialista Unificado da Alemanha desempenhava um papel de promover o socialismo sobre a República Democrática

Alemã, ou seja, o desenvolvimento de uma democracia socialista/proletária, que se manifestava em âmbitos como o econômico, o social e o político (SCHMIDT, 2013). Além disso, as transformações econômicas no país estavam ocorrendo devido a transição para uma economia socialista, baseada em propriedades estatais, geridas por coletivos sociais e cooperativas, que ganharam um papel complementar no desenvolvimento econômico do país (SCHMIDT, 2013).

Com a Revolta de 1953, a liderança de Walter Ulbricht foi seriamente questionada no Partido Socialista Unificado da Alemanha, tendo em vista que esse movimento iniciou como uma greve de trabalhadores da construção civil em Berlim Oriental e disseminou uma revolta generalizada na República Democrática Alemã, sendo violentamente reprimida pelas tropas soviéticas e pelo corpo de polícia nacional (FULBROOK, 2015). Foi através da Revolta de 1953, que a URSS apoiou a liderança de Walter Ulbricht no poder, eliminando os seus oponentes e criando no Partido Socialista Unificado da Alemanha um cenário estável até a queda do Muro de Berlim, em 1989. A estabilidade advinda da coesão política dentro da República Democrática Alemã está ligada, também, ao fato do país receber proteção da URSS, através das suas tropas presentes no país. Ainda na década de 1950, o governo de Ulbricht passou a não ter um grande apoio popular, porque a população estava descontente tanto pelas medidas políticas de policiamento, que reprimia determinadas atividades populares, como manifestações populares; quanto por medidas econômicas, já que a indústria pesada era mais valorizada do que a de produção de bens de consumo, gerando dificuldades de suprimento de roupas e de alimentos (FULBROOK, 2015). Nesse sentido, passaram a ser frequentes os deslocamentos populacionais do lado Oriental para o Ocidental, principalmente por parte da força de trabalho mais qualificada. De tal modo, em 1961 o governo aumentou a fiscalização nas suas fronteiras ocidentais e construiu o Muro de Berlim, com o intuito de barrar a migração de cidadãos para o Ocidente (FULBROOK, 2014; SCHMIDT, 2013).

2.2 REPÚBLICA FEDERAL DA ALEMANHA (RFA)

A República Federal da Alemanha surgiu como uma segunda tentativa de estabelecimento de uma democracia liberal parlamentar na Alemanha. A escrita da nova constituição levou em consideração as falhas da República de Weimar⁵, para que não fossem repetidas e que possibilitasse a reunificação das duas Alemanhas no futuro. A principal falha da República de Weimar foi a falta de uma cláusula de barreira que impedisse a criação e a existência de partidos políticos pequenos, tal como o que possibilitou com que Adolf Hitler chegasse ao poder (RODAS, 2019). O presidente da República Federal da Alemanha seria uma figura com funções cerimoniais, como um chefe de estado e seria eleito por um colégio eleitoral. Já o chanceler, eleito pelo Parlamento é quem realmente governa o país (FULBROOK,

⁵ A República de Weimar foi estabelecida após a Primeira Guerra Mundial em 1919. Ela, durou até a ascensão do regime nazista em 1933. Na República de Weimar o sistema de governo era uma democracia representativa semipresidencialista (RODAS, 2019).

2015).

Por conseguinte, em 1949, Konrad Adenauer foi o primeiro chanceler alemão eleito no pós-Segunda Guerra, apoiado por uma coalizão resultante de grandes pressões políticas e pela ampla articulação (FULBROOK, 2015). Através da liderança de Adenauer, a Alemanha Ocidental, antes dividida por zonas de dominação pelos Estados Unidos da América, França e Reino Unido deu espaço para uma democracia liberal-conservadora alinhada ao bloco capitalista. Por meio do governo de Adenauer, a República Federal da Alemanha alcançou considerável sucesso econômico; que foi fundamental para a formulação de estratégias de defesa do Ocidente na conjuntura de Guerra Fria. Além disso, o desenvolvimento econômico da RFA também foi importante para o sucesso da democracia recém estabelecida, como um contraponto ao modelo político da República Democrática Alemã (FULBROOK, 2015).

A República Federal da Alemanha se tornou um dos países mais envolvidos na integração da Europa ocidental no final do pós-Segunda Guerra, de tal modo que criou em 1951, em conjunto com a França, a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA); em maio do mesmo ano se tornou membro oficial do Conselho da Europa e em 1957, a República Federal da Alemanha tornou-se membro fundador da Comunidade Econômica Européia (FULBROOK, 2015). Além disso, a integração não ocorreu somente no âmbito econômico, mas também no securitário: em 1955, a Alemanha assina o Tratado do Atlântico Norte, se tornando membro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), que havia sido fundada em 1949. Porém, a integração da Alemanha Ocidental enfrentou oposição tanto da população do seu território quanto da República Democrática Alemã, tendo em vista que com essa aliança as tropas que tinham a função de ocupação alemã seriam reposicionadas para conter possíveis avanços do bloco soviético, gerando um sentimento de descontentamento da população alemã que depois de enfrentarem o recente contexto de guerra não queriam que o país voltasse a se militarizar, atrasando a reunificação do país (FULBROOK, 2015).

Dessa forma, a OTAN representou para a República Federal da Alemanha uma oportunidade de intensificar o processo de integração com os outros países do bloco capitalista, além de reconquistar a sua soberania com a celebração dos tratados que lhe tornavam membro da Organização (FULBROOK, 2015). Um dos principais tratados assinados pela República Federal da Alemanha, nesse sentido, foi o Tratado de Bruxelas, em 1948, que estabelecia a proibição de produção de armas atômicas, biológicas ou químicas, assim como o estabelecimento de um controle da produção de determinados itens bélicos por parte da Organização do Tratado de Bruxelas (DUKE, 2000). Por conseguinte, as pretensões do bloco capitalista, através da atuação das potências ocidentais, tinham interesse na reunificação alemã, mesmo que a OTAN tivesse que retirar as tropas estabelecidas no território da República Democrática Alemã, como uma forma de concessão. A posição soviética foi de que a Alemanha ao se reunificar deveria ser neutra perante o conflito da Guerra Fria (FULBROOK, 2015).

3 DÉCADA DE 1990: REUNIFICAÇÃO ALEMÃ E CRIAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA (UE)

Idealmente, o acordo das quatro potências sobre a divisão de Berlim e dos dois Estados alemães deveria durar apenas até que um tratado de paz tornasse possível o estabelecimento de uma nova Alemanha. No entanto, o que se observou foi que, logo após a criação da RDA em 1949, o país começou a perder seus cidadãos para outros Estados vizinhos (PECEQUILO, 2014). A construção do muro em Berlim em 1961 foi capaz de mudar isso. Contudo, a tendência de emigração e o descontentamento dos alemães orientais mantiveram-se e juntaram-se na década de 1980 a uma série de revoluções que abalaram o continente europeu.

3.1 REUNIFICAÇÃO ALEMÃ

A Doutrina de Brezhnev, que previa a supressão e interferência legítima da União Soviética nos assuntos de outros Estados, fora renunciada com as reformas promovidas por Gorbachev, favorecendo as transformações radicais pelas quais passaram os regimes comunistas de Estados como Polônia e Hungria no ano de 1989 (KLESSMANN, 2001). A onda revolucionária espalhou-se para a RDA e para a então Tchecoslováquia, e atingiu seu ponto máximo na derrubada do regime comunista na Romênia.

Naquele mesmo ano, o comitê executivo do partido comunista iniciou a edição de novos regulamentos para abertura e viagens para outros países (FULLBROOK, 1998). Em novembro, as tratativas eram para aprovar parte dos projetos de regulamentos de viagens de emigração permanente. A conclusão, no entanto, foi pela inviabilidade do projeto, sendo alterado para versar sobre emigração e viagens temporárias. Em coletiva de imprensa no dia 9 do mesmo mês, o líder do partido em Berlim Oriental e porta-voz do governo, sem ter sido informado das alterações no texto, anunciou que qualquer cidadão alemão oriental seria capaz de emigrar através da fronteira diretamente pelos postos de controle de passagem entre as duas Alemanhas, incluindo Berlim Oriental e Berlim Ocidental, e que estes regulamentos entrariam em vigor imediatamente (FULLBROOK, 1998). A informação dispersou-se rapidamente, causando grandes multidões a aglomerarem-se em ambos os lados do muro. Os soldados que lá estavam, em menor número, não buscaram conter a população, e, na noite do dia 9 de novembro de 1989, o muro que dividia Berlim caiu.

No dia 28 do mesmo mês, o chanceler da RFA, Helmut Kohl, apresentou o plano para a reunificação alemã. Entre os obstáculos para realização do plano estava a ocupação sobre Berlim das quatro potências vencedoras da guerra.

Os Estados Unidos, sob administração de George Bush, foi convencido, concluindo que a reunificação significaria um território a menos sob controle da URSS, sendo capaz de aproximar as tropas da OTAN do centro do país soviético. A URSS de Mikhail Gorbachev, por sua vez, não cederia território aos países rivais aproximando-os mais de Moscou.

Entretanto, debilitada pelas revoluções similares que aconteciam na Europa oriental sob seu domínio, a URSS necessitava de dinheiro para reformas econômicas de modernização como forma de manter o país unido, considerando a Alemanha Oriental um território que se mantinha por abastecimentos constantes de dinheiro. As condições da URSS foram de que não deveriam haver bases da OTAN na RDA e que a retirada russa não deveria ser apontada como um recuo (KLESSMANN, 2001). Após intensas negociações, a Alemanha Ocidental anunciou que garantiria um crédito bancário de cerca de US \$3 bilhões à União Soviética para ajudar no programa de reforma econômica do presidente Mikhail Gorbachev, garantindo a aprovação soviética (WIEGREFE, 2010).

A Grã-Bretanha, sob a primeira-ministra Margaret Thatcher, e a França, sob o presidente François Mitterrand, não eram agentes centrais na reformulação da segurança europeia no pós-Guerra Fria. A França teve sua influência prejudicada em assuntos militares-estratégicos porque não era membro pleno da OTAN, por causa da sua saída do planejamento da organização ainda na década de 1960. Além disso, o país concentrou-se politicamente, nesse período, no projeto de união monetária e política europeia. Já o Reino Unido não poderia ligar-se ao mesmo projeto francês em razão do euroceticismo de Thatcher e, quanto à OTAN, perdia em influência para os Estados Unidos (SPOHR, 2015).

A França, avaliando positivamente uma Alemanha unida como um possível parceiro, apresentou sua anuência ao plano. A velocidade com que se dava a reunificação, no entanto, não agradou a premiê do Reino Unido. Ela temia que o líder soviético, Gorbachev, fosse desestabilizado pela reunificação (VOLKERY, 2009). Thatcher apoiava um período transicional de cinco anos com dois estados alemães e não compartilhava do mesmo otimismo do presidente francês, François Mitterrand, de que os alemães poderiam ser “domados” e incorporados às instituições europeias. De fato, nas décadas seguintes, as relações franco-alemãs estariam no centro da política europeia alemã, com a conexão Kohl-Mitterrand no centro da integração (BULMER; PATERSON, 1996).

A primeira-ministra somente deixou de resistir após a anuência dos demais poderes e quando as bases para o Tratado Dois Mais Quatro foram formuladas (VOLKERY, 2009).

Os direitos das quatro potências sobre as Alemanhas foram renunciados, com a retirada das tropas soviéticas da parte oriental. Em 1º de julho, as duas Alemanhas unificaram-se monetariamente com a introdução do Marco Alemão ocidental no leste, e o Tratado de Reunificação Alemã foi assinado e ratificado em 3 de outubro de 1990. Nas Eleições Gerais de dezembro do mesmo ano, Helmut Kohl e seu partido saíram vitoriosos (FULBROOK, 2015).

3.2 A ALEMANHA NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO EUROPEU CRIAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA

Com a remoção do controle direto das quatro potências sobre Berlim, a Alemanha emergiu da Guerra Fria como uma das potências europeias centrais, devendo repensar sua

identidade nacional e suas prioridades com a Europa. A economia alemã agora detinha vantagem sobre a francesa por ser a economia europeia mais forte e de crescimento mais rápido, o que causava um desconforto generalizado do desequilíbrio de poder, tendo em vista o trágico passado ditatorial alemão. Foi este cenário que possibilitou a atuação da Alemanha como grande força da integração europeia, marcando uma ruptura positiva com sua política do passado e buscando sua aceitação internacional através de seus vizinhos (BULMER; PATERSON, 1996).

A criação da União Europeia constitui-se, em verdade, não de um processo histórico linear e progressivo, mas de um conjunto de projetos multilaterais e organizações político-econômicas paralelas que gradativamente foram estabelecendo uma moldura geral do que se concretiza através do Tratado de Maastricht em 1992 como a União Europeia (PECEQUILO, 2014).

Entre os principais tratados e organizações que deram origem à União Europeia estão: o Benelux, uma união de livre comércio entre Bélgica, Holanda e Luxemburgo, inclusive abolindo as fronteiras entre os três países (PECEQUILO, 2014); a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA); a Comunidade Econômica Europeia (CEE), instituída pelos Tratados de Roma (CONSELHO EUROPEU, 2012), garantindo entre os signatários uma união aduaneira, e uma política comum de transporte, comércio e agricultura; o Acordo de Schengen que aboliu gradualmente os controles de fronteira dos signatários (BULMER; PATERSON, 2010); e o Ato Único Europeu, que foi um programa de seis anos para dirimir as diferenças entre as legislações dos Estados e, dessa forma, facilitar as companhias que quisessem fazer negócio com os países europeus (DA SILVA, 2010).

Somente em 1992, ocorreu efetivamente a fundação da União Europeia, através do Tratado de Maastricht (CONSELHO EUROPEU, 2012). Foram signatários 12 países e, entre eles, atuaram agentes-chave, como François Mitterrand pela França e Helmut Kohl pela Alemanha recém unificada em 1989. O acordo lançou, ainda, as bases para a unificação monetária europeia, a qual se efetivou em 1999 com o lançamento do Euro, sendo adotado por 11 países.

O ideal alemão para integração pôde ser observado na estratégia diplomática do Chanceler Kohl, que desejava expandir aos cidadãos europeus os benefícios iniciados pelo Acordo de Saarbrücken em 1984, pactuação franco-alemã para supressão gradual de controle nas fronteiras entre os dois Estados e a aplicação da livre circulação de pessoas e mercadorias (BULMER; PATERSON, 2010). A ampliação das medidas a outros países aconteceu no ano seguinte com o Acordo de Schengen.

No cerne da estrutura de política europeia alemã estava a parceria franco-alemã, tornando-se a relação bilateral mais altamente institucionalizada na política global e que se mantém até os dias de hoje (HYDE-PRICE; JEFFERY, 2001). De fato, fazer prevalecer as estruturas multilaterais e a bilateralização da política por meio da relação franco-alemã já eram características da diplomacia da República de Bonn, porém agora com a possibilidade de exercer poder sobre a UE por meio de instituições multilaterais como governos em

aliança bilateral (BULMER; PATERSON, 1996). A influência alemã na UE foi facilitada por seu peso político e por ter sido efetivamente, junto da França, o defensor mais consistente da integração europeia.

Com efeito, o próprio Tratado de Maastricht, além de ser decorrente de desenvolvimentos institucionais e econômicos anteriores a 1989, foi também uma resposta política da comunidade europeia à unificação alemã e ao fim da Guerra Fria. Sobretudo, foi resultado de um processo de negociação política entre França e Alemanha, os dois membros mais importantes da comunidade, visando proteger seus respectivos interesses nacionais. (BAUN, 1996).

O governo do chanceler Kohl foi ativo na elaboração do Tratado de Maastricht, demonstrando o compromisso alemão com a integração europeia, atenuando o receio dos demais países europeus de uma Alemanha independente e unificada (BULMER; PATERSON, 2010). A união econômica e monetária foi o núcleo da estratégia de compatibilização da unificação alemã à integração europeia (BAUN, 1996).

Isso fica evidenciado no consenso, ainda antes de Maastricht, de que a organização do futuro Banco Central Europeu seria como uma réplica do Bundesbank alemão, independente de autoridades políticas e com a competência legal para combater a inflação. Frisa-se que, com a unificação, os sistemas de leis, regras, regulamentos e instituições adotados foram, em sua maioria, os da Alemanha Ocidental (DAUDERSTÄDT, 2013).

Com a efetivação do Tratado, França e Alemanha conquistaram seus objetivos. O governo francês pôde integrar a Alemanha mais fortemente às instituições e estruturas europeias, detendo, assim, uma parcela de influência sobre o país vizinho. Já o governo alemão afirmou seu compromisso com o cronograma para a união econômica e monetária, garantindo a reprodução do modelo alemão no futuro regime monetário europeu integrado (BAUN, 1996).

Os países alcançaram conjuntamente, ainda, a preservação do eixo franco-alemão de cooperação europeia no pós-guerra fria.

A Alemanha obteve forte capital de negociação sob o papel de exportador de ideias institucionais e políticas para o meio regional. A experiência alemã na construção de ligações e na governação a vários níveis assimilou-se à diplomacia dentro da UE, em que prevalecem características semelhantes. Essas características permitiram que o país exportasse alguns de seus padrões domésticos de governo, como Banco Central, para o nível da União; (BULMER; PATERSON, 2010).

O Tribunal Constitucional Federal alemão desempenhou um papel indispensável no julgamento da compatibilidade do tratado de Maastricht com a Lei Básica Alemã (BULMER; PATERSON, 1996). A alegação era de que a transferência de poderes prevista pelo tratado de Maastricht esgotaria os poderes do Bundestag, o Parlamento Alemão, comprometendo sua função de legitimação do povo (artigo 38 da Lei Básica). O Tribunal rejeitou essa visão argumentando pela simplicidade dos poderes que estavam sendo de fato transferidos ao descrever a União Europeia como um uma “liga de estados” (Staatenverbund)

(BUNDESVERFASSUNGSGERICHT, 1993).

Em síntese, a exportação de modelos institucionais pela Alemanha foi capaz de definir a organização da União Europeia e, principalmente pela relação bilateral franco-alemã, fez diminuir a visão ameaçadora que os outros membros da UE tinham do país (HYDE-PRICE; JEFFERY, 2001). Atualmente, alianças bilaterais como esta cederam espaço a alianças mais fluidas no cenário geral da União. As economias europeias recuperaram-se rapidamente do pós-Segunda Guerra; o euro fortaleceu-se, sendo considerado estável e bem-sucedido, e as baixas taxas de juros e disponibilidade de crédito barato soergueram os estados periféricos.

Desde a Reunificação, o poder alemão passou por mudanças no seu papel na UE. A Alemanha deixou de ser um poder dominado para tornar-se a maior economia da Europa, ao ponto de, progressivamente, os seus vizinhos perceberem a crescente sensação de desequilíbrio de poder dentro da União Europeia (FULBROOK, 2015).

4 ALEMANHA CONTEMPORÂNEA E AS CRISES NA UNIÃO EUROPEIA (UE)

A Alemanha desempenha um papel de destaque econômico e político dentro da União Europeia (BULMER; PATERSON, 1996). Ao contrário de outros países do bloco que passaram por um período de grande instabilidade econômica na sequência da crise financeira norte-americana (2008-2009), a Alemanha se recuperou celeremente da recessão, já que o euro mais desvalorizado contribuiu positivamente para as exportações alemãs, diminuindo as taxas de desemprego e aumentando as taxas de crescimento do país (KIT-CHEN, 2013).

Nesse sentido, a Alemanha, sob tutela da chanceler Merkel, despontou como líder na condução da crise econômica da zona euro. Percebe-se uma nítida aceitação por partes dos países membros da União Europeia que a Alemanha figura como ator político central e principal parceiro econômico do bloco (BECK, 2015).

4.1 CRISES NA UNIÃO EUROPEIA: ECONÔMICA, MIGRATÓRIA E O BREXIT

A crise econômica da União Europeia que se intensificou a partir de 2011 afetou de forma geral todo o continente, todavia, produziu efeitos devastadores em países economicamente mais debilitados e com endividamento público elevado, como Portugal, Itália, Irlanda, Grécia e Espanha (SCHMITTER, 2013). Como consequência, houve aumento nas taxas de desemprego, escassez de crédito, diminuição da renda, fuga de capitais, desvalorização da moeda, além de um descontentamento generalizado por parte da população, demonstrando que os impactos não foram apenas financeiros, mas também de ordem social e política, com a presença de inúmeros protestos nos países da região, ascensão de radicalismos e fortalecimento de discursos conservadores e xenofóbicos (PECEQUILO, 2014).

Ademais, devido à influência do continente europeu, a crise produziu efeitos no plano econômico mundial, atingindo países de fora do bloco.

A crise resultou em um novo arranjo de poder na União Europeia, razão pela qual as principais ações adotadas para combatê-la foram coordenadas pela parceria franco-alemã, com o lançamento de um pacote anticrise, a definição de um pacto fiscal e o auxílio financeiro do FMI e do Banco Central Europeu (SCHMITTER, 2013). A Alemanha, que já ocupava papel de destaque econômico no bloco, adotou medidas para superar a crise através de políticas de austeridade: como o controle dos gastos públicos, o aumento de impostos, cortes de salários e de pensões, reiterando a aliança do país com a zona do euro como moeda única e o comprometimento com o processo da integração (PECEQUILO, 2012; KITCHEN, 2013). Contudo, muitos países em crise contestaram os planos de austeridade pregados pela Alemanha para a recuperação econômica, defendendo a necessidade de estímulos governamentais, pois argumentavam que os planos propostos dificultavam a saída da recessão econômica que afetava os países endividados (KUNDNANI, 2015).

Ainda assim, por ser um país de grande peso político e força econômica, importante no setor comercial, o mais populoso da zona do euro e um dos fundadores do processo de integração, os Estados-membros da União Europeia passaram a olhar para Berlim e solicitar a ajuda da Alemanha para assumir o papel de liderança (BULMER; PATERSON, 2010; SCHWEIGER, 2007). Assim, a Alemanha passou a protagonizar o processo de contornar a crise econômica na Europa, tornando-se a maior credora e economia mais importante na União Europeia.

Paralelamente à crise econômica, a partir de 2015 houve um aumento dos fluxos de pessoas tentando entrar na Europa, oriundas majoritariamente de países do Norte da África e do Oriente Médio. O número de pessoas em busca de refúgio ou asilo em decorrência de guerras, conflitos sociais, culturais, econômicos e políticos, perseguição, fome, mudanças climáticas, entre outros, alcançou patamares inéditos, sendo considerada a maior crise migratória no mundo desde a Segunda Guerra Mundial (VELASCO, 2014).

Nesse contexto, houve um crescimento dos partidos de extrema direita e a ascensão de discursos conservadores e xenofóbicos, culpabilizando os migrantes e refugiados pelas dificuldades enfrentadas pelos europeus (BECK, 2015). Grande parte da população europeia passou a encarar a figura do refugiado como uma ameaça às suas vagas de emprego e como um risco de sobrecarga aos serviços públicos, razão pela qual cresceram as reivindicações por maior controle das fronteiras e aumentaram os atos de xenofobia, agressividade e violência aberta contra os refugiados que, consoante Beck (2015, p. 43), “acontecem com frequência cada vez maior”. Em meados de 2015, a chanceler alemã Angela Merkel adotou políticas humanitárias, abrindo as fronteiras do país à onda migratória. Contudo, a decisão gerou insatisfação na própria base aliada da chanceler, além de fortalecer a escalada dos movimentos de extrema-direita, gerando uma crescente instabilidade e polarização política no interior do país (SCHWINN; COSTA, 2019). Ademais, a posição acolhedora inicial da Alemanha diante do fluxo migratório pode ter levado ao limite a capacidade do país absor-

ver migrantes e refugiados, obrigando Merkel a adotar uma posição mais cautelosa e retomar o controle das fronteiras alemãs (SCHNEIDER, 2016). Nesse sentido, o agravamento da crise migratória foi utilizado por movimentos reacionários e xenófobos para conclamar seus discursos, influenciando a adoção de medidas governamentais de securitização, ou seja, colocando o migrante como ameaça existencial (VELASCO, 2014).

Para compensar a falta de regulação migratória e tentar controlar o fluxo de entrada de indivíduos, alguns governos europeus, como foi o caso da Alemanha, suspenderam o Tratado de Schengen, violando um dos princípios da União Europeia, que é a livre circulação. Assim, a crise dos refugiados se somou a outros fatores no processo de fragmentação do bloco e impulsionou diversas mudanças políticas nos países da região, variando entre aberturas e fechamentos de maneira descoordenada e polarizada (MARCHI; BRUNO, 2016; SCHNEIDER, 2016).

O referendo realizado em 2016 para votar a saída do Reino Unido da União Europeia, cujo resultado apontou a posição favorável da maioria dos britânicos que votaram, abalou toda a Europa. Alguns dos fatores que contribuíram para a abertura do processo do Brexit foi o crescimento do populismo nos países da região, visando sobrepor o nacionalismo em detrimento do projeto europeu; a ocorrência de ataques terroristas (França e Bélgica) e a crise dos refugiados, vistos como ameaça aos empregos e a melhores salários dos trabalhadores britânicos. Outro aspecto para entender o Brexit é a profunda falta de confiança dos britânicos nas instituições europeias, considerando-as incompetentes no enfrentamento e resolução das várias crises (DAEHNHARDT, 2017).

O Reino Unido sempre contou com forte opositores à integração, de modo que a saída do bloco confirma a tendência histórica “de um país cuja política externa sempre encontrou na dimensão extra europeia, ou extra-União Europeia, a sua dimensão privilegiada” (DAEHNHARDT, 2017, p. 102). Para os defensores do Brexit, a retirada significa a retomada da soberania britânica, a autonomia do Estado, a aplicação de medidas protecionistas em sua economia e o controle das fronteiras, visando frear a entrada de migrantes e refugiados (CARL, 2018). Por outro lado, alguns analistas argumentam que a saída também causaria impacto relevante na política externa:

Um dos aspetos menos discutidos de ‘Brexit’ é o imenso dano que trará à posição da Grã-Bretanha como ator global de política externa. Muitos analistas concentram-se sobre o futuro relacionamento do Reino Unido com o mercado único e a união aduaneira da UE, o estatuto dos cidadãos da UE na Grã-Bretanha ou dos britânicos na Europa, ou o papel que o Tribunal de Justiça Europeu terá no Reino Unido. Mas a maior mudança quando a Grã-Bretanha deixar a UE será Londres desistir voluntariamente do lugar no fórum que decide sobre o futuro da Europa [...] É surpreendente que a elite da política externa do Reino Unido não tenha expressado essa preocupação. O foco esmagador no debate do ‘Brexit’ sobre o comércio e a imigração deixou de lado a perda da influência, que é sem precedentes na história britânica (MACSHANE, 2017, [s/n]).

Desse modo, o Brexit constitui mais um símbolo da crise e da fragmentação do pro-

jeto europeu, redefinindo os rumos da integração, impactando todos os países da zona do euro (MEDEIROS; CATTELAN, 2016). Para Daehnhardt (2017, p. 102), “ao votar favoravelmente o Brexit, os ingleses votaram na diluição do projeto europeu e no enfraquecimento do poder da Alemanha em liderar esse projeto”. Contudo, a Alemanha confirmou seu domínio dentro da União Europeia, com a revitalização de seu poder para responder aos novos desafios e ao recuo do Reino Unido do centro da política europeia (DAEHNHARDT, 2017). Sendo assim, o abandono do Reino Unido da União Europeia solidifica o lugar de influência da Alemanha dentro do bloco, de maneira que o país terá que fortalecer seu potencial e capacidade de realizar alianças com outros Estados-membros, a fim de salvar-se do isolamento por uma liberação unilateral e impedir numerosas críticas quanto à sua nova posição dominante (STELZENMULLER, 2016).

No final de 2020, o Ministro do Exterior da Alemanha, Heiko Maas, afirmou que o Brexit gerou um aumento na aprovação geral da União Europeia entre a população, especialmente na Alemanha, declarando que o bloco ganhou com a saída do Reino Unido (BREXIT..., 2020). No mesmo período, a chanceler Angela Merkel comemorou o acordo alcançado entre a União Europeia e o Reino Unido após a saída oficial do bloco, afirmando que o Reino Unido continuará sendo um parceiro importante para a Alemanha e para a União Europeia (BREXIT..., 2020).

4.2 PRESIDÊNCIA DA COMISSÃO EUROPEIA

O Parlamento Europeu é entendido como um órgão legislativo da União Europeia, responsável por aprovar a legislação, debater sobre acordos internacionais, supervisionar as instituições do bloco e decidir sobre o quadro orçamentário. A Comissão Europeia, por sua vez, é o órgão executivo da União Europeia, politicamente independente e com atribuições de elaborar propostas de novas leis, negociar acordo comerciais e políticas orçamentárias, zelar pelo cumprimento do direito europeu e representar o bloco internacionalmente (PARLAMENTO EUROPEU, 2021). Além disso, a Comissão Europeia tem grande influência em temas relacionados à defesa dos direitos humanos e à migração, incluindo o resgate marítimo de migrantes, e outros aspectos fundamentais politicamente (ALEMÃ... 2019).

A eleição da alemã Ursula von der Leyen para a Presidência da Comissão Europeia, em 2019, reafirma o protagonismo da Alemanha dentro do cenário europeu. A Presidente eleita para o mandato 2019-2024 é a primeira mulher designada ao cargo. Antes disso, a aliada do governo da chanceler Angela Merkel já havia sido a primeira mulher a comandar o Ministério de Defesa da Alemanha. Desse modo, a aprovação de Ursula von der Leyen pelo Parlamento Europeu também representa uma vitória para Merkel (ALEMÃ..., 2019).

A alemã assumiu o cargo em um momento turbulento da zona do euro, encarando desafios globais e tentativas de divisão. Ainda assim, em seu discurso a presidente defendeu a unidade da Europa, um novo pacto para migração e refúgio, investimento na área de defesa do bloco, melhores oportunidades de estudo aos jovens, igualdade de gênero e a diminuição da emissão de carbono até 2050 (PARLAMENTO EUROPEU, 2019). Em 2020,

frente aos desafios causados pela pandemia do vírus Covid-19, a presidente da Comissão Europeia defendeu a necessidade do desenvolvimento da vacina e da ação global e coordenada, comprometendo-se com um programa da União Europeia pela saúde.

5 ATUAÇÃO DA ALEMANHA NA ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE (OTAN)

Após o término da Guerra Fria, a Organização do Tratado do Atlântico Norte encara questionamentos à razão de sua existência (MARQUES, 2017). Para Davis (1985), a coexistência pacífica entre os países capitalistas só existia graças ao “inimigo comum”, contra quem os demais países ocidentais juntavam esforços militares e econômicos. Entretanto, com a dissolução da União Soviética, em 1991, essa ameaça externa que garantia a unidade do bloco deixa de existir, criando a necessidade de uma revisão do que o primeiro Secretário-geral da OTAN, Hastings Ismay, afirma como o propósito primordial da Organização: “manter os russos fora, os americanos dentro e os alemães embaixo” (MARQUES, 2014, p. 25).

Segundo Visentini (2015), os Estados Unidos buscam convencer a opinião pública da necessidade da manutenção e da expansão da Organização, mesmo sem a presença de uma ameaça externa – seja o comunismo ou a URSS – que justifique tal manutenção. No entanto, algumas lideranças europeias já consideram a OTAN um fardo estratégico-diplomático e financeiro, por apresentar-se como um instrumento de garantia da subordinação europeia aos EUA (VISENTINI, 2015). Para responder a tais questionamentos, a Organização alterou sua postura, adotando abordagens para além de suas fronteiras, através de missões internacionais e do alargamento de suas fronteiras para o leste (MARQUES, 2017).

Dentro desse contexto, é importante analisarmos a atuação da Alemanha dentro da OTAN. A Alemanha do pós-Guerra Fria é uma Alemanha unificada e plenamente soberana, em que não há mais o perigo eminente do Pacto de Varsóvia em suas fronteiras, ao contrário, agora a Alemanha está “cercada de amigos”, o que garante aos seus tomadores de decisão plena liberdade para agir de acordo exclusivamente com os interesses do país. De fato, a atuação da Alemanha na OTAN mudou consideravelmente, deixando de lado sua postura de concordância veemente aos Estados Unidos, mas se encontrando mais de uma vez em posição de direta oposição ao governo norte-americano (SCHREER, 2009). A mudança na atuação da Alemanha, no entanto, não significa que esta não é mais dependente da Organização, ao contrário, a Alemanha segue dependente da Aliança Atlântica para sua própria segurança (VISENTINI, 2020).

A mudança na política alemã em relação à Organização do Tratado do Atlântico Norte desde o período da Guerra Fria, sendo caracterizada por uma postura pragmática que indica que, para a Alemanha, a OTAN é apenas mais um entre muitos instrumentos securitários à sua disposição (SCHREER, 2009). Essa postura pragmática é o resultado dos fatores já mencionados acima, como: a ausência de uma ameaça externa, a reunificação ale-

mã como um Estado soberano, a consolidação alemã durante a década de 1990 como uma potência regional (através do fortalecimento da indústria alemã e das parcerias comerciais de exportação, principalmente com países do Oriente) e do desenvolvimento de uma política de defesa própria, conforme Livro Branco de 2016, que alinha a política securitária da Alemanha mais com a ONU do que com a OTAN (SCHREER, 2009; KUNDNANI, 2015).

Um dos episódios que marca a mudança da relação da Alemanha dentro da OTAN e um declínio na relação entre o país germânico e a potência norte-americana é a Operação Liberdade Iraque, em 2003, missão em que o Iraque foi invadido pelas forças estadunidenses sem a aprovação do Conselho de Segurança da ONU (THUDIUM, 2018). O governo alemão de Gerhard Schröder não apoiou a missão, sendo considerada mais uma atitude unilateral do governo Bush (VISENTINI, 2015), apontando a necessidade de um “Caminho Alemão” (German Way) – um caminho que enfatiza o multilateralismo e as instituições internacionais como meio para resolver controvérsias – para a política internacional em oposição ao Caminho Americano (American Way) – um caminho embasado no poder militar e unilateral (THUDIUM, 2018; VISENTINI, 2020). Ainda, no campo econômico, a cota de contribuição dos Estados-membros criou mais uma situação de tensão entre os aliados. Como as atividades políticas e militares da OTAN são financiadas através de contribuições dos Estados-membros (MARQUES, 2017), é esperado que os países destinem 2% de seu Produto Interno Bruto (PIB) para a Organização. No entanto, a Alemanha destina cerca de 1,3%, levando o Secretário de Defesa dos Estados Unidos, em Bruxelas em 2011, a anunciar em seu discurso que havia dois tipos de países dentro da Aliança, aqueles que estavam dispostos e eram capazes de pagar o preço e aguentar o fardo do comprometimento com a Organização e aqueles que apenas estavam se beneficiando da proteção desta, mas sem arcar com os riscos e com os custos (KUNDNANI, 2015). Ainda, é importante ressaltar a crise ucraniana de 2014⁶ como mais uma manifestação da nova política pragmática alemã. Apesar do Estado ter concordado com as sanções aplicadas ao país russo após a anexação da Criméia, o governo de Merkel relutou em impor tais sanções, priorizando o diálogo e utilizando-se dos meios diplomáticos à sua disposição para solucionar o embate. E, mesmo após concordar com as sanções ocidentais, a Alemanha não permitiu a imposição de outras medidas (THUDIUM, 2018), afirmando que retaliações militares estariam fora da mesa (KUNDNANI, 2015).

Dessa forma, apesar da Alemanha ainda depender fortemente da capacidade securitária da OTAN – o país ainda abriga cerca de 38,000 mil soldados norte-americanos e não renuncia essa proteção (THUDIUM, 2018), porque fazê-lo significaria custos adicionais de segurança nas contas nacionais (VISENTINI, 2015) –, pode-se afirmar que sua posição dentro da Organização se alterou nas primeiras décadas do novo século. Com cada vez mais poder político, os tomadores de decisão em Berlim estão dispostos a repensar o papel polí-

⁶ Em fevereiro de 2014, a Ucrânia passou por uma série de protestos populares que levaram à deposição do então presidente pró-Rússia Viktor Yanukovich e substituído por um governo provisório pró-Occidente. Em março, após plebiscitos populares, a Rússia anexou formalmente a região da Criméia, de maioria étnica russa (THUDIUM, 2018).

tico do país na Organização, mesmo que isso signifique um papel mais ativo – o que pode comprometer sua relação com a potência norte-americana (SCHREER, 2009).

6 O PAPEL ALEMÃO NA ORDEM LIBERAL ATUAL

A ordem internacional liberal iniciada na década de 1990 entrou em declínio, uma vez que essa, segundo Mearsheimer (2019, p. 7, tradução nossa) “continha as sementes para a sua própria destruição”⁷. Segundo este autor, a ordem internacional liberal cria condições que levam a sérios problemas políticos no que diz respeito à soberania e à identidade nacional, principalmente com a tentativa estadunidense de exportar o modelo de democracia liberal para todos os países, além dos malefícios causados pela hiperglobalização. O enfraquecimento da ordem liberal, causado também pela deslegitimação da suposta capacidade norte-americana de trazer paz e segurança para todo o Sistema Internacional, é agravada pelas intervenções malsucedidas no Iraque, pelas crises no Oriente Médio e pela Crise Financeira Mundial de 2008-9. Nesse novo cenário, os Estados Unidos não são mais vistos como capazes de serem a potência hegemônica mundial, ao menos, não como eles um dia foram (KRAUSS; MAULL, 2020).

Durante o período posterior à Segunda Guerra Mundial, a Alemanha foi transformada de um inimigo dos países ocidentais a um dos pilares da ordem liberal. A Alemanha, assim como o Japão, reestruturou o seu país com base numa forte política civil, em conformidade com o direito internacional e apoiando a liderança norte-americana. A máxima alemã “nunca mais; nunca sozinhos; política antes da força” (KRAUSS; MAULL, 2020, p.161, tradução nossa⁸) sumariza a percepção do país no pós-Guerra. Conforme Krauss e Maull (2020), essa máxima somatiza a rejeição alemã ao expansionismo militar totalitário ao comprometimento alemão de buscar alianças e instituições multilaterais para a resolução de controvérsias, bem como ressalta o ceticismo da população alemã na utilização do uso de poder militar em detrimento do poder político. Dessa forma, a Alemanha e o seu poder civil com base na diplomacia, direito internacional e crença nas instituições multilaterais fizeram do país um importante pilar para a ordem liberal (KRAUSS; MAULL, 2020).

Durante a Guerra Fria, a Alemanha Ocidental dedicou-se ao desenvolvimento industrial e tecnológico (VISENTINI, 2014), sendo considerada o motor econômico para a integração da Europa. Após a unificação, a Alemanha se encontra novamente no centro da Europa, e, graças ao euro, conseguiu expandir suas relações comerciais, principalmente com os países do Leste (VISENTINI, 2015). É importante ressaltar que o capitalismo alemão se difere do capitalismo norte-americano, uma vez que este é baseado na produção industrial e rejeita o capitalismo do tipo financeiro-especulativo norte-americano, além do capitalismo alemão ser baseado em valores sociais, culturais e ambientais (VISENTINI, 2014; 2020).

⁷ Do original: “[...] that order [the liberal international order] was destined to fail from the start, as it contained the seeds of its own destruction.” (MEARSHEIMER, 2019, p. 7).

⁸ Do original: “never again; never alone; politics before force” (KRAUSS; MAULL, 2020).

No pós-Guerra Fria, a Alemanha é a principal articuladora diante dos problemas que afligem a integração europeia, tendo sido o único país capaz de propor uma abordagem proativa para as crises europeias – como a crise de refugiados e a crise do euro. Pelo seu aumento de poder considerável e sua posição estratégica, é bem possível que as relações da Alemanha com o resto dos países definirá a relação da União Europeia com os demais países (THUDIUM, 2018; KUNDNANI, 2015).

6.1 MULTILATERALISMO

A Alemanha, no entanto, sempre se encontrou presa entre dois mundos: o mundo Atlântico, sob o domínio dos Estados Unidos, e o mundo Euroasiático, do qual a Rússia e a China fazem parte (THUDIUM, 2018). Dessa forma, conforme afirma Thudium (2018), a Alemanha sempre se encontrou dividida entre cooperar com os parceiros do Leste ou do Oeste.

As duas grandes tendências da política externa alemã, *westbindung* e *otspolitik*, expressam essa relação de aprisionamento entre dois mundos. A primeira é caracterizada pela busca a longo prazo de restabelecer o domínio econômico e a segurança da Alemanha, além de ser marcada por iniciativas multilaterais para com os países do Ocidente – e foi um sucesso, considerando a paz e a prosperidade econômica alcançada por este país. A segundo, no entanto, foi instaurada por Willy Brandt, em 1964, e propunha uma distensão nas relações diplomáticas com os países do leste europeu e com a Alemanha Oriental – e também deve ser considerada um sucesso, uma vez que a distinção nas relações com os países do leste possibilitou o alcance de novos mercados e unificou as relações interalemãs (THUDIUM, 2018; KUNDNANI, 2015).

Ainda, é importante pontuar o multilateralismo da Alemanha em suas relações com os países dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e com a sua vizinha ao oeste, a França. O capitalismo industrial alemão baseado em valores sociais foi o responsável por permitir que o país realizasse parcerias de exportações com países em desenvolvimento, garantindo a estabilidade do país durante a crise de 2008. Em relação a sua relação com a França, ambos os países constituem o núcleo-duro da União Europeia, e apesar de possuírem momentos de aproximação e de distanciamento ao longo dos últimos anos, o governo de Merkel e o de Macron vem apoiando iniciativas de integração das forças armadas da Europa (VISENTINI, 2020).

6.2 RELAÇÃO DA ALEMANHA COM A RÚSSIA E COM OS ESTADOS UNIDOS

Conforme o exposto na subseção sobre a OTAN, as relações entre a Rússia e os Estados Unidos não estão vivendo seu momento de maior aproximação. A Alemanha é agora o epicentro econômico e geopolítico da Europa e é um dos pilares da ordem liberal em que os EUA é hegemônico (KRAUSS; MAULL, 2020; VISENTINI, 2020). Porém, nas primeiras décadas do século XXI, a atitude alemã mudou consideravelmente, buscando maior

autonomia em relação aos norte-americanos, principalmente após a invasão ao Iraque, em 2003, e a Crise Financeira Mundial de 2008. Os cortes de 12,000 tropas norte-americanas na Alemanha, resposta do governo de Donald Trump ao fato da Alemanha não destinar 2% de seu PIB à OTAN, ressaltam o enfraquecimento da relação entre ambos os países, uma vez que a Alemanha demonstra sinais de independência até mesmo na esfera securitária – em que ainda dependia fortemente dos Estados Unidos (VISENTINI, 2020). Além dessas questões, um episódio que contribuiu para tensionar as relações entre os países foi a espionagem feita pelos estadunidenses no celular de Angela Merkel, fazendo com que a opinião pública alemã ficasse contra os Estados Unidos (KUNDNANI, 2015).

Em contrapartida, a relação entre o país germânico e seu vizinho ao leste podem ser entendidas no que Kundnani (2015) chamou de uma nova *ostpolitik*. A interdependência econômica entre ambos os países é um fator consideravelmente importante para a política externa alemã. A Alemanha depende consideravelmente da importação do gás russo, enquanto também tem na Rússia um dos principais parceiros nas suas exportações industriais (THUDIUM, 2018). A “parceria para modernização” (*partnership for modernization*), em que a Alemanha forneceria tecnologia para a Rússia para modernizar sua economia, foi particularmente apoiada pelos alemães (KUNDNANI, 2015).

A respeito da expansão da OTAN, a Alemanha foi um dos países que se posicionou contrário a anexação da Geórgia e da Ucrânia, uma vez que considerava que a anexação desses países não traria segurança para a Europa, apenas instabilidade e insegurança (SCHREER, 2009; THUDIUM, 2018). Não são apenas os tomadores de decisões políticas da Alemanha que procuram não danificar as relações com a Rússia. No episódio da Criméia, Angela Merkel foi pressionada através de lobbies industriais a não adotar sanções econômicas contra a Rússia e, após estas terem sido adotadas, esses empresários continuaram pressionando para que fossem suavizadas. Ademais, diferentemente da relação com os Estados Unidos, a opinião pública alemã em relação à Rússia é cada vez mais positiva. Uma parcela grande da população acredita que as sanções aplicadas à Rússia após a anexação da Criméia foram muito duras (KUNDNANI, 2015).

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme o exposto ao longo do artigo, a Alemanha representa um Estado central para a ordem liberal internacional, possuindo tal importância previamente à sua reunificação. O papel alinhado com os Estados Unidos da Alemanha Ocidental permitiu a reconstrução de um país arrasado pela guerra e o surgimento de uma sociedade baseada em princípios do direito internacional e não-beligerante, ainda que com soberania limitada devido à divisão do país.

Contudo, o término da Guerra Fria e a ausência de uma ameaça às suas fronteiras permitiu que a Alemanha possuísse maior campo de atuação, adotando uma agenda própria e não apenas seguindo a agenda estadunidense. Como resultado dessa maior atuação,

a Alemanha passou, nas primeiras décadas do século XX, por uma reformulação de sua política externa, alinhando-se cada vez mais aos países orientais. Essa agenda própria, o “Caminho Alemão” (German Way), permitiu que a Alemanha mantivesse relações próximas com países como a Rússia, país do qual depende fortemente de energia, e com demais países em desenvolvimento. Apesar disso, a Alemanha não se afastou completamente dos antigos aliados, sendo considerado o núcleo duro da União Europeia e sendo considerada um pilar da ordem liberal internacional, principalmente por seu capitalismo de bem-estar social, distinto do capitalismo neoliberal dos Estados Unidos.

REFERÊNCIAS

- BAUN, Michael J. The Maastricht Treaty as High Politics: Germany, France, and European Integration. *Political Science Quarterly*, v. 110, n° 4, 1996. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2151886>. Acesso em: 29 de junho de 2021.
- BECK, Ulrich. A Europa Alemã: a crise do euro e as novas perspectivas de poder. São Paulo: Paz e Terra, 2015.
- BULMER, Simon; PATERSON, Wiliam E. Germany in the European Union: Gentle Giant or Emergent Leader?. *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs 1944-), Oxford, v. 72, n. 1, p. 9-32, 1996. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2624746>. Acesso em: 5 abr. 2021.
- BULMER, Simon; PATERSON, Wiliam E. Germany and the European Union: from ‘Tamed Power’ to Normalized Power?. *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs 1944-), v. 86, n. 5, p. 1051-1073, 2010. Disponível em: www.jstor.org/stable/40865127. Acesso em: 8 abr. 2021.
- BUNDESVERFASSUNGSGERICHT. Decision of the German Federal Constitutional Court of October 12, 1993, In Re Maastricht Treaty. Disponível em: <https://iow.eui.eu/wp-content/uploads/sites/18/2013/04/06-Von-Bogdandy-German-Federal-Constitutional-Court.pdf>. Acesso em: 29 de junho de 2021.
- CARL, Noah. People’s stated reasons for voting leave or remain. Londres: Centre For Social Investigation, 2018.
- CONSELHO EUROPEU. Uma União de direito: de Paris a Lisboa. Bélgica: Consilium, 2012.
- DA SILVA, António Martins. História da unificação europeia: a integração comunitária (1945-2010). Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2010.
- DAEHNHARDT, Patricia. O Reino Unido e a Alemanha após o “Brexit”: as Trajetórias Inversas de Duas Potências Europeias. *Nação e Defesa*, n. 147, p. 92-111, 2017.
- DAUDERSTÄDT, Michael. Germany’s socio-economic model and the Euro crisis. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 33, n° 1, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/NkLQSRKffhz5TN6nfnHkxH/?lang=en>. Acesso em: 29 de junho de 2021.
- DAVIS, Mike. O Imperialismo Nuclear e a Dissuasão Extensiva. In: THOMPSON, Edward

- et al. (org.). *Exterminismo e Guerra Fria*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985. p. 58-97.
- DUKE, Simon. *The Elusive Quest for European Security: from EDC to CFSP*. Macmillan Press Ltd, Londres, 2000.
- BREXIT: Merkel “confiante” de que foi alcançado um “bom” acordo comercial. Deutsche Welle, 25 dez. 2020 Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/brexit-merkel-confiante-de-que-foi-alcan%C3%A7ado-um-bom-acordo-comercial/a-56059170>. Acesso em 04 abr. 2021.
- ALEMÃ será a nova presidente da Comissão Europeia. Deutsche Welle, 16 jul. 2019 Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/alem%C3%A3-ser%C3%A1-nova-presidente-da-comiss%C3%A3o-europeia/a-49612775>. Acesso em 04 abr. 2021.
- FERNANDES, Marisa. A reunificação política da Alemanha (1989/1990): no contexto das relações entre as grandes potências. Lusíada: Política Internacional e Segurança, n.º 10, 2014. Disponível em: http://repositorio.ulusiada.pt/bitstream/11067/2484/1/LPIS_n10_5.pdf. Acesso em: 23 abr. 2021.
- FULLBROOK, Mary. *Anatomy of a Dictatorship: inside the GDR, 1949-1989*. Oxford: OUP Oxford, 1998.
- FULBROOK, Mary. *A History of Germany 1918 - 2014: The Divided Nation*. 4 ed. Oxford: John Wiley & Sons, 2015.
- HYDE-PRICE, Adrian; JEFFERY, Charlie. Germany in the European Union: Constructing Normality. *JCMS: Journal of Comm Market Studies*, Oxford, v. 39, n. 4, p. 689-717, 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00327>. Acesso em: 7 abr. 2021.
- KLESSMANN, Christoph. *The Divided Past: Rewriting Post-War German History*. Berg Publishers, 2001.
- KRAUSS, Ellis S.; MAULL, Hanns, W. Germany, Japan and the Fate of International Order. *Global Politics and Strategy*, online, v. 61, n. 3, p. 159-178, maio, 2020. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00396338.2020.1763619?journalCode=tsur20>. Acesso em: 03 abr. 2021.
- KITCHEN, Martin. *História da Alemanha Moderna de 1800 aos dias de hoje*. São Paulo: Cultrix, 2013.
- KUNDNANI, Hans. Leaving the West Behind: Germany Looks East. *Foreign Affairs*, v. 94, n. 01, p. 108-116, jan./fev, 2015. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/24483223?>

seq=1. Acesso em: 02 abr. 2021.

MACSHANE, D. Brexit and the Decline of British Foreign Policy. Carnegie Europe, 2017. Disponível em: <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/72665?lang=en>. Acesso em: 01 abr. 2021.

MARCHI, Ricardo; BRUNO, Guido. A extrema-direita europeia perante a crise dos refugiados. Relações Internacionais, Lisboa, n. 50, p. 39-56, jun. 2016.

MARQUES, Pedro Gonçalves. A Geopolítica da NATO e a Estratégia de Gales: o recurso à Europa do Sul. Orientador: Prof. Dra. Teresa de Almeida Cravo. 2017. 131 f. Dissertação - Relações Internacionais, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2017. Disponível em: https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/82330/1/A%20Geopol%c3%adtica%20da%20NATO%20e%20a%20estrat%c3%a9gia%20de%20Gales%20-%20o%20recurso%20%c3%a0%20Europa%20do%20Sul%20_%20Pedro%20Marques.pdf. Acesso em: 04 abr. 2021

MEARSHEIMER, John J. Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order. International Security, v. 43, n. 04, p. 7 - 55, mar./jun., 2019. Disponível em: <https://direct.mit.edu/isec/article/43/4/7/12221/Bound-to-Fail-The-Rise-and-Fall-of-the-Liberal>. Acesso em: 11 abr. 2021.

MEDEIROS, Klei; CATTELAN, Pedro Henrique P. O significado e os reflexos do BREXIT: crises no centro do sistema, nacionalismos e reações aos processos de integração regional. Bol. Conj. Nerint, Porto Alegre, v.1, n. 2, p. 1-83, set., 2016.

PARLAMENTO EUROPEU. Discurso na Sessão Plenária do Parlamento Europeu. Estrasburgo, 2019. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/president-elect-speech_pt.pdf. Acesso em 07. abr. 2021.

PARLAMENTO EUROPEU. O que é o Parlamento Europeu?. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/faq/16/o-que-e-o-parlamento-europeu>. Acesso em 07. abr. 2021.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A União Europeia: os desafios, a crise e o futuro da integração. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. Manual do Candidato - Política Internacional. Brasília: FUNAG, 2012.

RODAS, Sérgio. Por prever suspensão de direitos, Weimar facilitou ascensão de ditadura

de Hitler. Consultório Jurídico, online, 08 ago. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-ago-08/prever-suspensao-direitos-weimar-facilitou-ascensao-hitler>. Acesso em: 04 jul. 2021.

SCHREER, Benjamin. A new “pragmatism”: germany’s NATO policy. *International Journal*, v. 64, n.2, p. 383 - 398, mar.-jun., 2009. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/40204515?seq=1>. Acesso em: 03 abr. 2021.

SCHMIDT, Manfred G. Social Policy in the German Democratic Republic. In: SCHMIDT, Manfred G.; RITTER, Gehrard A. *The Rise and Fall of a Socialist Welfare State: The German Democratic Republic (1949-1990) and German Unification (1989-1994)* (German Social Policy Book 4). Springer, 5ª edição, 2013.

SCHMITTER, Philippe C. As três crises: o Euro, a União Europeia e a democracia na Europa. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, a. 15, n. 1, p. 41-45, 2013.

SCHNEIDER, Patricia. *Migranten und Flüchtlinge als Herausforderung für Deutschland und Europa. Sicherheit und Frieden Security and Peace, Jahrgang*, 2016.

SCHWEIGER, Christian. *Britain. Germany and the future of the European Union*. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

SCHWINN, Simone Andrea. COSTA, Marli M. M. A política migratória alemã e o desrespeito ao princípio do non-refoulement. In: XVI Seminário Internacional: Demandas sociais e políticas públicas da sociedade contemporânea, 2009.

SHAHIN, Jamal; WINTLE, Michael. *The Idea of a United Europe: Political, Economic and Cultural Integration since the Fall of the Berlin Wall*. 1 ed. Londres: Palgrave Macmillan, 2000.

SPOHR, Kristina. Germany, America and the shaping of post-Cold War Europe: a story of German international emancipation through political unification, 1989-90. *Cold War History*, volume 15. Taylor & Francis, 2015. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14682745.2015.1018479>. Acesso em: 25 de junho de 2021.

STELZENMULLER, C. A newly confident and audacious Germany. *The Washington Post*, 2016. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/germanys-new-road-map-of-responsibility/2016/07/14/af8e4676-49e7-11e6-90a8-fb84201e0645_story.html?utm_term=.f53b507af1b6. Acesso em: 01 abr. 2021.

THER, Philipp. *Europe Since 1989: A History*. 1 ed. Princeton: Princeton University Press,

2016.

THUDIUM, Guilherme Paiva Stamm. *A Alemanha e Sua Política Exterior e de Segurança na República de Berlim: Entre o Leste e o Oeste, o Global e o Regional*. Orientador: Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini. 2018. 102 f. Dissertação - Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2018. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/192979/001088762.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 03 abr. 2021.

VELASCO, Suzana. *Imigração na União Europeia: uma leitura crítica a partir do nexo entre securitização, cidadania e identidade transnacional*. Campina Grande: EDUEPB, 2014.

VISENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. *A Alemanha É Novamente o Pivô da Europa*. Gaúcha ZH, 20 set. 2014. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2014/09/A-Alemanha-e-novamente-o-pivo-da-Europa-4602607.html>. Acesso em: 05 abr. 2021.

VISENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. *A Europa Imobilizada entre Dois Tempos e Dois Mundos*. In: VISENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. *O Caótico Século XXI*. Rio de Janeiro: Vozes, 2015. p. 27 - 46.

VISENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. *Visões sobre a diplomacia pós-Trump*. Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, v. 9, n. 18, p. 9 - 40, jul./dez., 2020. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/austral/article/download/110381/60225>. Acesso em: 05 abr. 2021.

VOLKERY, Carsten. *The Iron Lady's Views on German Reunification 'The Germans Are Back!'*. Der Spiegel, Hamburgo, 11 de setembro de 2009. Disponível em <https://www.spiegel.de/international/europe/the-iron-lady-s-views-on-german-reunification-the-germans-are-back-a-648364.html>. Acesso em: 25 de junho de 2021.

WIEGREFE, Klaus. *Germany's Unlikely Diplomatic Triumph An Inside Look at Reunification Negotiations*. Der Spiegel, Hamburgo, 29 de setembro de 2010. Disponível em <https://www.spiegel.de/international/germany/germany-s-unlikely-diplomatic-triumph-an-inside-look-at-the-reunification-negotiations-a-719848.html>. Acesso em: 25 de junho de 2021.

ZUBERO, Imanol. *Viejos y nuevos nacionalismos: España como problema de acción colectiva*. In: PÉREZ-DÍAZ, Victor. *Modernidad, crisis y globalización: problemas de política y cultura*. Almería: Fundación Cajamar. 2008.

A stylized world map composed of white dots on a dark blue background, centered behind the text.

5

O PAPEL DOS BRICS
No Contexto das Crises
do Século XXI

O PAPEL DOS BRICS NO CONTEXTO DAS CRISES DO SÉCULO XXI

Beatriz Vieira Rauber¹

Giulia de Oliveira Moraes²

Matheus Muttoni da Silveira³

Nicolle Guedes Schepelski⁴

1 INTRODUÇÃO

O artigo busca aplicar alguns dos entendimentos já estudados em edições anteriores do projeto no que tange ao efeito das crises do sistema internacional nos países emergentes (DA CONCEIÇÃO et al. 2020). Nessa linha, Visentini e Pereira (2012) apontam o período da Guerra Fria como uma espécie de interregno e crise de transição no sistema que eventualmente proporcionou o fim da “Pax Americana”, ou seja, da unipolaridade dos Estados Unidos no Ocidente e também no mundo. Nesse período, inicia-se uma transição sistêmica marcada, por um lado, pela tentativa dos Estados Unidos da América (EUA) de se manter no epicentro do poder e, por outro, pela ascensão de uma nova ordem de princípios e demandas marcada por novas lideranças internacionais e em especial pela ascensão dos países em desenvolvimento (VISENTINI; PEREIRA 2012).

O surgimento do grupo BRICS ocorre em consonância com esse período de transição sistêmica e de contestação à ideia de unipolaridade guiada pelos Estados Unidos. Com o decorrer do século XXI, as fraturas do sistema – que não foi totalmente renovado desde o final da Guerra Fria – foram exacerbadas e criaram um contexto de crises que assolam os países das mais diversas economias e sistemas no decorrer do século (VISENTINI; PEREIRA 2012). O período de impulsionamento do multilateralismo, do Consenso de Washington e dos valores liberais por parte dos Estados Unidos encontrou seu princípio de esgotamento com a crise econômica de 2008, seus sintomas de colapso com o lançamento do Brexit em 2016 e com a eleição do presidente Trump e seus últimos suspiros com a pandemia do covid-2019.

Segundo teorias do sistema internacional, a crise nos sistemas não necessariamente indica um colapso total, mas a possibilidade de ascensão de novos agentes e Estados que

¹ Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

² Estudante do curso de Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

³ Estudante do curso de Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

⁴ Graduanda no curso de Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

proponham uma nova ordem sistêmica (GILPIN, 1981). Nesse sentido, faz-se importante trazer à luz atores do sistema que estiveram em ascensão durante o período em que a grande potência encontrava seus primeiros percalços a fim de entender o que esses países agregam nas dinâmicas de crise política, econômica e sanitária mundiais. Sendo assim, o presente trabalho brevemente apresentará a ascensão do grupo dos BRICS, o seu papel nas crises do século XXI e o enfrentamento destas pelos Estados membros de forma individual.

2 ASCENSÃO DO BRICS NO SÉCULO XXI:

A presente seção buscará contextualizar quais são as crises do século XXI, em qual cenário elas surgiram e quais efeitos são provocados nas relações entre os Estados e na política internacional. Além disso, será apresentado o grupo intitulado BRICS, os países que o compõe e quais foram os fatores primordiais para sua formação.

2.1 AS CRISES DO SÉCULO XXI

O mundo pós Segunda Guerra Mundial propiciou o surgimento de polos de poder, através da vitória dos Aliados – aliança que contava com a participação de França, Inglaterra, Estados Unidos e, posteriormente, a União Soviética (URSS). Apesar de a guerra oficialmente ter terminado em 1945, diversas tensões ainda pairavam sob o cenário internacional da época, o qual era marcado pela dicotomia e prevalência dos Estados Unidos, representando o interesse dos países capitalistas, e da União Soviética, exercendo poder em países que se identificavam com a ideologia socialista. Neste contexto deu-se início ao período conhecido como Guerra Fria, entretanto, por diversas razões de ordem econômica e social o conflito bipolar teve fim com o colapso da URSS, no início dos anos 1990, e os Estados Unidos passaram a possuir, conforme o entendimento de alguns autores, um poder hegemônico no cenário internacional, garantindo a consagração de seus valores liberais.

John J. Mearsheimer (2019) defende que a ordem adotada pelos Estados Unidos e seus aliados durante a Guerra Fria não era internacional e, tampouco, liberal, uma vez que era limitada a determinadas potências que visavam promover segurança contra outra ordem limitada dominada pela União Soviética. Após a derrocada de poder experimentada pela URSS, o Ocidente – liderado pelos Estados Unidos – passou a implementar uma verdadeira ordem internacional liberal, visando garantir paz e prosperidade no cenário global. Essa nova ordem deveria promover os interesses dos países ocidentais, em especial os da nação norte-americana, e sua execução dar-se-ia através: da utilização de instituições internacionais que exerceriam grande influência no comportamento entre os Estados; da criação de uma economia mundial extremamente globalizada, de modo a promover o livre comércio; e da expansão das democracias liberais pelo mundo. Os teóricos denominaram essa conjuntura internacional de multilateralismo e John Ruggie (1992) definiu-o como um modelo institucional que coordena as relações entre os Estados baseando-se em princípios generalizados de conduta. Todavia, esse modelo possui problemas, uma vez que as

particularidades dos países menos desenvolvidos não são levadas em conta. Assim, um número crescente de insatisfações relacionadas às preferências e desigualdades embutidas no multilateralismo e no direito internacional têm desgastado esse sistema (BRUNNÉE, 2018).

Jutta Brunnée (2018) reflete acerca do estágio atual em que o multilateralismo encontra-se e percebe que, possivelmente, o ápice desse sistema já tenha sido atingido na década de 1990 – na qual, segundo a autora, um cenário mais otimista de cooperação existia. Na mesma linha, a teórica afirma existir duas grandes razões para a atual crise desse modelo. Primeiramente, a comunidade internacional está testemunhando a ascensão de poderes fora do polo ocidental, como a China, Índia, Irã, Arábia Saudita, Turquia e Rússia. A Rússia e a China merecem uma atenção especial nesse contexto, tendo em vista a crescente capacidade dessas superpotências de possibilitar ao sistema o estabelecimento de uma nova ordem global pós-ocidental. Por conseguinte, uma resposta a esses indicadores de contestação à ordem hegemônica estadunidense pode ser materializada pela crescente defesa de princípios relacionados à soberania dos Estados, como a não intervenção e a imunidade estatal, em detrimento à promoção do internacionalismo liberal e sua ênfase em direitos humanos (BRUNNÉE, 2018).

Entretanto, há outra razão para as dificuldades enfrentadas no atual estágio do multilateralismo, podendo ser encontrada principalmente nos países ocidentais, desgostosos pela intromissão do direito e das instituições internacionais em suas políticas externas. Nesse sentido, preocupações de cunho econômico – como a distribuição desigual dos frutos da globalização – têm impulsionado a ascensão de líderes com um discurso voltado ao protecionismo e a não cooperação entre os Estados. Ainda, outro elemento ensejador de tensões no cenário internacional é a postura estadunidense assumida durante o governo de Donald Trump (2017-2021), que adotou uma forte inclinação ao unilateralismo e ao transnacionalismo, tendo como máxima a premissa de “America First”⁵ (BRUNNÉE, 2018).

O acirramento de disputas, polarizações domésticas e a nova onda de governos de extrema direita têm trazido inúmeras mudanças principalmente para os países da Europa e da América. Todavia, esses fenômenos não podem ser fortemente constatados em outras localidades. O continente africano, por exemplo, apresenta o crescente estreitamento de laços entre os países membros e o recente acordo de livre comércio implementado (Af-CFTA)⁶ criou a maior zona de livre comércio do mundo. Além disso, a China permanece estável politicamente e foi uma das nações mais beneficiadas pela política de hiperglobalização adotada pelos Estados Unidos, uma vez que o incentivo ao livre comércio aliado às circunstâncias específicas de mão de obra do país possibilitou-lhe ser hoje uma das maiores exportadoras do mundo.

Essa tendência pode ser um sinal de que o modelo institucional utilizado pelos países

⁵ “América em primeiro lugar”.

⁶ Acordo de Livre-Comércio Continental Africano, entrou em vigor em 2021 e prevê a redução de tarifas entre os países, combate à pobreza, priorização do desenvolvimento sustentável e cooperação mútua.

ocidentais está em crise, de modo que, gradualmente, o cenário internacional e os polos de poder vêm sofrendo alterações significativas. Diante deste contexto, podemos verificar principalmente nos países membros do G7⁷, o aumento do protecionismo como uma resposta à desconfiança relativa à perda de soberania estatal. Como representação dessa política, observamos o aumento das barreiras alfandegárias⁸, a restrição ao livre fluxo de pessoas – em especial dos refugiados⁹ –, o crescimento da xenofobia contra os refugiados, a saída de acordos internacionais e a instabilidade de blocos econômicos – sendo os exemplos mais recentes o Brexit¹⁰ e a reformulação do antigo NAFTA¹¹.

A pandemia da Covid-19 surge neste contexto como um elemento potencializador dessa conjuntura de instabilidade, uma vez que diversos países têm afundado em crises econômicas pelo mau gerenciamento da crise sanitária. Em um cenário de interdependência das relações comerciais, o risco de uma crise financeira de patamar global torna-se cada vez mais preocupante e representa uma grande ameaça à ordem internacional que já se encontra fragilizada. Desse modo, verifica-se que o século XXI vive um momento crítico de incertezas, havendo diversos elementos que ensejam o aparecimento de crises econômicas, políticas e sanitárias, as quais serão analisadas posteriormente.

2.2 BRICS: FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

O BRICS é um grupo econômico composto por cinco países em desenvolvimento localizados em diferentes continentes no globo. A formação oficial ocorreu em 2009 com a associação de Brasil, Rússia, Índia e China, sendo a África do Sul incluída posteriormente após o estabelecimento do grupo. A constituição deste agrupamento de países possui caráter informal e tem por objetivo a construção de uma plataforma de cooperação internacional que possa atuar amplamente nas mais diversas áreas, a fim de promover o seu desenvolvimento como grupo e minimizar as diferenças entre seus membros (COOPER, 2016). Por conseguinte, pode-se entender o BRICS como um projeto centralizado no Estado, de modo que os próprios países representam seus interesses como Estados em ascensão, visando autonomia na tomada de decisões de caráter econômico e político.

Para analisar o contexto de criação do BRICS, é necessário compreender as dinâmicas da década de 1990, após o fim da União Soviética e a criação da OMC, uma vez que no período não havia clareza acerca do modo como se daria a nova ordem econômica mundial. Além disso, a década de 1990 também foi marcada por diversas tentativas de favorecer a

⁷ Grupo de países derivados do G20, que possuem grande influência no cenário internacional, formado por Canadá, França, Itália, Alemanha, EUA, Japão e Reino Unido.

⁸ Barreiras alfandegárias são tarifas aplicadas à importação de produtos estrangeiros. Tal instrumento, por vezes, pode ser utilizado de forma política, a fim de proteger o mercado interno.

⁹ São pessoas oriundas de locais que estão sofrendo graves instabilidades econômicas e políticas, muitas vezes esses indivíduos não veem outra saída senão abandonar seu país.

¹⁰ Nome referente à saída do Reino Unido da União Europeia.

¹¹ Bloco econômico formado por Estados Unidos, México e Canadá e que atualmente intitula-se USMCA, como uma evidente tentativa de explicitar o ideal do “America First”.

integração econômica internacional, entre elas, pode-se mencionar a criação do G20¹², o qual foi concebido após as sucessivas crises financeiras naquele período. O surgimento do G20 é comumente associado a um avanço em termos de equidade entre os tradicionais países ocidentais e grupos de países não ocidentais emergentes (COOPER, 2016). Entretanto, observa-se que a criação do G20 não foi liderada pelos países do BRICS e, tampouco, por países que estavam fora do G7. Ressalta-se, ainda, que os atores que comandaram essa empreitada foram os mesmos que dominam o cenário político internacional há anos, sendo os Estados Unidos a nação mais influente, seguida dos demais países do G7 (COOPER, 2016). Nesse sentido, Andrew F. Cooper (2016) indica que a agenda do G20 não demonstrou nenhum esforço significativo no sentido de aumentar a participação dos países emergentes, bem como de diversificar o polo de poder liderado pelos Estados Unidos e as demais nações ocidentais.

Neste contexto, alguns países mostravam-se potencialmente promissores, em razão de seus vastos territórios, grandes populações, riqueza de recursos naturais e por possuírem certo grau de desenvolvimento científico e tecnológico. Durante esse período, o Brasil, a Rússia, a Índia e a China já indicavam potencial para influenciar a governança global, figurando, inclusive, em diversos estudos da época (REIS, 2013). George Kennan (1994) utilizou a expressão “monster countries” para descrever EUA, China, Rússia, Brasil e Índia, em seu livro *Around the Cragged Hill*. Na mesma ordem de ideias, Ignacy Sachs (1997) se utilizou do conceito “países baleia” no artigo “Brazil and India: Two Whales in the Global Ocean”, que faz referência à Índia, Brasil e menciona, ainda, China e Rússia como outras “baleias”. O acrônimo BRICs foi criado em 2001, pelo banco Goldman Sachs, em razão do enorme potencial que esses países representavam, bem como a possibilidade de realização de marketing financeiro, trazendo, assim, a atração de investidores e a valorização dos investimentos interligados ao grupo.

Durante a década de 1990, uma conformação aos moldes do BRICS parecia inviável, tendo em vista as dificuldades de caráter econômico e político encontradas por esses países. Além disso, o G7 representava, até então, o núcleo duro do poder econômico (REIS, 2013). O cenário global passou a sofrer drásticas mudanças no início do século XXI, quando a China ascendeu como segunda economia do mundo e maior exportadora global (2010); o Brasil passou a ser a sexta maior economia do planeta (2011); a Índia manteve elevadas taxas de crescimento anual, sendo a nona maior economia; a Rússia recuperou sua estabilidade econômica, situando-se como a décima primeira maior economia; e a África do Sul reconstruiu-se com o fim do apartheid e com o fortalecimento de sua democracia e economia (REIS, 2013).

O desenvolvimento de Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul não foi acompanhado de uma esperada mudança na conjuntura política internacional. Em que pese esses países estivessem cada vez mais conquistando visibilidade, sua participação na tomada

¹² O intuito do G20 é estudar, analisar e promover a discussão entre os países mais ricos e os emergentes acerca das questões políticas relacionadas à promoção da estabilidade financeira internacional.

de decisões ainda era pífia. A falta de representatividade sentida pelas nações emergentes atrelada à crença de que o G20 era dirigido por nítidos interesses geopolíticos que não contemplavam as necessidades dos países do sul político, levou, em 2003, ao surgimento de iniciativas buscando discutir uma mudança de paradigma e a consolidação de novos polos de poder. O fórum Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) e as cúpulas birregionais ASA (América do Sul-África) e ASPA (América do Sul-Países Árabes), são exemplos (REIS, 2013).

Diante deste cenário de insatisfação e articulação por parte dos países mais incomodados com as circunstâncias acima expostas, houve, no ano de 2006, a formação de uma organização entre Brasil, Índia, China e Rússia (BRICS), de caráter informal e que em muito se assemelhava a estruturação técnica do G20 e G7 (COOPER, 2016). Essa nova configuração possibilitou o pertencimento dessas grandes nações emergentes a um projeto próprio, sem haver a necessidade de adequar-se a modelos organizacionais elaborados por outros países. Além disso, essa resposta possibilitou a demonstração de autonomia, sem, contudo, se indispor com as nações mais influentes ou renunciar plenamente ao âmbito de poder consolidado do G20 (COOPER, 2016).

Após a formação do grupo, organizaram-se as chamadas cúpulas dos BRICS, encontros entre os líderes estatais com objetivo de estabelecer as metas e os projetos de integração entre os países membros. Em 2009, o vínculo desses Estados foi formalmente aprofundado por força do primeiro grande encontro de peso diplomático, envolvendo os então chefes de estado e governo: Luiz Inácio Lula da Silva (Brasil), Dmitry Medvedev (Rússia), Manmohan Singh (Índia) e Hu Jintao (China). Em 2010, houve a admissão da África do Sul (South Africa) ao BRICS, formalizando a entrada do último membro do grupo que atualmente intitula-se BRICS.

Diversas medidas foram implementadas desde então e grandes conquistas já foram alcançadas, entre elas estão: o PIB conjunto dos cinco países (incluindo a África do Sul), em 2010, totalizou US\$ 11 trilhões, ou seja, 18% da economia mundial (IPEA, 2014); a criação de um Novo Banco de Desenvolvimento (New Development Bank), no ano de 2014; e a elaboração de um Arranjo de Contingente de Reservas (ACR), que constitui um importante mecanismo de apoio macroeconômico para os países do BRICS, visando oferecer suporte financeiro aos Estados membros, especificamente em eventuais cenários de crise em seus balanços de pagamentos (ITAMARATY, 2019). Desta feita, fica evidente que o BRICS consolida-se como um projeto ambicioso e voltado para a soberania dos Estados, possuindo como principal intuito estabelecer um contraponto ao polo de poder há anos dominado pelas mesmas nações, bem como fomentar o desenvolvimento mútuo entre os países integrantes.

3 O PAPEL DOS BRICS NAS CRISES

Seguindo a análise das crises políticas realizada na seção anterior, a presente seção tem como função auxiliar a compreensão a respeito da influência dos BRICS no decorrer das crises e seus mecanismos de resposta frente aos desafios apresentados por essa etapa de

transição do sistema. Para isso, faz-se uma breve exposição a respeito da situação do BRICS com cada uma das crises (política, econômica e sistêmica).

3.1 CRISE POLÍTICA

Eric Hobsbawm, em seu livro “A Era dos extremos” de 1995, conduz a análise do século XX pelos eixos militares e políticos, analisando o jogo de poder que havia levado o sistema internacional de uma ordem multipolar a uma bipolar e, em seguida, unipolar liderada pelos Estados Unidos. Essa sequência de acontecimentos marcantes o leva a pensar o século XX como um breve século (1914-1991), e, consequentemente, que o século XXI não apenas possui ligação direta com o breve século, mas também preenche um espaço temporal do período anterior (HOBSBAWM, 1995).

O ano de 1991 marca formalmente o fim do sistema bilateral polarizado pelos Estados Unidos e pela URSS, resultando no término do bloco socialista liderado por ela. Inicia-se um período transitório nas relações internacionais, caracteristicamente instável devido à substituição da competição intersistêmica pela intrassistêmica (VISENTINI; PEREIRA, 2012). Nesse momento, Krauthammer (1990) argumenta que devido à inexistência de um poder capaz de enfrentar os EUA enquanto potência ascendente e à decadência de outras potências no caráter militar, diplomática, política ou econômica (leia-se, Alemanha, Japão, Grã-Bretanha, França e União Soviética), assegurou-se o nascimento do que ele chamou de “Momento Unipolar”. Nesse período, o acontecimento que evidenciou o domínio dos Estados Unidos sobre as novas estruturas internacionais foi a invasão do Iraque feita por eles mesmo com a posição contrária da ONU ao ataque. Entre outros fatores, esse acontecimento contribuiu para que os demais países comessem a se alinhar de modo a contrabalancear o poder dos EUA (BROOKS; WOHLFORTH, 2005).

O nascimento do grupo BRICS está diretamente conectado com essa mudança das relações internacionais. Enquanto as reformas das formulações de políticas globais estavam pendentes, indicando que o sistema internacional se encaminhava para a consolidação do multilateralismo, os países do BRICS estavam cada vez mais conscientes de seu novo papel global. Sua formação teve como justificativa inicial o papel político de atuar como uma alternativa à ordem mundial pós-unipolar, o que se observa na primeira cúpula realizada pelo grupo, na qual os países participantes deixaram claro que a sua intenção era exercer um papel de tomada de decisões globais no pós- crise (DENISOV; KAZANTSEV; SAFRANCHUK, 2019). Também nesse momento eles assumem um posicionamento favorável à multipolaridade e fazem um chamado para a comunidade internacional a fim de manter o sistema multilateral de comércio estável (BRICS, 2009).

Os países do BRICS precisavam ser firmes e assertivos em seus debates para elevar sua voz para concorrer nas questões de segurança internacional, conflitos regionais, reforma das Nações Unidas. Como exemplo ilustrativo, temos o uso que a Rússia fez do BRICS como um instrumento poderoso para demonstrar que ela não poderia ser isolada com as

sanções ocidentais providas das crises entre esse Estado com os EUA e o Ocidente. Da mesma forma, o grupo BRICS declarou em 2017 que os caminhos de desenvolvimento adaptados às circunstâncias nacionais devem ser respeitados, crítica direcionada às políticas e tendências que beneficiam os países do Norte em detrimento dos países do Sul – tal crítica também corresponde à rejeição da China ao protecionismo recém-introduzido pela administração Trump. Nesse sentido a consolidação do BRICS ajudou tanto Rússia quanto a China a seguirem desempenhando seu posicionamento global mesmo quando entrando em conflito com as dinâmicas da política das grandes potências ocidentais (DENISOV; KAZANTSEV; SAFRANCHUK, 2019).

É importante destacar que, apesar do BRICS criar alternativas para a atual ordem mundial, ele não é uma formação anti-sistêmica (postura a qual Estados, instituições ou agrupamentos podem adotar que desafiam a ordem e a estrutura do sistema vigente) uma vez que não se comporta como adversária ao atual sistema. O BRICS é um resultado direto das crises político-econômicas ocorridas no século XXI desempenhando um papel de alternativa de organização independente à ordem estabelecida pelas potências dominantes (DENISOV; KAZANTSEV; SAFRANCHUK, 2019). Os autores salientam um aspecto muito importante que torna o BRICS um grupo relevante para a manutenção de uma ordem multilateral – eles se engajam nas crises políticas e no jogo de poder fazendo uma mudança significativa através da cooperação Sul-Sul, isto é, atuando pelos interesses desses países do Sul global sem a interferência direta das potências do Norte global (DENISOV; KAZANTSEV; SAFRANCHUK, 2019).

3.2 CRISE ECONÔMICA

Assim como a crise estrutural política levou os países a alinharem-se ao multilateralismo e isso tenha sido um dos fatores que explica a formação do BRICS, a crise financeira de 2008 foi uma das circunstâncias que influenciou fortemente a criação do grupo. Segundo Tuluc (2011), a crise econômica do sistema bancário dos EUA determinou a falência de várias instituições financeiras ao redor do mundo e deteriorou as condições de vida, aumentando a instabilidade política. Diante desse panorama, a crise financeira de 2008 gerou ceticismo e preocupação com o sistema monetário dominado pelo dólar, desafiando a eficácia e relevância das instituições criadas em Bretton Woods (JASH, 2017).

Em resposta à crise econômica supracitada, as potências emergentes movimentam-se em direção à reforma das instituições financeiras internacionais – hierarquizadas e dominadas pelos EUA e Europa – cuidando para que as mudanças necessárias atendam a si mesmas e aos demais países em desenvolvimento. A resposta pede por maior representatividade das potências emergentes nas instituições financeiras globais, por um sistema monetário internacional mais diversificado, ou seja, menos controlado pelos líderes mundiais (DENISOV; KAZANTSEV; SAFRANCHUK; 2019). O agrupamento BRICS, como potências emergentes, mudou a dinâmica estrutural do sistema financeiro dominado pelo Ocidente, fornecendo uma alternativa para contornar essa estrutura normativa elaborada

em Bretton Woods (JASH, 2017).

Além disso, as economias BRICS mostraram resiliência à crise e, assim, demandaram a reforma das instituições multilaterais para que reflitam as mudanças estruturais na economia mundial e o papel cada vez mais central que os mercados emergentes agora desempenham (KHADKIWALA, 2014). Mais do que resistentes à crise, se comparadas com o sofrimento das economias ocidentais, o grupo expandiu sua influência para outras áreas, engajando-se em várias atividades relacionadas à ordem internacional (JASH, 2017). Nesse sentido, o BRICS foi capaz de criar e tem sido apto em fornecer uma plataforma alternativa para a ordem internacional dominada pelo Ocidente, plataforma na qual se criou o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) e o Arranjo Contingente de Reservas (CRA) – ambas as iniciativas são vistas pelo BRICS como um complemento, não um substituto, às instituições financeiras internacionais já existentes (JASH, 2017).

Portanto, o principal papel do grupo no âmbito econômico é o de também fornecer uma alternativa para a ordem internacional ocidental, sendo as três principais características destacadas por Jash (2017) quanto à conduta do BRICS referente ao seu banco mundial de desenvolvimento. A primeira delas: o NDB foi criado pelos países do sul global para eles mesmos, com o objetivo de atender às suas próprias necessidades específicas de desenvolvimento, fornecendo financiamento sem condicionalidades políticas e sem atrasos. Dessa forma, o impacto crescente dos BRICS sobre os países de baixa renda por meio do comércio, do investimento estrangeiro direto e do financiamento do desenvolvimento é significativo, além de desafiar o antigo sistema das comunidades dominantes, como Estados Unidos, União Europeia e Japão. Em outras palavras, o NDB expressa a autossuficiência do Sul. Como segunda característica, o NDB fornece equidade na divisão do poder, ou seja, cada um dos governos do BRICS detém a propriedade de um quinto da participação do Banco, o que se traduz em igualdade de direitos na tomada de decisões (ROYCHOUDHURY, VAZQUEZ, 2016). Por fim, o NDB está comprometido com o princípio do desenvolvimento sustentável, o que o torna uma exceção dentro dos bancos internacionais de financiamento de desenvolvimento. Percebe-se, assim, o fortalecimento da interação Sul-Sul (mesmo diante das crises) e a ascensão das alternativas independentes ao domínio do Norte global.

3.3 CRISE SANITÁRIA

Assim como as questões políticas e econômicas modificaram de diversas formas o panorama global, a crise sanitária enfrentada no combate ao COVID-19 traz à luz a importância que os países do BRICS possuem no cenário internacional. Este tópico trata sobre a forma como cada um dos cinco Estados-membros lidou com a pandemia em um momento inicial, pois isso permitirá uma melhor compreensão a respeito das ações tomadas pelo grupo. Partindo disso, é importante ressaltar que as características políticas peculiares a cada um deles resultou em modelos de atuações iniciais bem diferentes. Brasil e Índia, por possuírem nas esferas estadual e municipal a responsabilidade maior sobre as medidas a se-

rem tomadas com relação ao vírus, enfrentaram de maneira diferente que China e Rússia, países que têm no governo central o elemento definidor sobre todas as ações (OLIVEIRA et al., 2020).

Além dos quatro citados, a África do Sul possui um sistema que divide as responsabilidades entre o governo central e as províncias, no entanto, o presidente sul-africano, Cyril Ramaphosa, na metade de março, cerca de dois meses após o início das repercussões sobre o COVID-19, invocou The Nation Disaster Act (ÁFRICA DO SUL, 2002), garantindo a si amplos poderes — ato que, na prática, serviria para que decisões pudessem ser tomadas com um grau menor de burocracia a fim de economizar tempo (OLIVEIRA et al., 2020).

Em consequência do citado anteriormente, assim como quase a totalidade dos países ao redor do planeta, os cinco tiveram suas economias altamente afetadas, tendo que elevar gastos, estabelecer políticas fiscais expansionistas, além de ações como a criação de linhas de crédito por parte de bancos públicos para o setor privado. Como forma de financiar os gastos a mais que foram necessários, o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) estabeleceu como meta o empréstimo de US\$ 10 bilhões divididos entre seus membros (UNGARETTI, 2020). Ainda no segundo semestre de 2020, o Brasil já havia tomado US\$ 1 bilhão, utilizado para pagamento do Auxílio Emergencial, África do Sul e Índia tiveram US\$ 1 bilhão cada em empréstimos emergenciais, além da China com RMB 7 bilhões de crédito emergencial, sendo esta a moeda nacional chinesa. De resto, o NDB também emitiu US\$ 2 bilhões em títulos no mercado internacional, com o objetivo de financiar o desenvolvimento sustentável, incluindo assistência relacionada a COVID-19 (UNGARETTI, 2020), e ainda pretende realizar mais empréstimos com o intuito de ajudar na recuperação após a pandemia.

Somando ao auxílio econômico privilegiado pelo NDB, seguindo o Memorando de Entendimento, assinado em 2016, os países participam de estudos em diversas áreas que haja interesse comum, o que acaba resultando também em avanços científicos e tecnológicos no cenário global. Exemplificando, existe um projeto com participantes de quatro dos cinco membros do BRICS, ainda carente de apoio financeiro, que busca estabelecer interconexões entre a COVID-19 e a tuberculose com o intuito de entender melhor a relação entre as duas doenças, pois, como foi dito por Anete Trajman, professora da Faculdade de Medicina da UFRJ e líder do projeto no Brasil, o distanciamento social e as consequências econômicas causadas pelo COVID-19 refletiram no agravamento da epidemia de tuberculose (GUNDRA, 2021).

Além dos estudos conjuntos e das ajudas econômicas, o BRICS exerce um papel muito importante no contexto global através das vacinas, visto que, segundo a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), cerca de metade de todas que foram desenvolvidas estão diretamente ligadas ao grupo, sendo China, Rússia e Índia alguns dos grandes produtores de vacinas do mundo (BUSS, HOIRISCH, ALCÁZAR, 2021). No que diz respeito às declarações oficiais é importante ressaltar o documento elaborado na XII Cúpula dos BRICS, neste as delegações dos países afirmam que

“12. Reconhecemos o papel da ampla imunização contra o COVID-19 na prevenção, contenção e interrupção da transmissão de maneira a pôr fim à pandemia, assim que vacinas seguras, de qualidade, eficazes, eficientes, acessíveis e econômicas estiverem disponíveis. [...] Trabalharemos para garantir que, quando disponível, seja disseminada de forma justa, equitativa e acessível. Nesse sentido, apoiamos a iniciativa Acelerador de Acesso às Ferramentas contra o COVID-19 (ACT-A).” (BRICS, 2020).

Ressaltando, assim, a importância de uma ampla imunização e ações conjuntas que podem ser ilustrada por fatos ocorridos ainda anteriormente a essa fala, como as negociações entre Brasil e Índia envolvendo a hidroxiclороquina (VERDÉLIO, 2020) e entre Brasil e China, envolvendo insumos hospitalares, como respiradores, monitores e outros itens de combate ao COVID-19 (CORRÊA, 2020).

4 RESPOSTAS ESTATAIS ÀS CRISES

Tendo em mente que a representação das decisões do grupo não necessariamente reflete a situação doméstica de cada integrante, faz-se necessário compreender a situação de cada um dos países que compõem o BRICS frente às crises do século XXI. Conforme observado anteriormente, ainda que tomem decisões conjuntas e participem das cúpulas anuais e demais mecanismos do grupo, cada Estado membro passa por uma dinâmica doméstica e internacional distinta. Sendo assim, é importante reconhecer que as crises estudadas impactaram cada país de forma diferente e que também foram confrontadas com estratégias distintas de interação.

4.1 BRASIL

A crise política e institucional do Brasil na segunda década dos anos 2000 está inserida em um contexto de quebra das promessas de redemocratização no final da década de 1980. O final da ditadura brasileira ocorreu por vias institucionais, de forma “lenta, gradual e segura”, em um contexto de perda de legitimidade dos governos militares, crise econômica e reivindicações sociais. O processo, chancelado pelos militares, deu origem a uma república que nunca se acertou com o passado autoritário e de desigualdade social. Ainda assim, os governos civis subsequentes conseguiram, através de esquemas de “presidencialismo de coalizão”, isto é, através da articulação entre executivo e legislativo em troca de cargos e recursos, produzir políticas de estabilização econômica e distribuição de renda. Nesse sentido, o governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) foi marcado pela estabilização monetária do Real após anos de inflação e o governo Lula (2002-2010) por políticas de redistribuição de renda, fortalecimento do mercado interno de consumo e uma política externa empenhada na cooperação Sul-Sul. O governo Dilma (2011-2016), por sua vez, foi o prelúdio da crise do modelo de conciliação de classes, contexto marcado por grandes manifestações públicas contrárias ao governo e pela posterior deposição da presidente.

Em 2013, primeiro mandato de Dilma Rousseff, ocorreram as chamadas “Jornadas de

Junho”, evento histórico que, apesar de ter sido no Brasil, não pode ser analisado somente no contexto nacional. Devemos olhar para o global à época, isto é, não podemos enxergar como apenas um evento isolado (BUSTAMANTE, 2018), visto que está relacionado ao que chamamos de “Revolução colorida”, isto é, operações de mudanças de regime através de métodos sem violência que visam a adoção de medidas neoliberais estando relacionadas aos EUA e que ocorrem desde a Guerra Fria (SOUZA, 2019). Ainda sobre isso, cabe ressaltar que o Brasil vivia à época uma ascensão política no cenário internacional que resultava em um protagonismo especialmente na América do Sul e no Atlântico Sul, algo que, logicamente, feria os interesses norte-americanos, fator característico das denominadas revoluções coloridas, e, além disso, as reservas energéticas brasileiras e mudanças na participação relativas à operações no “pré-sal” orquestradas por Dilma Rousseff também desagradava aos interesses dos EUA (SOUZA, 2019). Isso tudo quando somado às denúncias de corrupção sobre o PT que começavam a aflorar, acabaram por criar certa polarização, entretanto, ainda sem grandes efeitos. No entanto, em 2015, já durante o segundo mandato, denúncias realizadas ao governo — posteriormente comprovadas de caráter parcial e com abusos da constitucionalidade — juntamente com elementos como a inflação e o desemprego, ruíram com a popularidade de Dilma, o que acabou culminando no seu impeachment em agosto do ano seguinte (SOUZA, 2020).

Com a queda da ex-presidente e ascensão do seu vice, Michel Temer, o Brasil entrou em um momento em que grande parte da população havia perdido totalmente a confiança em políticos, especialmente em pessoas ligadas à esquerda do espectro político. Isso criou um cenário totalmente favorável ao surgimento de figuras radicais, como Jair Bolsonaro, declarando-se desde o início como candidato à Presidência e que, explorando o sentimento contrário ao Partido dos Trabalhadores muito presente na população através de discursos muito fortes de combate à corrupção e à esquerda, além de falas religiosas, buscou polarizar o país e tirar proveito disso por meio de uma agenda negacionista, dispersão de fake News e ampla campanha nas redes sociais, afinal, quando há dois polos com posições muito distintas entre si existe um aumento considerável da possibilidade das pessoas se identificarem com um deles e de reforçar o sentimento daqueles que já possuem certa afinidade (BORGES, VIDIGAL, 2018), o que acabou resultando na chegada da extrema-direita ao poder. De forma resumida, por mais que as manifestações realizadas em 2015 e anos anteriores tenham tido como foco principal da população geral o combate à corrupção, acabaram se tornando manobras político-partidárias diretamente ligadas às mudanças de alianças entre grupos influentes segundo os interesses das elites brasileira e internacional, o que tornou possível a queda de Dilma Rousseff e a ascensão posterior de Jair Bolsonaro (SAAD FILHO; BOITO, 2016).

O Brasil vivia um momento de crescimento econômico antes da crise de 2008, vindo desde a retomada da economia através do Plano Real chegando ao boom das commodities durante o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e que foi acompanhado por três pilares econômicos: distribuição de renda, expansão de crédito e investimentos públicos.

Somando esses quatro elementos, o Brasil havia conseguido retrain a desigualdade social e aumentar o consumo, gerando uma dinamização do mercado interno. Além disso, ainda como fato anterior à crise, o aumento permitiu que o governo pagasse empréstimos junto ao FMI em 2005, criando um acúmulo de reservas de capitais internacionais, fator que diminuiu a vulnerabilidade brasileira a possíveis fenômenos econômicos estrangeiros, como a crise econômica de 2008 (CARVALHO, 2018). No entanto, apesar do que foi citado, a crise causou um arrefecimento da economia interna, pois, por mais que o país não tenha sofrido diretamente os efeitos, os compradores estavam sofrendo, causando diminuição nas exportações, fator que causou uma tendência de queda em uma economia até então em ascensão, criando um momento de instabilidade no país e expondo a sua histórica desindustrialização. Como resposta, foram tomadas ações expansionistas fiscais e monetárias, fortalecendo a participação do Estado, o que acabou ajudando na recuperação da economia.

As ações do governo brasileiro durante a crise sanitária relativa ao COVID-19 podem ser divididas em duas esferas: o combate ao vírus em si e o combate aos efeitos indiretos causados pelo COVID, isto é, possíveis danos à economia. O primeiro combate foi e está sendo caracterizado por elementos presentes no que tange a Jair Bolsonaro desde que se tornou candidato à presidência do Brasil: fake news, ou puramente a negação de falas ditas por si anteriormente, e a sistematização de políticas negacionistas. O primeiro elemento foi utilizado muito com intenção de desacreditar desde o princípio a existência de uma pandemia e responsabilizar a China pela dispersão do vírus, inclusive causando fortes conflitos diplomáticos entre os países, e chegou ao extremo de negar falas anteriormente ditas em entrevistas e postagens oficiais, como a defesa da hidroxicloroquina e a utilização do termo “gripezinha”; já o segundo, por uma falta de atitudes mais agudas de forma proposital no combate à pandemia. A sistematização do negacionismo, como dito por Thales Guaracy, passou a ser uma estratégia consciente que envolve a propagação de seus ideais através das redes sociais — cujas teses vão de encontro às medidas sanitárias recomendadas pela Organização Mundial da Saúde — para responsabilizar terceiros pelos efeitos econômicos e sociais causados pelas suas políticas. Sumariamente, ambos os combates fracassaram de maneira geral, causando um cenário onde o Brasil figura entre os primeiros países com mais mortes no mundo.

Quando se trata de Jair Bolsonaro e Donald Trump, é possível estabelecer paralelos entre os presidentes na forma como suas campanhas eleitorais e os seus governos foram moldados, principalmente quando se observa a comunicação que os governantes realizam com seus apoiadores (ITUASSU et al, 2019). De forma geral, campanhas políticas podem ser divididas em quatro setores: contexto ambiental, organizações de campanha, canais de comunicação e efeitos. Ao olharmos para esses quatro elementos e refletirmos sobre ambos os presidentes, podemos notar enormes semelhanças, desde o contexto, isto é, as “regras do jogo” e a forma como a mídia de massa é estrutura, até os efeitos da campanha, ou seja, as atitudes pós-campanha, como cada ação individual pode afetar na imagem de um governo. Reforçando a tese citada acima, Norris (2002) também cunhou o termo “cam-

panha pós-moderna”, onde existe uma evolução na forma como a mídia é utilizada, isto é, uma fragmentação, deixando de ser apenas focada na televisão e passando a dividir atenção com outros níveis de meios de comunicação, como as redes sociais atuais, e a divisão do protagonismo entre o político e as pessoas que gerem a sua campanha, como profissionais de publicidade, opinião pública e, o que mais se destaca neste contexto, um gestor das notícias vinculadas ao governo, culminando na sistematização das fake news e de políticas negacionistas muito presente em ambos citados através do que é chamado de “campanha permanente”, pois isto continua como estratégia de governo mesmo após a eleição dos antigos candidatos (NORRIS, 2002).

4.2 RÚSSIA

A Rússia traz consigo o passado carregado de ter sido a outra potência da dinâmica bipolar da Guerra Fria sob a estrutura da União Soviética e com isso passou por uma etapa de declínio e ascensão no sistema internacional diferente de todos os outros países membros dos BRICS (VISENTINI; PEREIRA, 2012). Desde o período de tentativa de se juntar à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) até a Crise da Criméia, a sociedade russa passou por diferentes posições dentro da dinâmica do sistema internacional. Em uma posição de poder que entra no seu vigésimo primeiro ano, o Presidente Putin esteve na primeira linha do governo russo, seja na função de presidente, ou de primeiro ministro, durante praticamente todo o período de queda e recuperação do país na nova ordem mundial. Nessa posição o presidente foi eleito 4 vezes, revezando seu mandato com Dmitri Medvedev, entre o segundo e terceiro mandato, ambos da ala da direita russa. É importante notar que, do ponto de vista internacional, o governo russo é classificado como autoritário e autocrático indo contra o que as potências ocidentais classificam como democracias (FRYE, 2021).

No que tange à questão da crise política do multilateralismo faz-se importante notar dois fenômenos diferentes. Por um lado tem-se a participação russa na Organização para Cooperação de Shanghai desde sua fundação e seus laços com os BRICS também desde sua criação, cuja presença apenas se fortaleceu no decorrer das décadas (OCX, 2017; BRICS, 2020). Por outro, a ocorrência da anexação da Criméia e da consequente “crise da Criméia”, resultaram em fortes acusações e posteriores sanções à Rússia por parte das potências ocidentais e outros países membros da ONU (FRYE, 2021). Desta forma, têm-se demonstrações aparentemente paradoxais que quando analisadas de maneira extensiva indicam a contestação da normativa multilateral liberal e o suporte e apoio de uma nova opção de ordem internacional regida pela cooperação sul-sul ou até mesmo de leste e oeste que não necessitam do aval das potências ocidentais e em especial dos EUA.

A Rússia não foi um país que passou ileso frente à crise financeira de 2009, todavia, diferentemente da maioria dos afetados, o governo russo se mostrava mais preparado para enfrentar o período, após a sua recessão doméstica entre 2007 e 2008 e sua organização do sistema financeiro (SUTELA, 2010). Ainda assim, após a crise, a Rússia passou a estimular

o uso de rublos (moeda russa) em transações com parceiros internacionais a fim de fortalecer a moeda e reduzir sua dependência do dólar. Esse fenômeno está sendo aplicado no ambiente dos BRICS, fortalecendo-se desde 2020 (GOLUB, 2020). Por fim, é importante notar que as sanções econômicas direcionadas à Rússia por parte das potências ocidentais após a situação da Criméia empurraram a Rússia para buscar novas alternativas ao sistema financeiro internacional, aproximando-a da China e dos países do sul global.

Por fim, no que tange à crise sanitária, a Rússia é o quinto país com maior número de casos de acordo com as estatísticas disponibilizadas pela Organização Mundial da Saúde (2021). A administração do governo frente à crise apresentou características ambíguas, ainda que as medidas adotadas pelo governo russo tenham tido um caráter relativamente restritivo, em um primeiro momento a presidência chegou a indicar que a pandemia não afetava a Rússia (ÄSLUND, 2020). Todavia, após a chegada do vírus no país, iniciou-se a adoção de medidas de contenção de crise, muitas de caráter econômico, além de dar poder aos governadores das regiões da Rússia para formular suas políticas e as implementar. Além do crescente número de contaminados e posteriormente de mortos, o governo ainda enfrentou críticas a respeito dos valores divulgados pela imprensa, dizendo haver uma ocultação dos reais valores e da falta de materiais para os hospitais, agravando a recepção das medidas do governo no país (ÄSLUND, 2020).

4.3 ÍNDIA

A Índia é uma república federativa com sistema parlamentar de governo, formada por 28 estados e sete territórios, tendo na figura do Primeiro-Ministro o seu chefe de governo (LOPEZ, 2008). Atualmente, o Bharatiya Janata Party (BJP), maior partido político do mundo, com aproximadamente 110 milhões de pessoas (números de 2019), ocupa os cargos de Presidente e de Primeiro-Ministro (VARGUESE, 2019). A Índia possui outros dois partidos que ocuparam cargos políticos importantes nas últimas décadas: Indian National Congress (INC) e Janata Party (JP). Os dois últimos citados são partidos de centro e centro-esquerda, enquanto o BJP é de direita.

Em meio às crises políticas do século XXI, a Índia mostra-se um país que vem assistindo um revezamento entre um partido de direita e outro de esquerda como governantes. Iniciou o século tendo Atal Bihari Vajpayee (BJP) como seu Primeiro-Ministro, com reformulações econômicas e entregando o cargo em 2004 com um país em plena ascensão. No entanto, em meio a brigas dentro do próprio partido e uma tentativa fracassada de adiantar as eleições, Vajpayee acabou não continuando no cargo, causando uma alternância no governo e com o INC, partido ligado à esquerda, voltando ao poder. Manmohan Singh (INC) conseguiu ser o segundo PM reeleito, desde Jawaharlal Nehru — primeiro Primeiro-Ministro da Índia. Este, após cumprir os seus dois mandatos, viu seu partido sofrer uma massiva derrota em 2014 e renunciou ao cargo frente a acusações de corrupção dos líderes do BJP e problemas econômicos enfrentados pelo país (INDIA TIMES, 2014).

Com a renúncia de Singh, a Índia viu a direita voltar ao poder na figura de Narendra Modi e, mais recentemente, o país enfrentou conflitos causados pela Lei de Emenda à Cidadania (CAA) e pelo Registro Nacional de Cidadãos (NRC), sob argumento de que seriam meios da Aliança Democrática Nacional (NDA), liderada pelo BJP, diminuir a importância dos muçulmanos (MISRA, 2020).

A crise econômica afetou o crescimento da economia indiana de forma muito rápida, tendo uma queda em torno de 2,3% de um ano para o outro, entretanto, cabe ressaltar que essa ascensão já havia tido uma leve diminuição no ritmo de crescimento. A queda se justifica pela economia indiana ser voltada para a exportação e ter, à época, a União Europeia e os Estados Unidos como principais parceiros comerciais, isto é, os principais compradores de seus produtos foram os mais afetados pela crise. Apesar de a economia ter sido afetada pela queda das exportações, três elementos ajudaram a suavizar os efeitos da crise e permitir a sua recuperação: o robusto, bem capitalizado e bem regulado setor financeiro; a gradual e cautelosa abertura da balança de pagamento; e o grande estoque de reservas estrangeiras (JOSEPH, 2009). Esses elementos permitiram que a economia da Índia se restabelecesse em aproximadamente três anos.

Em relação à crise sanitária, a forma como o governo da Índia lidou com o combate ao COVID-19 ficou marcada inicialmente como uma das mais rígidas no mundo. Já em janeiro, logo após as primeiras notícias sobre o vírus e uma possível onda de contágio se disseminar, o governo indiano decretou o fechamento das suas entradas para pessoas advindas da China. Ao final de março de 2020, foi decretado um lockdown absoluto. Também foram estabelecidas estratégias de monitoramento e ampliado investimento em diversas áreas que ajudassem no controle ao vírus. Apesar de ter ajudado a conter a disseminação do COVID-19 em um momento preliminar, essa decisão causou inúmeros conflitos, pois, segundo críticas, a diminuição de 23% do Produto Interno Bruto do país durante o segundo trimestre de 2020 teria sido consequência do lockdown. Já em 2021, apesar dos esforços do governo de lidar com um vírus de tão fácil contágio, o país ainda luta gravemente com os efeitos da crise, estando entre os cinco com mais casos confirmados no mundo e tendo que lidar com uma segunda onda de contágio do vírus que quebrou recordes, como o de maior número de novos contágios em um dia — 401 mil casos novos —, muito em virtude da difusão de um pensamento de que a pandemia já havia passado, segundo K. Srinath Reddy, presidente da Fundação de Saúde Pública da Índia (BHOWMICK, 2021).

4.4 CHINA

Nos desenvolvimentos mais recentes da história mundial a China se tornou um dos países que advoga fortemente pela promoção do multilateralismo. Para isso, tem proporcionado novas oportunidades de diálogo e cooperação no sistema internacional através de fóruns de cooperação e da ampliação de sua participação nos assuntos da ONU (CHENG, 2018). Em conjunto com outros países em desenvolvimento e em especial à Rússia, a postura internacional chinesa advoga não apenas pelo multilateralismo, mas também pela não

interferência nos assuntos internos por parte dos outros agentes do sistema, colocando em cheque a posição intervencionista da ordem liberal. No que diz respeito à organização doméstica interna, o Partido Comunista Chinês conduz a República Popular da China desde a revolução em 1949 e em diferentes momentos de sua história o governo recebeu críticas por parte dos governos ocidentais pela ausência de uma democracia liberal, ou um governo com características ocidentais.

No que tange à questão da crise econômica, a China e alguns de seus parceiros asiáticos foram os países que sobreviveram e se recuperaram mais rapidamente da crise financeira de 2008. Devido às suas fortes estruturas financeiras e a posição do governo na ordenação da economia, além dos seus tipos de vínculos com o ocidente no momento, o país manteve a sua ascensão econômica durante todo o período de crise no final da primeira década do século XXI. Nesse período a China também se mostrou para o continente asiático como uma alternativa às autoridades financeiras ocidentais, lançando uma nova forma de participação da China na economia global (BBC, 2018b). Nesse sentido, atualmente, além de ser a segunda maior economia do mundo, a China é uma das principais credoras dos países do sul global (AEI, 2021; WB, 2021). Esse fenômeno pode ser observado com a criação do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB) criado em 2014 e tido como uma alternativa às instituições de financiamento ocidentais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (PARK, 2016). E, no mesmo ano, a criação do New Development Bank dos BRICS, conforme apresentado anteriormente. A China se apresenta como principal credor de ambas as instituições financeiras.

Por fim, apesar de ter sido identificado como ponto onde teve início a epidemia do novo coronavírus (covid-19) que posteriormente escalonou para uma pandemia, a China é tida como um dos países modelo no que diz respeito à contenção do vírus. Apesar das críticas por não ter reportado a comunidade internacional no momento da identificação do vírus na cidade de Wuhan, o governo anunciou medidas de isolamento social e lockdown a partir de 20 de Janeiro de 2020 (HORSLEY, 2020). As medidas foram adotadas de maneira absoluta com a transferência das modalidades de ensino presencial para plataformas online ainda em fevereiro após o intervalo do ano novo Chinês. Além disso, a administração de Wuhan contou com a ajuda do governo central para a criação de dois hospitais designados apenas para o tratamento do vírus. Com as medidas de contenção, a partir do mês de Maio de 2020 começou-se a observar que a maioria dos casos novos encontrados no país eram advindos de cidadãos que haviam retornado para a China com a reabertura de algumas fronteiras em especial por vias aéreas (BEIJINGER, 2020). Na China o processo de vacinação ocorre em massa, com o objetivo de vacinar 40% da população até julho de 2021. Indica-se também que a China busca garantir a possibilidade de expansão de sua produção de vacinas para 2 (dois) bilhões ao ano (LIU; CHEN; ZHAO, 2021). Sendo assim, a China ao disponibilizar a venda de vacinas para seus parceiros ao redor do mundo se mostra como uma forte opção para a imunização da população e superação da crise sanitária que assola a humanidade desde princípios de 2020 (HORSLEY, 2020).

4.5 ÁFRICA DO SUL

A África do Sul passou por um processo de reinserção na dinâmica multilateral após o fim do processo de apartheid e a inserção do país na então Organização para a Unidade Africana (em 2002 transformada em União Africana), sendo também um membro importante das organizações regionais da África Austral. Nos anos mais recentes, a África do Sul se mostrou presente e apoiou os fóruns multilaterais dos quais faz parte especialmente no âmbito do BRICS, da União Africana e da Organização das Nações Unidas, indicando seu apoio ao multilateralismo. Em matéria doméstica, o governo da África do Sul passou por um período tumultuado na política que ocasionou na resignação do presidente Zuma em 2018, que teve como sucessor o atual presidente Cyril Ramaphosa e que presidirá o país até 2024 (BBC, 2018a; 2019). No que tange à crise econômica e financeira internacional de 2008/2009, a economia sul-africana sofreu grandes perdas, os bancos sul-africanos enfrentaram uma forte saída de capitais, ocorreu uma redução no crescimento do país e um aumento no índice de desemprego (RENA; MSONI, 2014). Os efeitos da crise seguiram sendo sentidos pela década seguinte e a recuperação da capacidade financeira do país depende ainda do investimento externo, cuja disponibilidade foi limitada em consequência da própria crise no multilateralismo e de seu investimento em outras economias.

Com relação à crise sanitária, a África do Sul é o vigésimo país com maior número de casos, com um total de 1,57 milhões, o equivalente a 2,68% da sua população (OMS, 2021; WB, 2021). O país, no começo de 2021, após as celebrações de natal e ano novo, sofreu uma nova onda grave da evolução do vírus na população, mas que aparenta estar em processo de controle nos meses de Março e Abril. Após o início das vacinações, o governo Sul-africano fez uma compra de vacinas da produção da empresa “AstraZeneca”, que acabou por vencer ou ser vendida uma vez que posteriormente determinou-se que ela não seria a opção mais eficiente para a variante do vírus presente na região (MWAI, 2021). No que tange à progressão da pandemia, a África do Sul enfrentou um dilema, visto também em outros países do BRICS, por meio da formação de uma nova variante do vírus que levou a uma nova onda de contaminações. Apesar de ter executado uma medida de lockdown e contenção quase que imediata ao início da pandemia no país, ao longo de 2020 o número de casos não teve uma diminuição exponencial como o previsto. Ademais após maiores aberturas das medidas de restrição instauradas no começo do segundo semestre, o país passou por uma nova onda de contaminações, isso pode ter como motivo, por exemplo, a demanda pela redução da frota de transporte público apenas para 30% indicando que a população seguiu se deslocando no período (SCHRÖDER et al., 2021). Ainda que seja levada na narrativa de que o continente africano foi menos afetado e possui menos mortes que as demais regiões do globo, a África do Sul possui um alto número de mortes e um sistema de saúde cada vez mais debilitado devido ao extensivo período da pandemia (HARDING, 2020).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme observado no decorrer do artigo, a própria existência dos BRICS está fortemente associada às crises do século XXI, ao período de transição do sistema internacional e a possibilidade de ascensão de uma nova ordem mundial e consequentemente novos agentes que determinem seus princípios normativos. O grupo dos BRICS apesar de ter tido sua formação baseada em similaridades quanto ao crescimento econômico, atualmente representa uma das principais possibilidades de sobrevivência da estrutura do multilateralismo no ambiente internacional. O grupo é um projeto de tamanho ambicioso, por conectar países de continentes distintos e com dimensões díspares um do outro em matéria demográfica, econômica, securitária e social. A capacidade de persistir como um grupo ativo foi questionada inicialmente, porém hoje o grupo mostra-se como um importante vetor de negociação entre seus membros, mesmo em face das mudanças que cada um passou individualmente. Como instituição o grupo trouxe alternativas para as crises econômicas com o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB), um novo ar para o sistema político internacional através de uma nova modalidade de multilateralismo e, por fim, uma capacidade de propor diretrizes e debates sobre tópicos de urgência como na administração da pandemia do covid-19. Frente a um ambiente contemporâneo de crises que é o presente século, o BRICS apresenta uma nova perspectiva e uma demonstração da solidez possível para as diferentes formas de cooperação entre países do Sul global. Percebe-se também que o grupo não tem como objetivo desrespeitar a soberania de seus países membros ou tentar impor quaisquer normatividades no âmbito das Cúpulas de discussão, senão buscar pontos de semelhança e concordância entre os Estados que, apesar de extremamente diferentes, possuem uma posição próxima frente às dinâmicas internacionais..

REFERÊNCIAS

A AEI, American Enterprise Institute and The Heritage Foundation. China Global Investment Tracker. Washington, D.C., 2021. public policy research. Disponível em: <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>. Acesso em: 9 abr. 2021.

ÁFRICA DO SUL. South Africa: Disaster management act, 2002 (Act no. 57 of 30 December 2002) Disponível em: <https://www.gov.za/documents/disaster-management-act> Acesso em: 10 abr. 2021.

ÅSLUND, Anders. Responses to the COVID-19 crisis in Russia, Ukraine, and Belarus. *Eurasian Geography and Economics*, v. 61, n. 4–5, p. 532–545, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/15387216.2020.1778499> Acesso em: 10 abr. 2021

BBC. South Africa election: Cyril Ramaphosa vows to tackle ANC corruption. BBC News, 13 maio 2019. Africa. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-africa-48252097>. Acesso em: 26 abr. 2021.

BBC. South Africa's Jacob Zuma resigns after pressure from party. BBC News, 15 fev. 2018a. Africa. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-africa-43066443>. Acesso em: 26 abr. 2021.

BBC. Why Asia turned to China during the global financial crisis. BBC News. 2018b. site de notícias. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/business-45493147>. Acesso em: 26 abr. 2021.

BEIJINGER, (The Beijinger). Coronavirus Count: Beijing's Latest Contamination Figures, News, and Advice | the Beijinger. In: THE BEIJINGER. 2 set. 2020. Disponível em: <https://www.thebeijinger.com/blog/2020/01/22/coronavirus-count-in-beijing>. Acesso em: 26 abr. 2021.

BHOWMICK, Nilanjana. Como a segunda onda da Índia se tornou o pior surto de covid-19 do mundo. *National Geographic*. 2021. Disponível em: <https://www.nationalgeographicbrasil.com/ciencia/2021/04/como-a-segunda-onda-da-india-se-tornou-o-pior-surto-de-covid-19-do-mundo> Acesso em 28 de maio de 2021.

BORGES, André e VIDIGAL, Robert. Do Lulismo ao antipetismo? Polarização, partidismo e voto nas eleições presidenciais brasileiras. *Opinião Pública* [online]. 2018, v. 24, n. 1 pp. 53-89. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-0191201824153>. Acesso em 28 de maio de 2021.

BRICS information portal. 'Joint Statement of the BRIC Countries' Leaders (Yekaterinburg, Russia, June 16, 2009),' infobrics.org/document/3/. Acesso em 14 abr. 2021

BRICS. Declaração de Moscou da XII Cúpula do BRICS. 2020. Disponível em: <https://>

www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2020/declaracao-de-moscou-da-xii-cupula-do-brics. Acesso em 10 abr. 2021

BROOKS, Stephen; WOHLFORTH, William. *International Relations Theory and the Case Against Unilateralism. Perspectives On Politics*, Washington D.C, v. 3, n. 3, p.509-524, set.2005.

BRUNNÉE, Jutta. *Multilateralism in Crisis. Proceedings of the ASIL Annual Meeting*, 112, 335-339. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

BUSS, Paulo; HOIRISCH, Claudia; ALCÁZAR, Santiago. *BRICS and the global vaccine barbarism*. Portal Fiocruz. 2021. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/en/news/brics-and-global-vaccine-barbarism> Acesso em: 13 abr. 2021.

BUSTAMENTE, Daniel. *As Jornadas de Junho de 2013 e a crise da democracia*. Instituto Humanitas Unisinos - IHU. 2018. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/580737-as-jornadas-de-junho-de-2013-e-a-crise-da-democracia> Acesso em 30 de maio de 2021.

CARVALHO, Laura Barbosa de. *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*. [S.l: s.n.], 2018

CHENG, Joseph Yu-Shek. *Multilateral approach in China's foreign policy*. Hackensack, N.J: World Scientific, 2018.

COOPER, Andrew. *The BRICS: A Very Short Introduction*, 82-87. New York: Oxford University Press, 2016.

CORRÊA, Douglas. *Chega da China primeira remessa de insumos hospitalares para o Rio*. Agência Brasil. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-05/cheга-da-china-primeira-remessa-de-insumos-hospitalares-para-o-rio> Acesso em 29 maio 2021

DENISOV, Igor; KAZANTSEV, Andrei; SAFRANCHUK, Ivan. *Shifting Strategic Focus of BRICS and Great Power Competition. Strategic Analysis*, Volume 43, 2019, Issue 6: Special Issue: BRICS and the Global Order.

FRYE, Timothy. *Russia's Weak Strongman*. *Foreign Affairs*, 2021. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2021-04-01/vladimir-putin-russias-weak-strongman>. Acesso em: 26 abr. 2021.

GILPIN, Robert. *War and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University

Press, 1981.

GOLUB, Dmítri. Dólar sai do comércio entre os Brics. *Russia Beyond*, 2020. Disponível em: <https://br.rbth.com/economia/83948-dolar-sai-do-comercio-entre-brics>. Acesso em: 26 abr. 2021.

GUARACY, Thales. Bolsonaro faz do negacionismo um instrumento político, escreve Thales Guaracy. *Poder 360*. 2020. Disponível em <https://www.poder360.com.br/opinioao/governo/bolsonaro-faz-do-negacionismo-um-instrumento-politico-escreve-thales-guaracy/> Acesso em 30 de maio 2021.

GUNDRÁ, Alana. Pesquisadores do Brics buscam interconexões entre tuberculose e covid. Agência Brasil. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2021-03/pesquisadores-do-brics-buscam-interconexoes-entre-tuberculose-e-covid> Acesso em 04 abr. 2021

HARDING, Andrew. Coronavirus in South Africa: Unravelling the mystery. *BBC News*, 19 dez. 2020. Africa. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-africa-55333126>. Acesso em: 26 abr. 2021.

HOBBSAWM, Eric. *Era dos Extremos: o breve século XX 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HORSLEY, Jamie P. Let's end the COVID-19 blame game: Reconsidering China's role in the pandemic. In: *BROOKINGS*. 19 ago. 2020. Disponível em: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/08/19/lets-end-the-covid-19-blame-game-reconsidering-chinas-role-in-the-pandemic/>. Acesso em: 26 abr. 2021.

INDIA TIMES. Manmohan Singh resigns bringing to an end his 10-year tenure. *The India Times*, 2014. Disponível em: <http://timesofindia.indiatimes.com/articleshow/35254774.cms?utm_source=contentofinterest&utm_medium=text&utm_campaign=cppst> Acesso em 14 abr. 2021.

IPEA, Conheça os BRIC: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. 6º Fórum Acadêmico. 2014. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/forumbrics/pt-BR/conheca-os-brics.html>. Acesso em 13 abr. 2021.

ITAMARATY, Sobre o BRICS: Principais áreas de cooperação. 2019. Disponível em: <http://brics2019.itamaraty.gov.br/sobre-o-brics/principais-areas-de-cooperacao>. Acesso em 13 abr. 2021.

ITUASSU, A. LIFSCHITZ, S.; CAPONE, L.; MANNHEIMER, V. De Donald Trump a Jair Bolsonaro: democracia e comunicação política nas eleições de 2016, nos Estados Unidos, e de 2018 no Brasil. In: Anais do 8o Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política. Brasília, 2019. Disponível em: <http://ctpol.unb.br/compolitica2019/GT4/gt4-Ituassu_et_al.pdf> Acesso em 27 maio 2021.

JASH, Amrita. "The Emerging Role of BRICS in the Changing World Order", *IndraS-tra Global* Vol.003, Issue No: 06 (2017) 0054, [<https://dx.doi.org/10.6084/m9.figshare.5143222>]. Acesso 14 abr. 2021

KENNAN, George. *Around the Cragged Hill: A Personal and Political Philosophy*. New York: W. W. Norton Company, 1994.

KHADKIWALA, Nachiket. BRICS: An Effective Multilateral Forum, 2014. https://idsa.in/backgroundunder/BRICS_NachiketKhadkiwala_110714. Acesso em 14 abr. 2001

KRAUTHAMMER, Charles. The Unipolar Moment. *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 1. 1990. Disponível em: <http://users.metu.edu.tr/utuba/Krauthammer.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2020.

LIU, Caiyu; CHEN, Shasha; ZHAO, Juecheng. China promotes world's largest vaccination drive, to surpass US in number of doses in April - *Global Times*. [S. l.], 2021. Disponível em: <https://www.globaltimes.cn/page/202103/1219309.shtml>. Acesso em: 26 abr. 2021.

LOPEZ, Felix G.. Política e burocracia nos estados da Índia e do Brasil. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 16, supl. p. 69-92, Aug. 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782008000300006&lng=en&nrm=iso Acesso em: 16 abr. 2021.

MEARSHEIMER, John J. *Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order*. *International Security*, 2019.

MISRA, Satish. Politics of India in 2020: A possible scenario?. *Observer Research Foundation*, 2020. Disponível em: <https://www.orfonline.org/expert-speak/politics-of-india-in-2020-a-possible-scenario-59866/> Acesso em 15 abr. 2021.

MWAI, Peter. Covid-19 Africa: What is happening with vaccines? *BBC News*, 23 abr. 2021. Reality Check. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/56100076>. Acesso em: 26 abr. 2021.

NORRIS, P. *Campaign Communications*. LE DUC, L.; NIEMI, R.G.; NORRIS, P. *Com-*

paring Democracies 2: New challenges in the study of elections and voting. London: Sage Publications, 2002.

OCX, (Organização pela Cooperação de Xangai). The Astana declaration of the Heads of State of the Shanghai Cooperation Organisation. Astana: OCX, 2017.

OLIVEIRA, Jose; BARABASHEV, Alexey; TAPSCOTT, Cristopher; THOMPSON, Lisa; QIAN, Haoqi. The role of intergovernmental relations in response to a wicked problem: an analysis of the COVID-19 crisis in the BRICS countries, 2020. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/83157/79013> Acesso em 04. abr. 2021.

OMS, (Organização Mundial da Saúde). WHO Coronavirus (COVID-19) Dashbord., 2021. site oficial. Disponível em: <https://covid19.who.int/table>. Acesso em: 26 abr. 2021.

PARK, Insill. US-China Competition in Asia-Pacific Region: The AIIB and the New Global Order?. CUNY Academic Works, 2016. Disponível em: http://academicworks.cuny.edu/cc_etds_theses/595 . Acesso 16 abr. 2021

REIS, Maria Edileuza Fontenele. BRICS: surgimento e evolução. In: PIMENTEL, José Vicente de Sá (org.). O Brasil, os BRICS e a agenda internacional. 2. ed. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2013. p. 47-71. (Coleção Eventos)

RENA, Ravinder; MSONI, Malindi. Global Financial Crises and its Impact on the South African Economy: A Further Update. Journal of Economics, v. 5, n. 1, p. 17-25, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09765239.2014.11884980>. Acesso 16 abr. 2021

ROYCHOUDHURY, Supriya; VAZQUEZ, Karin Costa . What is new about the BRICS led new Development Bank?, 2016. <https://ecoa.org.br/what-is-new-about-the-brics-led-new-development-bank/>. Acesso em 14. abr. 2021

RUGGIE, John. Multilateralism: The Anatomy of an Institution, 562-571. Cambridge: The MIT Press, 1992.

SAAD-FILHO, Alfredo; BOITO, Armando. Brazil: The Failure of the PT and the Rise of the 'New Right'. Socialist Register, v. 52, p. 213-230, 2016. Disponível em https://www.academia.edu/download/40935138/ASF___AB_2016_SR_Failure_of_PT_and_Rise_of_New_Right.pdf Acesso em 30 de maio 2021.

SACHS, Ignacy. Brazil and India: Two Whales in the Global Ocean. In: SINHA, Kamala; DUTTA, Pratim. Globalisation and developing countries. New Delhi: New Age Interna-

tional, 1997.

SCHRÖDER, Malte et al. COVID-19 in South Africa: outbreak despite interventions. *Scientific Reports*, v. 11, n. 1, p. 4956, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1038/s41598-021-84487-0>. Acesso 18 abr. 2021

SOUSA, Bertone. As jornadas de junho de 2013 e suas consequências. 2020. Disponível em: <https://bertonesousa.wordpress.com/2020/05/18/as-jornadas-de-junho-de-2013-e-suas-consequencias/>. Acesso em 15 abr. 2021.

SOUZA, M. M. de. (2019). Revoluções coloridas e o golpe no Brasil em 2016. *Terra Livre*, 2(51), 16–53. Recuperado de <https://publicacoes.agb.org.br/index.php/terralivre/article/view/1519> Acesso em 30 de maio 2021

SUTELA, Pekka. Russia's response to the global financial crisis. *Policy Outlook*, The Carnegie Endowment for International Peace, 2010.

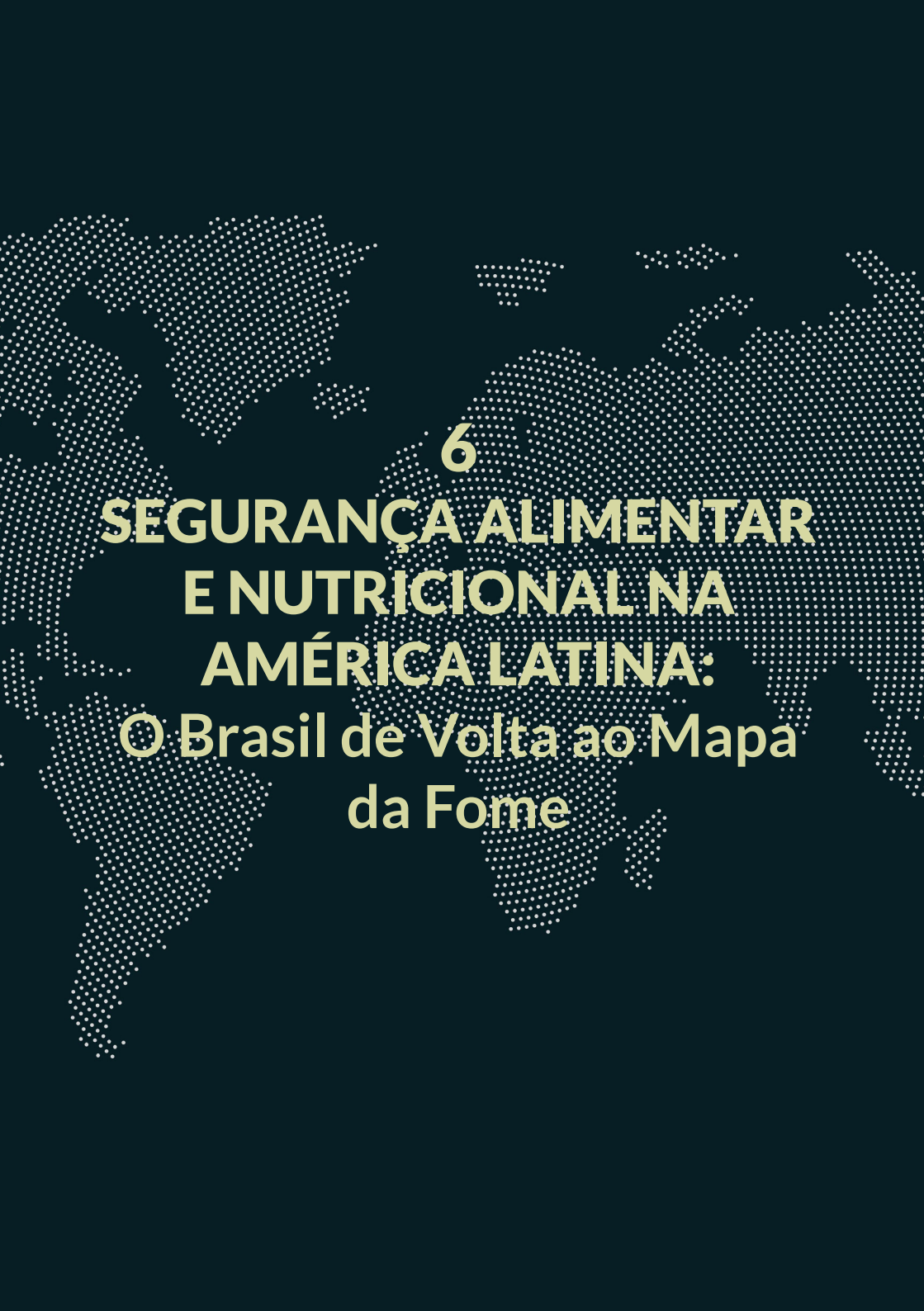
TULUC, Ana Maria. *Annals of Eftimie Murgu*. University Resita, Fascicle II, Economic Studies . 2011, p356-365. 10p.

UNGARETTI, Carlos. Os BRICS e a COVID-19: Combate à pandemia e cooperação internacional. 2020. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/nebrics/os-brics-e-a-covid-19-combate-a-pandemia-e-cooperacao-internacional/> Acesso em 10 abr. 2021.

VERDÉLIO, Andreia. Bolsonaro agradece Índia por insumos para produzir hidroxicroquina. Agência Brasil. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-04/bolsonaro-agradece-india-por-insumos-para-produzir-hidroxicroquina> Acesso em 29 maio 2021

VISENTINI, Paulo Fagundes; PEREIRA, Analúcia Danilevicz. *História Mundial Contemporânea (1776-1991): Da Independência dos Estados Unidos ao colapso da União Soviética*. Coleção: Manual do Candidato. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2012.

WB, (World Bank). GDP (current US\$) | Data., 2021. site oficial. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>. Acesso em: 27 mar. 2021.



6

**SEGURANÇA ALIMENTAR
E NUTRICIONAL NA
AMÉRICA LATINA:**

**O Brasil de Volta ao Mapa
da Fome**

SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NA AMÉRICA LATINA: O BRASIL DE VOLTA AO MAPA DA FOME

Amanda Jandrey Siebeneichler¹

Mariane Di Domenico²

Thales Jeferson Rodrigues Schmitt³

Valentina Reck de Azevedo⁴

1 INTRODUÇÃO

Em 2020, o Brasil voltou efetivamente ao mapa da fome. A situação se tornou ainda pior com o agravamento da pandemia, com 19 milhões de pessoas passando fome e outras 119 milhões em insegurança alimentar (InSAN) (DAMASCENO, 2021). Faz-se importante observar esse processo porque é possível perceber que a fome não necessariamente recai sobre a questão produtiva, mas abarca também importantes elementos que perpassam políticas públicas, distribuição, controle de mercado e atuação Estatal. As contribuições de Josué de Castro são extremamente relevantes à compreensão da fome, não como um fenômeno de produção, mas sim político, um problema de distribuição que exige um olhar político sobre essa problemática (CASTRO, 2012; 2019).

Vale destacar que a discussão em torno da questão alimentar emerge no pós-guerra da Segunda Guerra Mundial (1937-1945), onde passa a ser discutida como um braço do conceito de segurança nacional e da capacidade produtiva de cada país. No seio da criação da Organização das Nações Unidas (ONU), que passou a compreender a fome sob duas perspectivas: organismos internacionais encaravam a segurança alimentar como um Direito Humano, enquanto que os Estados a viam como uma questão delegada ao próprio mercado. Posteriormente, a discussão se estende ao âmbito da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), onde o debate sobre seu significado leva à adoção definitiva do aspecto nutricional. A partir da década de 1990, portanto, a segurança alimentar e nutricional (SAN) se consolida como uma discussão que envolve questões sanitárias, nutricionais, alimentares, que não devem ser limitadas apenas à avaliação da produtividade de um Estado (BILALI et al., 2018).

¹ Pós-graduando no Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGEEI - UFRGS).

² Graduanda no curso de Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

³ Graduando no curso de Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

⁴ Graduanda no curso de Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Desde então, a fome é entendida sob uma gama de questões, que, mais recentemente, voltaram a ser motivo de preocupação na América Latina. Em relatório publicado pela FAO, a fome atinge territórios que vão além do Brasil e abrangem inúmeros países da América Latina e do Caribe. O relatório demonstra que cada região apresenta tanto resultados positivos em relação à capacidade de atingir as metas de SAN, quanto condições graves de InSAN. Um em cada cinco territórios analisados, indica defasagem em todos os indicadores da pesquisa (FAO et al., 2020), sugerindo a presença da fome em espaços que apresentam significativo avanço no combate à InSAN.

Tal condição apenas reitera as contribuições de Castro (2012) acerca do problema da fome na América Latina. O autor explicita o problema distributivo dos alimentos, que condiciona a América Latina ao papel de grande produtora de alimentos sem que, no entanto, estes alimentos sejam de fácil acesso às populações. Opondo-se aos quatro pilares da SAN propostos pela FAO (disponibilidade, estabilidade, abastecimento, acesso e utilização), observa-se que a disponibilidade não se configura como o problema central, tendo em vista que os chamados países do Sul Global, ou em desenvolvimento, possuem o papel de produtores de alimentos mundiais (ALABRESE, 2019).

No entanto, os diferentes esforços políticos instrumentalizados pela Organização das Nações Unidas (ONU) e seus organismos, enfrentam o que Almeida Filho e Azevedo (2017) chamam de “nuvens carregadas no horizonte”, decorrente da perda do dinamismo nessas regiões no combate à InSAN, fomentada pela nova divisão internacional do trabalho, que reproduz a tendência estrutural da economia global que mantém países presos à lógica colonialista⁵, e associada à queda de governos progressistas, que mudam os rumos das políticas sociais. A relação entre SAN, produção e distribuição de alimentos e políticas de incentivo à sociobiodiversidade, evoca questionamentos acerca das ações que buscam reduzir as disparidades sociais e permitir condições mínimas à garantia de SAN. A ONU reconhece a complexidade do debate sobre SAN e confirma as diferenças e hierarquias dos determinantes à InSAN a níveis locais, nacionais e globais. Ganha destaque, nesse sentido, a influência de fatores ambientais, sociais, políticos e econômicos sobre a garantia de SAN para todas as populações.

Em função de uma série de determinantes que impactam sobre a garantia de SAN, busca-se analisar o declínio das políticas de combate à InSAN no Brasil, considerando: a) trabalhar a SAN por meio do pensamento de Josué de Castro, evidenciando a multidimensionalidade do conceito; b) o papel multidimensional do alimento; e c) determinantes estruturais e exógenos na América Latina que fomentaram a mudança de rumo nas políticas de combate. O artigo está organizado em quatro seções, buscando apresentar histórica e conceitualmente o contexto do conceito, a expansão do pensamento de Castro (2012), o

⁵ Essa lógica colonialista foi caracterizada pelo líder pan-africanista Kwame Nkrumah de neocolonialismo, um novo modelo capitalista implementado por nações ricas como forma de resolução e problemas internos de acumulação. Destaca-se a obra “Neocolonialismo: último estágio do imperialismo”, de 1965, buscando evidenciar o avanço do capitalismo mundial após a Segunda Guerra Mundial e sua relação com os territórios africanos, desenvolvendo uma espécie de “radiografia” do território africano estabelecendo uma correlação entre a estruturação do continente africano como uma monocultura agrícola e a dominação do capital monopolista das grandes potências.

panorama geral da América Latina e um olhar integrado sobre a SAN no Brasil.

2 SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

De acordo com a definição internacional atualmente empregada, a SAN é observada “quando todas as pessoas, a qualquer momento, têm acesso físico e econômico a uma quantidade suficiente de alimentos seguros e nutritivos para satisfazer suas necessidades nutricionais” (FAO, 1996). O desenvolvimento da concepção de SAN é elemento de discussão desta seção, buscando evidenciar a multidimensionalidade do conceito, assim como observar o papel da sociobiodiversidade como um contraponto à atual estrutura do sistema produtivo. A SAN engloba quatro dimensões (acessibilidade física, acessibilidade econômica, uso racional e garantia de SAN), interligadas à necessidade de revisão do modelo de produção. Emerge, dessa dinâmica, a sociobiodiversidade como uma proposta de combate à fome e à desnutrição pautada em três pilares: redução da pobreza, incentivo à pequena e média produção agrícola e a redução do impacto ambiental. Tais elementos convergem em uma estrutura que pode ser chamada de geopolítica dos alimentos frente à definição de SAN.

2.1 A MULTIDIMENSIONALIDADE DO CONCEITO DE SAN

A fome só veio a ganhar maior destaque devido às perspectivas político-econômicas deixadas pelas Primeira (1914-1918) e Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Discursos sobre cooperação internacional no combate à fome e à pobreza tornaram-se parte da narrativa de combate à instabilidade social e política, como elementos de disputa do controle geopolítico mundial (SILVA, 2014). Diante da multiplicidade de definições, tendo em vista que a conceituação é construída sobre realidades locais e intersecções com outras realidades, observa-se o que alguns autores chamam de multidimensionalidade do conceito (LANG; BARLING; CARAHER, 2009; SHETTY, 2015; BILALI et al., 2018).

De um lado, o conceito versa sobre a erradicação da miséria relacionada à alimentação e nutrição, pensando no uso seguro, suficiente e adequado dos alimentos (FAO, 2012). De outro, congrega o debate em torno de visões extremamente produtivistas (BILALI et al., 2018). Ambas as visões ajudaram a estruturar definições para a segurança alimentar e nutricional da população. A unificação dos conceitos de segurança alimentar e segurança nutricional ampliou, de certo modo, a abrangência da SAN sobre questões referentes à garantia de alimentos. A abordagem se tornou mais integrada, mas não dá a devida atenção a questões referentes à saneamento básico, acesso à água potável, alimentação equilibrada e dietas baseadas em ultraprocessados (SHETTY, 2015; BILALI et al., 2018).

As obras de Josué de Castro contribuíram para a abordagem política sobre o problema da fome. Na obra “Geografia da Fome”, o autor refina o conceito de fome ao estabelecer três pares conceituais de avaliação a partir de uma avaliação regional do Brasil: fome coletiva ou individual; endêmica ou epidêmica; parcial (oculta) ou total. Cada região apresentava

particularidades (sociais, geográficas, culturais, econômicas e históricas) que serviram de referência à avaliação da fome em escala internacional. Seu entendimento do fenômeno da fome veio a transcender a conceituação superficial construída até então, justamente porque se fundamentou em fatores naturais e sociais.

Sob a perspectiva de um impeditivo moral atrelado à temática da fome, Castro (2012, p. 32) diferenciou a fome individual da coletiva, estabelecendo que a fome coletiva é uma questão social, um “fenômeno geograficamente universal”. Para o autor, a fome atinge de forma endêmica e epidêmica as grandes populações, variando de fome total a fome parcial, também chamada por ele de oculta. A fome oculta seria um fenômeno bem mais frequente, criando uma relação intrínseca com a fome endêmica⁶. Nesse processo, a fome não se restringe aos países pobres e deficientes de produção e distribuição, mas atinge inclusive grandes polos produtores. Conforme Brasil (2013), a noção de vulnerabilidade não é agregada estritamente à pobreza e, quando associada às definições estabelecidas para SAN, relaciona-se aos inúmeros fatores que podem vulnerabilizar os sistemas alimentares.

Existe uma variabilidade de abordagens e perspectivas sobre o conceito de SAN, que passou por um amadurecimento conceitual enquanto era abordado na América Latina. O desenvolvimento latino-americano, observado ao longo dos anos 2000, possibilitou uma estrutura conceitual onde SAN estava atrelada a perspectivas de acesso físico, econômico e social. Muito dessa percepção se originou nas contribuições de Castro (2012; 2019), so-mando-se aos movimentos de adesão e/ou ressignificação do conceito de SAN na América Latina e às contribuições de Graziano (2004). Para o autor, quatro são as dimensões que formam a SAN.

A primeira, que é a mais visível, é a dimensão da quantidade. A segunda, não menos visível, a dimensão da qualidade. A terceira, da regularidade, que é o que o presidente (Lula) sempre fala: comer pelo menos três vezes ao dia, todos os dias. É tomar café da manhã, almoço e jantar, com regularidade. E uma quarta, não menos importante, é a dimensão da dignidade (GRAZIANO, 2004, p. 19).

Gomes Júnior (2010) sugere a multiplicidade do conceito de SAN a partir de uma abordagem polissêmica, que corresponde à abrangência dos variados conteúdos com compõem a SAN, e que apresenta significados distintos a partir do olhar pelo qual é abordado. Nesse sentido, a SAN é composta por fatores circunstanciais, como clima e crises financeiras, assim como fatores estruturais enraizados nos países, como pobreza crônica, desigualdade social e falha nas instituições. A relação intrínseca entre fome, pobreza e segurança alimentar pode ser observada a partir dos obstáculos enfrentados no progresso do combate à insegurança alimentar, especialmente quando os avanços nessa área exigem o redirecionamento de políticas agrícolas, reforma agrária e redistribuição de renda, temas sensíveis a serem discutidos em diversos países.

⁶ A fome endêmica parcial, ou oculta, é caracterizada “[...] quando independente do aspecto energético, a alimentação é falha ou deficiente em um ou mais princípios químicos essenciais, constituem-se fomes parciais ou específicas, também chamadas de carências alimentares” (CASTRO, 2012, p. 83). De modo geral, tais espaços não des-pertam a mesma preocupação que espaços que sofrem com a fome epidêmica total, que leva à inanição absoluta.

2.2 A SOCIOBIODIVERSIDADE COMO CONTRAPONTO AO MERCADO DA FOME

A sociobiodiversidade busca se opor ao processo de produção em larga escala. Leva em consideração a conexão entre a questão ambiental e a questão social, originando no socioambientalismo, movimento social e acadêmico que levou à Convenção da Diversidade Biológica, em 1992, fortalecendo não apenas direitos socioambientais, mas tornando atores políticos os povos tradicionais (MEDEIROS; ALBUQUERQUE, 2012). A proposta do emprego da sociobiodiversidade visa combater a pobreza a partir do desenvolvimento de pequenos e médios agricultores, evidenciando o cuidado com o impacto ambiental e na redução da fome em regiões em que a grande produção não parece chegar (SCHMITT et al., 2018).

Como Castro (2012) destaca, a fome endêmica não atinge apenas países pobres, mas existe, oculta, em espaços de grande produção de alimentos, condicionada por questões econômicas e sociais diversas, variabilidade climática e novas tecnologias. Conforme Sen (2002, p. 194), “uma fome coletiva pode sobrevir apesar de um nível geral elevado ou até mesmo de um ‘pico’ na disponibilidade de alimentos”. Tais considerações são complementadas pelas observações de Susan George (1976) no livro *How the Other Half Dies: The Real Reasons for World Hunger*, em que a autora destaca que, mesmo na periferia, não há “países mortos de fome”, mas sim uma população vulnerável à insegurança alimentar, que não tem acesso aos meios de produção ou aos alimentos em quantidade suficiente para suprir suas necessidades. Esse “mercado da fome” requer que se avalie a SAN a partir da própria estrutura de distribuição, criando uma relação entre o “que é plantado, o que é importado e exportado, de quem” e para quem (SILVA, 2019, p. 2).

Pouco ou muito pouco do problema de InSAN mundial está relacionado à capacidade produtiva mundial, conforme demonstra o estudo da FAO (ALEXANDRATOS; BRUINSMA, 2012). Relaciona-se, de fato, ao sistema distributivo e à nova divisão do trabalho agrícola mundial, permeado por uma lógica produtivista remanescente do período colonial (SILVA, 2019). Tal lógica manteve países presos em sistemas de produtos agrícolas para exportação, não somente criando uma relação de dependência econômica, mas privando estes Estados de participarem do processo de formulação e controle de preços a nível mundial.

Nesse sentido, a sociobiodiversidade nos permite compreender a complexidade da alimentação como um direito humano e seu papel político. Se no campo econômico este fator se associa à distribuição de renda, financiamento de pequenos agricultores e uma política agrícola que preze pela segurança alimentar, interligando mercados locais e regionais, sua dimensão cultural reconhece a diversidade sociocultural que permeia o processo alimentar, entendendo os regionalismos e as demandas dos povos. Com relação à dimensão agroambiental, é imperativo a reavaliação do sistema produtivo em escala mundial, destacando o papel fundamental da agroecologia e da agricultura familiar no combate à fome (SANTOS, 2020).

2.3 A GEOPOLÍTICA DOS ALIMENTOS NA SAN

Alimento⁷ é toda matéria que é cultivada, produzida e criada e pode ser consumida para a nutrição e sobrevivência humana (WOORTMANN, 2013). Na forma como são compreendidos, para além da dimensão nutricional, os alimentos manifestam significados sociais, culturais, políticos e econômicos diversos. Esses papéis são comuns aos países desenvolvidos e aos países em desenvolvimento, variando seu conteúdo de acordo com a região geográfica, a história e as conjunturas econômica, política e social nas quais estão inseridas cada sociedade (CASTRO, 2019). O acesso aos alimentos, de forma física e econômica, é uma questão coletiva que perpassa as esferas sociais, cidadãs e políticas, sendo essencial que cada um tenha o direito e autonomia sobre suas práticas alimentares (ALVES, 2011; LEONEL; MENASCHE, 2017).

Nessa perspectiva, o acesso econômico aos alimentos se torna um dos elementos que constituem o que aqui se estabelece como uma geopolítica dos alimentos. O acesso e a disponibilidade de alimentos, que por séculos foi restrita às capacidades produtivas de cada região, passaram a ser relacionados também às condições financeiras individuais e às políticas econômicas e comerciais dos Estados (CARNEIRO, 2005; GARCIA, 2003). As mudanças estruturais ocorridas no século XX transformaram a produção e o comércio internacional de alimentos em uma esfera de grande valor no sistema financeiro mundial (LIMA, 2014; MACHADO; OLIVEIRA; MENDES, 2016). Nessa dinâmica, os países, principalmente em desenvolvimento, viam vantagens econômicas em substituir modos de produção diversos por sistemas especializados no cultivo de poucas variedades com alto valor no comércio internacional (MACHADO; OLIVEIRA; MENDES, 2016).

Esse modelo de produção acabou instituindo um padrão de alimentação e de produção, que estabeleceu uma compreensão estrutural sobre como a fome afeta diferentes regiões. A fome se insere em um complexo de males ligado a estruturas econômicas, políticas e sociais globais, entranhada no modo de desenvolvimento e consumo, na dinâmica populacional e nos preconceitos raciais. Grande parte da identidade alimentar dos países é fruto de um longo histórico colonial. O colonialismo teve impacto duradouro na vida das populações, levando-as a experienciar formas distintas de desenvolvimento e amadurecimento, garantindo que a herança colonial não significasse independência, mas sim uma nova forma de domínio, do neocolonialismo ao neoliberalismo. Esse domínio pode ser observado a partir das diferenças conceituais com as quais Norte e Sul Global tratam as dimensões da fome (WEERASEKARA et al., 2018).

Para os países do Norte Global, a insegurança alimentar é resultado de “baixos níveis de educação, capital social limitado e viver em um país com baixo PIB per capita” (SMITH; KASSA; WINTERS, 2017, p. 22). O olhar do Sul Global sobre a fome é mais estrutural, seguindo a própria diferenciação utilizada pela ONU e seus organismos. A fome estrutu-

⁷ O alimento que passa por processos de seleção, preparo, cozimento e ingestão – atrelados aos hábitos alimentares e costumes e restrições de cada grupo social – é chamado de comida (WOORTMANN, 2013).

ral está inserida na própria estrutura de produção e reproduz-se biologicamente, sempre silenciosa e permanente. Não é uma questão exclusiva da periferia, como Josué de Castro e Gunnar Myrdal destacaram nos debates sobre a fome no âmbito da ONU. A fome está presente em todos os países, independentemente de aspectos sociais, políticos, econômicos ou geográficos (SILVA, 2019).

Nesse sentido, verifica-se que o quadro da fome mundial apresenta modalidades geográficas, ou seja, a fome atinge de modo distinto a diferentes partes do mundo, estabelecendo um conjunto complexo de traços geográficos. Não por isso, a obra de Castro (2019) segue atual, tendo em vista que fornece esclarecimento sobre a “geopolítica da fome” e, nesse sentido, dos alimentos. A geopolítica dos alimentos permite que se observe o problema distributivo, a herança colonial, a estrutura produtiva e o sistema político como elementos cruciais à compreensão do desenvolvimento do debate sobre SAN, englobando fome, pobreza e desigualdade social (BARBINI, 2005).

A garantia à SAN, em sua abordagem multidimensional, requer acessibilidade, disponibilidade e qualidade dos alimentos para toda a população mundial. Os modos de cultivo, produção, distribuição e consumo dos alimentos estão, a princípio, estreitamente ligados às características históricas e econômicas de cada país e região (HERNANDEZ, 2005; CASTRO, 2019). Na perspectiva da Geopolítica da Fome, Castro (2019) apresenta a América Latina como uma região natural e culturalmente rica para a produção e consumo de alimentos e busca investigar quais são os elementos que condicionam a persistência da fome na região, sendo que o período analisado se finda no ano em que a obra foi lançada, 1964 (CASTRO, 2019).

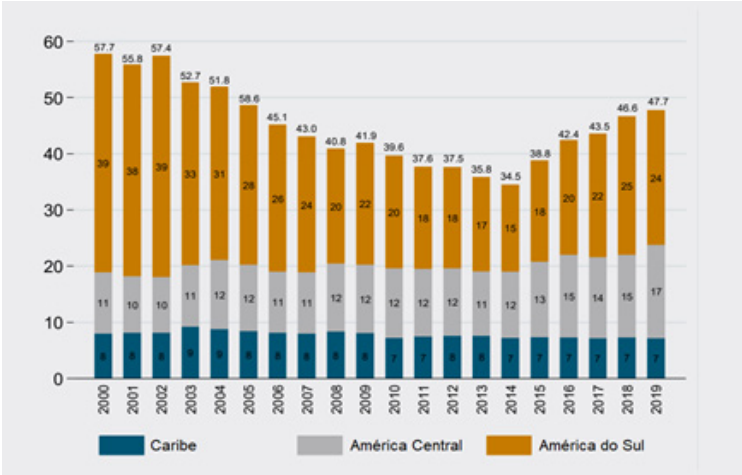
3 A FOME NA AMÉRICA LATINA: PANORAMA GERAL

A partir das discussões sobre segurança alimentar e nutricional, é importante compreender a situação geral da América Latina. Para isso, apresenta-se o panorama do avanço recente da fome na região. Mais que isso, é preciso debater o contexto, as limitações e as possíveis soluções. Portanto, na sequência é apresentado o lugar da América Latina na geopolítica da fome, bem como as características principais dos sistemas de produção e consumo de alimentos na região. Depois, os desafios estruturais e exógenos que os países latino-americanos enfrentam. Por fim, as principais medidas de combate à fome na América Latina.

Desde os anos 1990, a América Latina apresentou forte redução da fome e da insegurança alimentar (ESPINOSA-CRISTIA; FERREGRINO; ISLA, 2019). Com políticas públicas efetivas e experiências bem sucedidas de crescimento econômico aliado ao combate à fome, a região – e especialmente a América do Sul – mostrou índices acima da média global. O histórico colocava os países latino-americanos em boa posição para atingir o segundo Objetivo do Desenvolvimento Sustentável, relativo a acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e a melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável (FAO et al., 2021).

Contudo, alguns impactos negativos começaram a ser sentidos na crise de 2007 e 2008 nos preços dos alimentos, particularmente nos países da América Central e o Caribe dependentes da importação de produtos básicos (ROBLES; TORERO, 2010; WILLARTS et al., 2014). A partir de 2014, em contexto de recessão econômica, a dinâmica da fome na América Latina se modificou definitivamente em direção à piora dos índices e à erosão dos ganhos anteriores. Entre 2014 e 2017, o status da segurança alimentar na região reduziu de 51% para 43%, a insegurança alimentar moderada aumentou de 13% para 16% e a severa, de 14% para 19%, medidos segundo a Escala de Experiência de Insegurança Alimentar (SOUSA et al., 2019). Entre 2014 e 2019, o número de pessoas que foram forçadas a reduzir a qualidade ou a quantidade de alimento consumido aumentou em 61,8 milhões. Destaca-se na região a Venezuela, cuja população em estado de desnutrição triplicou no período de cinco anos; juntamente com México e Haiti, esses três países abrigam metade das pessoas desnutridas da América Latina (FAO et al., 2021). Essa mudança da dinâmica regional pode ser observada na Figura 1, em que fica claro o ano de 2014 como um ponto de inflexão, especialmente para a América do Sul.

Figura 1: Número de pessoas desnutridas na América Latina e Caribe e sub-regiões, 2000-2019 (em milhões)



Fonte: FAO et al. (2021, tradução nossa).

Nesse sentido, a tendência regional recente tem se mostrado de aumento da fome e da insegurança alimentar. No contexto da pandemia de COVID-19, a projeção é que os impactos sejam ainda mais agudos. O aumento do desemprego e da pobreza decorrente da situação sanitária na América Latina estará diretamente relacionado com maior aumento da insegurança alimentar, embora ainda não haja estimativas representativas de seu efeito. De modo geral, as populações com maiores índices de pobreza e insegurança alimentar antes

da pandemia estão sob maiores riscos; ainda assim, a situação real depende das medidas que estão sendo tomadas pelos governos na crise (FAO et al., 2021). Além disso, a necessidade do isolamento social alterou dinâmicas de consumo de alimentos e de comércio de produtos frescos, havendo aumento do consumo de ultraprocessados e, consequentemente, de problemas nutricionais e de sobrepeso (GIORDANI; COSTA, 2020). Para compreender melhor os dados da atual situação da fome e da segurança alimentar na América Latina, cabe a explicação breve de alguns pontos centrais da conjuntura regional nessa temática.

3.1 A AMÉRICA LATINA NA GEOPOLÍTICA DA FOME

Como em outras regiões do mundo, na América Latina o alimento é base cultural, econômica e social, marcado pelas transformações e períodos históricos da região. Antes da penetração europeia no continente americano, os povos nativos eram habituados ao cultivo de alimentos diversos. Devido à grande extensão do continente, as condições de solo, clima e água variam bastante, permitindo ou impossibilitando o cultivo de determinadas espécies em lugares específicos. Nesse sentido, pode-se destacar a produção de milho na América Central e na Argentina, a produção de mandioca na Amazônia e no Chaco, e de batatas nos Andes. A produção de alimentos seguia tradições específicas de cada comunidade e era voltada para o consumo local, não havendo produções em larga escala. A diversidade da produção permitia a esses povos acesso a uma alimentação balanceada e rica em proteínas, vitaminas e minerais em grande parte do continente (CASTRO, 2019).

Em “Geopolítica da Fome”, Castro (2019) apresenta o sistema colonial europeu baseado na exploração do solo em busca de metais preciosos e na devastação da vegetação nativa para a implementação dos modos de produção praticados à época. Com isso, as práticas de cultivo e de alimentação dos povos originários foram sendo gradativamente suprimidas. Após as primeiras décadas de exploração direta dos solos, os ciclos econômicos da cana-de-açúcar, gema e ouro, borracha e do café determinaram as dinâmicas econômicas e sociais na região. O monocultivo envolve grande volatilidade econômica para os países exportadores, uma vez que a economia passa a ficar dependente das condições do comércio internacional. Além das consequências ambientais deste tipo de produção – erosão e esgotamento do solo, assoreamento de rios e perda de ecossistemas – o foco na produção de um único produto em grandes áreas territoriais restringiu o espaço fértil para o cultivo de alimentos diversificados para a alimentação local. Isso causou em grande medida a homogeneização da alimentação, afetando a herança cultural alimentar da região por meio da necessidade de adaptação dos hábitos alimentares nativos (CASTRO, 2019; PONS, 2005).

O processo de colonização da América Latina inseriu a região à margem do sistema internacional e foi acompanhado pela mudança de culturas, costumes e hábitos alimentares. O sistema econômico baseado no cultivo de monoculturas para a exportação restringiu o continente a produtor de matérias-primas e importador de produtos processados dos países industrializados. Essa dinâmica fez com que a população latino-americana – já pri-

vada em grande parte dos seus hábitos alimentares – passasse a consumir mais produtos alimentares concentrados, purificados e refinados, ricos em energia, mas carentes de nutrientes. Essa monotonia alimentar é responsável por vários problemas de saúde e deixou a população mais suscetível a doenças (CASTRO, 2019).

3.2 PRODUÇÃO E CONSUMO DE ALIMENTOS NA AMÉRICA LATINA

Emergindo do contexto histórico da colonização para a atualidade, a América Latina apresenta grande produção no setor agrícola, de fundamental importância para a economia, porém assentada sobre sistemas de monoculturas para a exportação e a importação de alimentos processados. Assim, ainda que a região produza alimento em quantidade suficiente para sustentar o consumo calórico de sua população e exporte mais alimentos do que importe, há constrangimentos no acesso a alimentos e problemas sensíveis de segurança alimentar (MAHLKNECHT; GONZÁLEZ-BRAVO; LOGE, 2020).

A principal razão para isso encontra-se nas características específicas de produção agrícola da América Latina. A partir da segunda metade do século XX, a Revolução Verde e políticas de incentivo às grandes propriedades foram caracterizadas pela transferência de tecnologia, modelos de produção de commodities, mecanização e uso intensivo de agrotóxicos e fertilizantes de síntese química dos países industrializados (GARCIA, 2003; MACHADO; OLIVEIRA; MENDES, 2016). A produção em larga escala, seguindo o modelo do agronegócio que se apresenta como principal impulsionador da economia de vários países latino-americanos, ganhou nova força com o aumento dos preços das commodities desde os anos 2000 (SILVA, 2011).

Embora tenha trazido ganhos econômicos importantes para a região, o crescimento do agronegócio aumentou a concentração de terras e a monocultura para exportação, em detrimento de grande quantidade de produtores agrícolas de pequeno porte responsáveis por disponibilizar alimentos diversos para o campo e a cidade. Esses fatores implicaram consequências ambientais, econômicas e sociais e a desigualdade de acesso da população a alimentos saudáveis, de qualidade nutricional e em quantidade suficiente (COSTA, 2016; GOMES JUNIOR; PINTO; LEDA, 2016). Entre as consequências no contexto da expansão das grandes propriedades de cultivo de grãos, cabe destacar dois fenômenos: a precarização da alimentação da população rural e o êxodo rural (GOMES JUNIOR; PINTO; LEDA, 2016; MACHADO; OLIVEIRA; MENDES, 2016).

No primeiro caso, com o avanço das áreas de cultivo de soja, milho e trigo na região, os pequenos produtores foram gradativamente perdendo espaço de produção de alimentos da agricultura familiar para comércio local e consequentemente tiveram suas rendas reduzidas. Com isso, essas parcelas da população têm a necessidade de adaptar seus costumes alimentares àquilo que elas são capazes de produzir e o que podem comprar com a renda da venda de suas produções reduzidas. Ademais, no contexto latino-americano, a pequena produção e a agricultura familiar são determinantes para a provisão de alimentos, representando mais de 90% das unidades produtivas agrícolas em alguns países da região, com

destaque para a América Central (SCHNEIDER, 2016a). Dessa forma, a expansão das commodities, desestruturando esses sistemas locais, tem sido um dos fatores de agravamento da insegurança alimentar (SILVA, 2011).

O segundo fenômeno, estreitamente ligado ao primeiro, inclui o êxodo rural desses produtores para áreas urbanas nas quais as condições e oportunidades são restritas às capacidades econômicas da população (MACHADO; OLIVEIRA; MENDES, 2016). Nesse cenário, pode-se observar a precarização da alimentação da população por meio do aumento do consumo de produtos ultraprocessados (GOMES JUNIOR; PINTO; LEDA, 2016), gerando preocupações não somente com a quantidade acessível de alimentos, mas também com a sua qualidade nutricional. É indicativo que o consumo de grupos de alimentos ricos em nutrientes tem se mostrado abaixo do adequado, especialmente nas regiões urbanas (KOVALSKYS et al., 2019). Isso é reflexo das condições do mercado de alimentos para consumo na América Latina, em que o custo de produtos processados geralmente é menor em relação a produtos frescos (PÉREZ-FERRER et al., 2019).

Apesar da grande produção de alimentos, o comércio que a região realiza com o resto do mundo gera déficit calórico – ou seja, em termos gerais são exportadas mais calorias do que são importadas. Essa troca deficitária, especialmente com países desenvolvidos, representa um padrão de deterioração da dieta alimentar dos latino-americanos ao longo dos anos (ESPINOSA-CRISTIA; FERREGRINO; ISLA, 2019). Portanto, a América Latina enfrenta problemas de segurança alimentar que estão relacionados com disfunções enraizadas em seus sistemas alimentares, da produção ao consumo.

3.3 DESAFIOS ESTRUTURAIS E EXÓGENOS

Para além das dinâmicas de produção e consumo de alimentos, a questão da fome na América Latina é influenciada por fatores que estão indiretamente relacionados com a comida. Os desafios mais relevantes para a região dizem respeito às estruturas socioeconômicas e às limitações do desenvolvimento dos países latino-americanos. Isso se reflete também na insegurança alimentar, cujos três determinantes principais na América Latina são índices baixos de educação, capital social limitado e baixo PIB per capita. A questão da fome está atrelada a esses fatores socioeconômicos estruturais, de forma que prover segurança alimentar e nutricional às populações latino-americanas passa por estratégias de longo prazo, associadas em alguma medida a noções de desenvolvimento e crescimento econômico mais tradicionais inclusive (SMITH; KASSA; WINTERS, 2017).

Os sistemas alimentares de produção, distribuição e consumo apresentam vulnerabilidades multifatoriais, sofrendo pressões não somente socioeconômicas, mas também biofísicas, que precisam ser consideradas no cálculo da segurança alimentar (GREGORY; INGRAM; BRKLACICH, 2005). Nesse sentido, importantes ameaças à América Latina decorrem das mudanças climáticas. As alterações nas dinâmicas das chuvas e na produtividade agrícola, o aumento da frequência de desastres climáticos – especialmente relevante na América Central – e a variabilidade dos preços dos alimentos decorrentes desses fenô-

menos podem provocar o aumento da fome e exigem medidas de adaptação (ERICKSEN; INGRAM; LIVERMAN, 2009). Maletta e Maletta (2011), em um amplo estudo sobre o impacto das mudanças climáticas globais na segurança alimentar da América Latina, destacam três fenômenos de maior importância: o aumento do nível do mar, as variações do El Niño e o desflorestamento da Amazônia. As pressões climáticas sobre a região, já vulnerável aos impactos ambientais, tendem a aumentar, agravando a insegurança alimentar. Além disso, o modelo agroextrativista presente na América Latina contribui ativamente para a deterioração ambiental e as mudanças climáticas através do desmatamento para exploração agropecuária em larga escala e do grande uso de agrotóxicos, que levam a alterações nos ciclos hidrológicos e biogeoquímicos e reduzindo a fertilidade do solo.

Além disso, a segurança alimentar está intrinsecamente relacionada com a energia e a água, em uma relação em que cada um dos três fatores influencia os outros (MAHLKNECHT; GONZÁLEZ-BRAVO, 2018). Na América Latina, isso significa que o atual crescimento do consumo de energia e a necessidade de nova infraestrutura de produção de energia são desafios também para a redução da fome, na medida em que é preciso energia para tratamento e distribuição de água e para irrigação (MAHLKNECHT; GONZÁLEZ-BRAVO; LOGE, 2020). Quanto à questão da água, embora os países da região tenham de forma geral melhorado o acesso ao recurso juntamente com os avanços na segurança alimentar nos anos anteriores a 2007 (WILLAARTS et al., 2014), a distribuição desigual de chuvas no continente provoca escassez de água para algumas populações, algo que será agravado com as mudanças climáticas (MAHLKNECHT; GONZÁLEZ-BRAVO; LOGE, 2020). Ademais, a apropriação de fontes e nascentes por parte do agronegócio e da indústria de ultraprocessados contribui para o acesso insuficiente à água para as comunidades da região através do consumo elevado para irrigação de grandes lavouras e fabricação de bebidas engarrafadas. Todas essas questões socioambientais e econômicas impactam direta ou indiretamente a segurança alimentar na América Latina, projetando desafios para o continente.

3.4 COMBATE À FOME NA AMÉRICA LATINA

Nas últimas décadas, medidas de combate à fome foram pauta relevante na maior parte dos países da América Latina. Como destacado anteriormente, diversas políticas públicas foram implementadas na região, com particular eficácia na América do Sul, resultando na redução da fome e da insegurança alimentar até 2014 (FAO et al., 2021). No contexto da chamada “onda rosa”, de chegada de partidos de esquerda ao poder em vários Estados latino-americanos, promoveu-se a segurança alimentar por meio de políticas de redistribuição de renda – como no Brasil, que será tratado posteriormente –, investimento governamental no setor agrário a nível comunitário – como no Equador – e reforma agrária – como na Venezuela (MCKAY; NEHRING; WALSH-DILLEY, 2014).

A iniciativa política de promoção da segurança alimentar perdeu força desde 2014, em contexto de crise regional; contudo, as possibilidades de ação para combater à fome vão além do Estado. Como destacado na análise da produção de alimentos na América Latina,

a agricultura familiar e de pequena escala é a principal responsável por garantir produção e acesso a alimentos diversos no contexto local. Sendo o maior empregador de mão de obra do setor agrícola na região, a agricultura familiar apresenta oportunidades singulares para a promoção da segurança alimentar, tanto direta – produção para autoconsumo e abastecimento local – quanto indiretamente – melhora das condições de vida, particularmente em áreas rurais, e promoção de desenvolvimento socioeconômico adaptado ao contexto local (SCHNEIDER, 2016a, 2016b). Nesse sentido, a valorização da agricultura familiar apresenta-se como o caminho mais eficiente de combate à fome na América Latina, em contraste claro com a expansão das commodities.

Ademais, ressalta-se a importância que movimentos locais tradicionais e camponeses podem ter para a segurança alimentar na América Latina. A região abriga diversas comunidades que possuem conhecimentos da agricultura local por vezes ignorados no âmbito da política estatal e da produção em larga escala – com particular destaque para as comunidades indígenas (PARRAGUEZ-VERGARA et al., 2018). Esses sistemas alimentares tradicionais buscam afirmar a identidade cultural latino-americana que pode se concretizar na recuperação das variedades de alimentos e de pratos típicos locais (HERNANDEZ, 2005). Assim, a cultura alimentar remanescente e a valorização de alimentos tradicionais, mostram-se como uma ferramenta tanto de resistência dos povos tradicionais locais (GARCIA, 2003), quanto de promoção de melhora da qualidade da alimentação (CRUZ; SCHNEIDER, 2010). Esse potencial pode ser observado em movimentos camponeses e agroecológicos ativos no Brasil, nos Andes, na América Central, no México e em Cuba (ALTIERI; TOLEDO, 2011). Nesse sentido, a América Latina apresenta potencialidades para o combate à fome que ainda devem ser promovidas de maneira mais sistemática e consistente.

4 A DIMENSÃO DA FOME NO BRASIL: A AMPLIFICAÇÃO DA INSEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E A GOVERNANÇA REGIONAL EM SAN

Tendo em vista o contexto latino-americano na geopolítica da fome, esta seção busca explorar o quadro brasileiro em relação ao combate à fome. Compreendendo que a análise da InSAN envolve diferentes fatores e dimensões, busca-se investigar as ações e políticas tomadas no âmbito da promoção de segurança alimentar e nutricional no país. Para tanto, serão apresentadas as iniciativas de combate à fome a partir do governo Vargas, explorando os motivos que levaram o Brasil a ser modelo de implementação de SAN, assim como os fatores e condicionantes que fizeram a fome voltar à realidade de milhões de brasileiros nos últimos anos.

4.1 A ASCENSÃO DO BRASIL NA GOVERNANÇA EM SAN

Conforme destaca o art. 3 da Lei nº 11.346/2006, entende-se por SAN no Brasil,

a garantia de acesso regular e permanente da população à alimentação, “em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais”, baseando-se em práticas alimentares que promovam saúde, respeito à diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, social e economicamente sustentáveis (BRASIL, 2006). A definição segue o exposto pela FAO e serve à análise histórica da ação governamental em relação às políticas de SAN no país.

A primeira menção à incorporação da temática de assistência alimentar às políticas públicas foi no final da década de 1930, durante o “Estado Novo” de Getúlio Vargas. Seu objetivo era conquistar maior apoio popular, especialmente da população mais desamparada pelo Estado, o que lhe garantia uma base de sustentação para governar. Os apontamentos de Josué de Castro (2019) já destacavam, desde então, a devastação causada pela fome e suas principais causas, procurando reforçar a importância do desenvolvimento de políticas públicas voltadas ao combate da fome, uma vez que, como cita o próprio Castro, ela não é causada exclusivamente por problemas naturais, mas também sociais (SILVA, 2014). Nesse sentido, foi o salário mínimo nacional, instituído por Vargas em torno desse contexto, a “primeira expressão pública, e estatal, de relevância dos efeitos da percepção e debate em torno da precariedade alimentar do povo brasileiro” (NASCIMENTO, 2012, p. 12).

O conceito de Castro foi responsável pelo viés nutricional incorporado na ótica alimentar, mostrando que a fome também diz respeito à questão da qualidade dos alimentos consumidos e dos nutrientes que eles possuem. Entre as demais ações e estruturas criadas pelo presidente, estava o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), ligado ao Ministério do Trabalho, que, posteriormente, veio a ser desmantelado com o fim do governo de Vargas. A partir da segunda metade do século XX, as políticas voltadas à SAN foram relegadas a um segundo plano, ficando ligadas estritamente a temas como o da produtividade agrícola e sendo subjugados por interesses externos, que viam o país como um mercado em potencial para venda de produtos de alto valor agregado (SILVA, 2014).

Mesmo com a criação de programas e planos importantes, como o II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan) em 1976, que enfatizava o valor de alimentos básicos na dieta da população, com o claro objetivo de contrapor às tendências a respeito do amplo uso de alimentos industrializados, não foi possível manter a mesma qualidade e efetividade das políticas desenvolvidas pelo governo vargas. Isso se deveu à política do regime militar que, ao mudar o foco desses programas, por não atingir seus objetivos em razão da insuficiência de recursos e da descontinuidade das próprias políticas de Estado, como a maioria das iniciativas até o momento (SILVA, 2014).

Mais recentemente, durante o período de redemocratização, houve a tentativa de elaboração de novos programas, como o Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes (PNLCC) durante o mandato de José Sarney, mas seus resultados ainda assim foram restritos e insignificantes, levando em conta o contexto geral dos problemas enfrentados pela população e a desarticulação em relação a políticas públicas em outras áreas. A postura observada ao longo do governo de Fernando Collor de Mello, no sentido de combater a

fome, foi ainda mais insignificante, com pouca efetividade e desligamento de uma série de programas voltados à SAN. A nomeação de representantes ligados à indústria e pautados na distribuição de alimentos industrializados a partir da iniciativa federal, foi um marco da sua atuação (SILVA, 2014).

Foi na virada dos anos 80 para 90 que se consolidou, no Brasil, o conceito de SAN, derivado de lutas e conquistas nacionais e internacionais que haviam ocorrido nas décadas anteriores. Seu ingresso na Constituição Federal ocorreu apenas em 2010, por meio da Emenda Constitucional nº 64, podendo ser observado no art. 6. O termo surgiu em 1985, a partir da elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar (Plansan) e, embora não tenha sido implementado, o plano ajudou na mobilização popular e influenciou a Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, realizada em 1986, consagrando a alimentação como direito do cidadão e inserindo o Brasil, progressivamente, na incorporação de conceitos chave à luta pela SAN (BURLANDY, 2009; SILVA, 2014).

Houve uma mudança fundamental no tratamento às questões alimentares a partir do governo de Itamar Franco, levando à criação do Plano de Combate à Fome e à Miséria (PCFM), efetivando a atuação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) a partir do ideal de uma “gestão compartilhada entre governo e sociedade civil para dialogar e construir conjuntamente alternativas, ações, projetos e políticas que visem à garantia da SAN no Brasil” (PINHEIRO, 2009, p. 128). Posterior às mudanças observadas no período em que Franco foi presidente do Brasil, a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, programas e órgãos como o Consea passaram a ser fechados e extintos, substituídos por iniciativas como o Programa Comunidade Solidária (PCS), que funcionaria como o principal guia no combate à pobreza e a fome, e o Conselho da Comunidade Solidária, formado majoritariamente por integrantes do governo (SILVA, 2014).

O Consea foi um órgão desenvolvido para o assessoramento da Presidência da República, com competência institucional, objetivando fortalecer políticas de SAN por meio de controle, formulação, execução e monitoramento de políticas públicas. Tinha caráter consultivo e reunia representantes de vários setores sociais, extremamente importante na viabilização de vozes outrora silenciadas. A composição intersetorial e interdisciplinar era o que garantia o Consea como uma conquista extremamente importante para fortalecer o combate à InSAN no Brasil. Infelizmente, o espaço de diálogo e articulação que o Consea representava foi novamente extinto em 2019, por meio da Medida Provisória nº 870, editada pelo então presidente, Jair Bolsonaro. A extinção acabou fragilizando uma cadeia estrutural que visava a garantia do direito humano à alimentação adequada (CASTRO, 2019).

Contudo, as ações organizadas pelo governo de FHC foram consideradas de baixo impacto e pouco eficientes para a garantia de SAN, justamente porque eram descentralizadas e não mobilizaram grande parte da ação popular. Com a reeleição, FHC procurou reestruturar as políticas que ficaram em segundo plano durante seu primeiro mandato, criando outras duas iniciativas que, em teoria, deveriam funcionar juntas: o Programa Co-

munidade Ativa (PCA) e o Programa de Desenvolvimento Local Integrado Sustentável (DLIS). O problema desses programas era sua crença no desenvolvimento autônomo das comunidades e municípios pobres, o que não era aplicado na prática e, em consequência, tornava a política incapaz de resolver as demandas da fome (BURLANDY, 2009).

A primeira mudança efetiva veio a ocorrer somente em 1999, com a elaboração Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), que trouxe pequenos progressos em relação ao que vinha se desenvolvendo até então. Essa transformação só foi possível porque, durante o ano de 1997, “o tema da alimentação e nutrição foi escolhido para integrar um processo de formulação de políticas inseridas no Sistema Único de Saúde (SUS), que montou um grupo técnico para elaborar o texto base da PNAN” (SILVA, 2014, p. 30). Seu maior mérito, entretanto, foi a formulação do Plano Real que, ao estabilizar a economia, acabou por regular os preços e, consequentemente, permitir às famílias maior poder aquisitivo. Para Silva (2014, p. 31), foi essa estabilização que permitiu, “sobretudo a partir do ano 2000, uma série de programas de transferência direta de renda como estratégia para fazer chegar recursos, de forma emergencial, à população extremamente pobre”.

Apesar de todas as propostas desenvolvidas acerca da temática, foi apenas a partir da posse de Luiz Inácio Lula da Silva que a SAN passou a ser um ponto fundamental em relação à formulação de políticas públicas, devido ao terreno fértil que encontraram nos ideais eleitorais do Partido dos Trabalhadores (PT) e nas políticas consideradas “carro-chefe” da campanha eleitoral do presidente. Os resultados da mudança de rumos políticos podem ser observados na criação do Programa Fome Zero (PFZ), voltado ao combate à fome por meio de um conjunto de ações e programas, subdividido em linhas de atuação. Dentre estas linhas de atuação, o PFZ previa a transferência de renda, a consolidação institucional de uma série de programas voltados à SAN, a participação popular como elemento chave, programas de apoio, compras públicas e articulação territorial, tema sensível no Brasil (SILVA, 2014).

Conforme Takagi (2010) elucidou, o PFZ trabalharia com alterações institucionais, levando à recriação do Consea como um órgão de assessoramento ao presidente, maior destaque à mobilização popular, a partir da criação de uma assessoria especial junto ao gabinete do presidente, e a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), também ligado à presidência e responsável por implementar políticas de SAN. Outras medidas foram tomadas ao longo do tempo, indicadas no Quadro 1 e que fomentaram a atuação do Brasil na garantia de SAN.

Tabela 1: Políticas referente à garantia de SAN no Brasil

Políticas de Combate à Fome Brasileiras		
Iniciativa	Ano	Objetivo
Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	1955	Reformulação do programa de Nutrição instituído no início da década de 40. Visa estimular a permanência na escola e ao mesmo tempo fornecer uma alimentação saudável aos alunos, cumprindo papel central no acesso à alimentação por uma parcela vulnerável e numericamente expressiva da população. Por meio da Lei 11.947/2009, estabeleceu que no mínimo de 30% do valor a ser gasto com alimentação escolar para a aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar local.
Programa Fome Zero (PFZ)	2003	Garantir a SAN dos brasileiros através do combate à fome e das suas causas estruturantes, contando com o auxílio e ação de todos os diferentes níveis da federação para oferecer uma alimentação de qualidade a população. Trabalha a partir de diversos eixos (segurança alimentar e nutricional; renda de cidadania; programas complementares estruturantes; ações emergenciais; educação cidadã).
Bolsa Família	2003	Transferência direta de renda, com foco nas famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. Busca garantir às famílias o direito à alimentação e o acesso à educação e à saúde, englobando todos os programas de transferência de renda então vigentes (Bolsa Escola, Auxílio Gás e Cartão Alimentação).
Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)	2003	Busca promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar por meio da compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação, e os destina às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas atendidas pela rede socioassistencial, pelos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e pela rede pública e filantrópica de ensino. Promove o abastecimento alimentar por meio da compra de alimentos, fortalece os circuitos locais e regionais e redes de comercialização, valoriza a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos, incentiva hábitos alimentares saudáveis e estimula o cooperativismo e o associativismo
Brasil sem Miséria	2011	O Plano se organiza em três eixos: um de garantia de renda, para alívio imediato da situação de extrema pobreza; outro de acesso a serviços públicos, para melhorar as condições de educação, saúde e cidadania das famílias; e um terceiro de inclusão produtiva, para aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres

Fonte: Campello, Falcão e Costa (2014), FNDE (2017) e Souza et al. (2019).

Todos os programas fazem parte das políticas públicas elaboradas para o combate do que Castro (2019) chamou de “fome oculta”, motivo pelo qual milhões de pessoas morrem constantemente, apesar de comerem todos os dias. Suas contribuições foram essenciais para uma mudança na forma como os governantes encaravam a realidade brasileira. As políticas representadas pelo Quadro 1, por exemplo, foram decisivas na garantia de SAN em solo brasileiro, especialmente porque atuam em diferentes frentes no combate à fome. Compreender que a fome não é um elemento isolado e que perpassa por uma série de questões (sociais, políticas e econômicas) fez com que o Brasil assumisse protagonismo na América Latina e alterasse as condições observadas em território nacional (SOUZA et al., 2019).

O ingresso de Lula na presidência representou um ponto de inflexão nas políticas sociais ao colocar a SAN e o combate à fome no centro da agenda governamental. O PFZ representou uma das principais respostas políticas ao destaque brasileiro nessa temática. Os relatórios disponibilizados pela FAO de 2002 a 2013 apontam uma redução de 82% no número de brasileiros que apresentavam situação de subalimentação. O Indicador de

Prevalência de Subnutrição indicava ao Brasil um valor abaixo de 5%, destacando que os esforços do país no combate à InSAN haviam sido positivos (FAO, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013).

4.2 O DECLÍNIO DO PROTAGONISMO BRASILEIRO: CONDICIONANTES INTERNOS E EXTERNOS NA VOLTA DO BRASIL AO MAPA DA FOME

Apesar dos avanços e do protagonismo latino-americano conquistado pelo Brasil, tais conquistas dependeram da atuação conjunta de diversas esferas governamentais e civis. O fortalecimento de políticas de combate, da participação da sociedade civil e do comprometimento da administração pública foram marcos da ascensão do Brasil para um papel de destaque. No entanto, as trocas de governos, especialmente a partir de 2014, trouxeram novas prioridades e perfis de atuação, criando uma desarticulação entre órgãos e iniciativas (TOMAZINI; LEITE, 2016).

Em 2014, o relatório da FAO sobre insegurança alimentar no mundo apontou o Brasil como um dos países que havia alcançado a meta do Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), de reduzir a proporção de pessoas com fome pela metade. Apontava que a redução da fome no país era deveras expressiva, assim como a desnutrição e a subalimentação. O relatório destacou, ainda, que as experiências de políticas públicas brasileiras foram determinantes nos avanços significativos demonstrados pelo país (FAO, 2014). O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), demonstrou os avanços conquistados pelo país em segurança alimentar. pode-se observar, conforme a Figura 2, que o Brasil vinha em uma crescente de combate à InSAN.

A partir da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), a pesquisa desenvolvida pelo IBGE demonstrou o declínio de InSAN no Brasil foi considerável dentro do período de 2004 a 2014. Houve um aumento de 14,1% na população em estado de SAN, assim como também se observa redução dos índices de InSAN: InSAN leve apresentou redução de 3,2%; a InSAN moderada apresentou redução de 6,2%; e InSAN grave apresentou redução de 4,6%. Tais índices demonstram que a unificação de programas de distribuição de renda e de acesso à alimentação, foram positivos para a população de modo geral (MENDONÇA, 2017).

A pesquisa faz uso do EBIA de modo a averiguar se existe preocupação com falta de comida ou uma possível ameaça, permitindo, assim, que se avalie o grau de severidade da fome experienciada pelas famílias brasileiras. Entretanto, retrocessos em torno da gestão de SAN no Brasil puderam ser observadas nos últimos dois anos e, agravada pela pandemia de SARS-Cov-19, a InSAN tem se alastrado pelo território brasileiro. Para Melito (2020), um dos primeiros pontos negativos da gestão de SAN no Brasil se deu a partir da extinção do Consea, por meio da MP 870, de 1º de janeiro de 2019, o que desorganizou, a nível nacional, a coordenação de políticas voltadas para o combate da fome. Muito embora

programas como o PAA não tenham sido extintos, houveram cortes profundos nas verbas direcionadas aos projetos, inviabilizando operações efetivas.

Ganha destaque, nesse sentido, a gestão de Jair Bolsonaro (2019-atual) na temática relativa a SAN, especialmente diante da atuação do governo frente ao enfrentamento da pandemia de COVID-19. A desestruturação de programas essenciais e órgãos voltados ao combate à fome se destaca, justamente, pela essencialidade dessa estrutura diante das consequências da pandemia. A pouca articulação governamental nesse sentido provocou uma série de complicações à garantia do acesso à alimentação para a população, especialmente porque acentuou a desigualdade social no Brasil, permitiu que a pobreza se alastrasse a partir da não intervenção estatal na garantia de condições mínimas às famílias afetadas pela pandemia e parece ter fomentado a visão colonialista histórica na qual a estrutura produtiva brasileira se baseia (AMORIM; RIBEIRO JUNIOR; BANDONI, 2020).

Os condicionantes internos da condição de retrocesso ao combate à fome estão relacionados a causas distintas (estruturais e conjunturais), acentuadas à medida que o capitalismo permite que o mercado agroalimentar mundial seja o ditador dos preços, o que leva a um aumento no valor repassado ao consumidor, impactando sobre produção e distribuição de alimentos. A partir da alta dos preços, em conjunto com o desemprego crescente diante da crise enfrentada pelos países e da redução do poder aquisitivo da população mais vulnerável, a redução de investimento ou mesmo o encerramento de políticas públicas de combate à insegurança alimentar geram ecos na sociedade, acentuando a necessidade de se rever a atuação brasileira sobre a temática de SAN (DOWNBOR, 2017; CORBARI et al., 2020).

Não foram, no entanto, apenas condicionantes internos que levaram ao retorno do Brasil ao mapa da fome. A junção do desmonte estrutural de programas governamentais com eventos externos, como pandemia, crise econômica, estrutura capitalista de produção e estrutura agrícola-industrial dos sistemas alimentares, foram cruciais para que a InSAN voltasse a se tornar a realidade brasileira (CARVALHO, 2021). Predomina, nos sistemas alimentares, o monocultivo agrícola, garantindo a produção e a criação de animais em larga escala e a intensificação do uso de fertilizantes e pesticidas, sob o gerenciamento de grandes corporações agroindustriais e de alimentos ultraprocessados. A estrutura externa que molda a distribuição e a produção de alimentos, cria InSAN não apenas na base da falta de acesso a alimentos, mas no excessivo consumo de ultraprocessados e em uma alimentação de má qualidade às populações (MALUF, 2020).

É de conhecimento geral que a escolha de alimentos saudáveis é um ponto chave para a boa nutrição dos indivíduos e, portanto, para manter uma boa qualidade de vida. Contudo, nos últimos anos, observou-se um aumento no número de pessoas que têm optado por manter uma dieta baseada em alimentos majoritariamente industrializados (LIMA, 2015), que contam com pouquíssimos nutrientes, seja em razão da praticidade dessa escolha em função de jornadas diárias cada vez mais atarefadas, seja em função da grande publicidade

que incide sobre certos produtos, o que os faz mais desejáveis para os consumidores⁸ (PARCERIA..., 2011).

Somado à crise sanitária, à produção centralizada em commodities e à alta visibilidade de produtos industrializados e ultraprocessados, as mudanças climáticas são também fator que impacta na garantia de SAN, não só no Brasil. O modelo produtivo brasileiro, majoritariamente latifundiário, pecuarista e monocultor, é responsável, conforme a FAO, por 70% do desmatamento para expansão de fronteiras agropecuárias. A valorização da monocultura reduz investimento em proteção ambiental (sob a premissa de que é preciso expandir para gerar alimento), destrói habitats naturais, implica na expulsão de comunidades indígenas e permite que a agroindústria siga avançando (BOJANIC, 2016).

A produção em larga escala não é, necessariamente, garantia de alimentos disponíveis à toda a população. De fato, o sistema agroalimentar mundial se baseia na distribuição seletiva e sabe-se que o agronegócio é responsável pela exportação de commodities, como soja e milho para ração. Conforme o Censo Agropecuário de 2017, 63 milhões de hectares de terra no Brasil estão destinados à agropecuária e cerca de 61,6 milhões de hectares se destinam exclusivamente ao agronegócio, restando cerca de 2,2% de terras destinadas à agricultura familiar (IBGE, 2017). No que toca à situação da fome e da alimentação no Brasil, a agricultura familiar é a grande responsável pela produção de 70% do feijão e 34% do arroz nacional (IBGE, 2017). Vale destacar, ainda, as repercussões socioambientais do modelo agropecuário brasileiro, os conflitos frequentes referentes à reforma agrária, a prevalência de dietas monótonas e o crescimento do sobrepeso e da obesidade como resultado desse modelo alimentar (MALUF, 2020).

As condições, sejam externas ou internas, que levam à fome persistente na sociedade brasileira, são resultado da estrutura social. A pobreza e a desigualdade social persistem na sociedade e seguem sendo fatores que estimulam o crescimento das taxas de InSAN⁹. Conforme destacam Maluf e Luz (2017, p. 215), tais questões ainda não foram solucionadas pelas medidas adotadas nas gestões anteriores e, mesmo que o Brasil tenha deixado de compor o mapa da fome em 2014 e apresentado indicadores de pobreza com melhores resultados, “a insegurança alimentar e nutricional persiste num percentual significativo de domicílios brasileiros com manifestações diversas”.

4.3 A AMPLIFICAÇÃO DA FOME A NÍVEL REGIONAL

A fome latente que vem assolando o Brasil nos últimos quatro anos, ganhou ainda mais força a partir da pandemia e da redução da renda da população brasileira. A desestruturação de programas de assistência e combate à fome foi fator decisivo para que a proteção

⁸ Especialmente para as crianças, que acabam incorporando esses produtos a sua dieta ainda muito jovens e ao crescerem, acima do peso e “viciados” nos sabores industrializados, não conseguem se livrar facilmente dos maus hábitos adquiridos, reproduzindo essas escolhas ainda na vida adulta. Essa questão é inclusive tema do documento “Muito Além do Peso” (2012), dirigido por Estela Renner.

⁹ Essas taxas devem ser analisadas não somente em relação à oferta de alimentos, mas também em relação à capacidade de acesso da população, especialmente daqueles em uma situação de vulnerabilidade social.

do direito humano à alimentação fosse precarizada. Como destaca Melito (2020), houve maior confronto às medidas de proteção social a partir de 2018 e dos ânimos exaltados devido à corrida eleitoral. A partir da posse de Bolsonaro, medidas questionáveis em direção ao desmantelamento de garantias sociais se tornaram um imperativo. Conforme reportagem de Amorim e Neder (2019), em 2012, o percentual de domicílios contemplados pelo Bolsa Família era de 15,9% e, em 2018, esse percentual foi de 13,7%. A verba de 2020 para o programa foi de R\$ 29,5 bilhões e ainda sofrerá mudanças, conforme informações do governo.

O Bolsa Família é um importante programa para a redução da pobreza e da desigualdade brasileira. O aumento do desemprego e da pobreza tem impacto imediato na capacidade da população de assegurar sua SAN. Há piora na qualidade da alimentação, menor poder aquisitivo que gera menor consumo de alimentos, levando à escolha de alimentos mais baratos que não são, necessariamente, mais saudáveis (SANTARELLI et al., 2017; SANTARELLI et al., 2019). Na Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) realizada pelo IBGE (2020b) no período de 2017 a 2018, percebe-se o avanço da InSAN do Brasil. Nas pesquisas realizadas em 2004, 2009 e 2013, a prevalência nacional de segurança alimentar era de 65,1%, 69,8% e 77,4%, respectivamente. Em 2018, esse valor ficou abaixo da porcentagem apresentada na pesquisa de 2004: apenas 63,3% dos domicílios brasileiros apresentavam segurança alimentar (IBGE, 2020b).

A escala de medida da insegurança alimentar no Brasil, EBIA, fornece informações estratégicas para gestão de políticas e programas e permite identificar e quantificar grupos sociais em riscos, por sexo, raça e região, especialmente. O EBIA é utilizado desde a década de 90, adaptado a partir da versão elaborada pelo Departamento de Agricultura dos Estados Unidos. Sua aplicação e análise apontam aspectos comuns aos diferentes contextos socioculturais que apresentam variados graus de insegurança alimentar. Levam em consideração o componente psicológico, que se relaciona com a dúvida sobre disponibilidade de alimentos no futuro; a qualidade dos alimentos; a redução de alimentos entre adultos de ordem quantitativa; a redução de alimentos entre crianças de ordem quantitativa; e a fome, quando não se tem acesso (físico e econômico) ao alimento (IBGE, 2020a). A classificação dos graus de segurança e insegurança alimentar propostos pelo EBIA pode ser observado na Tabela 2.

(espaço intencionalmente deixado em branco para melhor visualização da tabela a seguir)

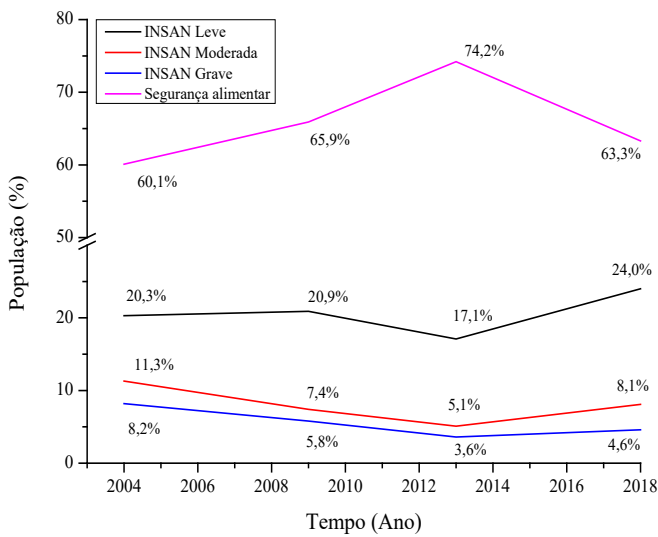
Tabela 2: Descrição dos graus de segurança e insegurança alimentar

Situação de Segurança Alimentar	Descrição
Segurança Alimentar	A família/domicílio tem acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais.
Insegurança Alimentar Leve	Preocupação ou incerteza quanto ao acesso aos alimentos no futuro; qualidade inadequada dos alimentos resultante de estratégias que visam não comprometer a quantidade de alimentos.
Insegurança Alimentar Moderada	Redução quantitativa de alimentos entre os adultos e/ou ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre os adultos.
Insegurança Alimentar Grave	Redução quantitativa de alimentos também entre as crianças, ou seja, ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre todos os moradores, incluindo as crianças. Nessa situação, a fome passa a ser uma experiência vivida no domicílio.

Fonte: IBGE (2020a).

A POF de 2004-2017 apontou que a insegurança alimentar leve teve um aumento de 33% quando comparado a 2004 e de 62,2% se comparado com 2013. No caso da insegurança alimentar moderada, percebe-se um aumento de 76,1% com relação à 2013; a insegurança alimentar grave apresentou um aumento de 43,7% (IBGE, 2020b). É possível observar estas variações a partir da Figura 2.

Figura 2: Avaliação da evolução de SAN e InSAN no Brasil (2004-2018), conforme a distribuição por residente no país



Fonte: IBGE (2020a).

A prevalência da fome ganha destaque a partir da avaliação regional. A pesquisa aponta que a segurança alimentar no Norte (43,0%) e Nordeste (49,7%) é menor e destaca que menos da metade dos domicílios nas duas regiões possuem acesso pleno e regular a alimentos. Os percentuais apresentados pelo Centro-Oeste (64,8%), Sudeste (68,8%) e Sul (79,3%) foram relativamente melhores na avaliação brasileira. A variação regional da insegurança alimentar se destaca ainda mais ao se verificar que a insegurança alimentar grave no Norte era cinco vezes maior que a do Sul (2,2%), atingindo em torno de 11,0% dos domicílios. Destaca-se que as desigualdades de acesso à alimentação adequada observadas em 2004, 2009 e 2013, continuaram presentes na avaliação de 2017-2018. Conforme a pesquisa, “em 2004, a segurança alimentar abrangia 53,4% dos domicílios da Região Norte, chegando a 63,9% em 2013 e caindo para 43,0% em 2017-2018” (IBGE, 2020b).

Em todas as regiões, a insegurança alimentar se agrava em domicílios nos quais as mulheres são chefes de família, apresentam cor parda ou preta e há um maior número de moradores (IBGE, 2020b), dados que se mantiveram em comparação à análise realizada por Facchini et al. (2014). A pesquisa aponta que o aumento do grau de insegurança alimentar está diretamente relacionado à um menor acesso a saneamento básico, como redes de esgoto e acesso à água potável. Além disso, a insegurança alimentar observada também segue atrelada à alta dos preços dos alimentos, demonstrando que domicílios com insegurança alimentar moderada e grave precisavam arcar com a cesta básica de valores entre R\$ 420,96 e R\$ 475,72 (IBGE, 2020a). Esses valores se tornam ainda maiores ao se considerar a crise econômica e a crise sanitária mundial.

A partir do fim do auxílio emergencial, a taxa de pobreza extrema no Brasil alcançou 12,8% da população, superando os valores observados em 2018 e 2019. Estima-se que cerca de 27 milhões de pessoas enfrentaram a condição de pobreza extrema, passando a viver com menos de R\$ 246,00 ao mês (R\$ 8,20 por dia). Há uma grande diferença quando comparado ao segundo semestre de 2019, quando havia pagamento do auxílio emergencial, que auxiliou mais de 55 milhões de pessoas durante a pandemia (CANZIAN, 2021). Percebe-se, nesse sentido, que a fome é elemento historicamente presente no Brasil, apresentando-se em dois períodos: enquanto um possuía políticas voltadas ao combate de suas mazelas, o outro rechaça as consequências sociais decorrentes do encerramento de programas e iniciativas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do exposto, buscou-se analisar o declínio das políticas de combate à InSAN no Brasil, observando as contribuições de Josué de Castro e a multidimensionalidade do conceito a fim de compreender os determinantes regionais que motivaram esse declínio. A partir de um olhar integrado sobre os determinantes estruturais e exógenos, averiguou-se o avanço de políticas na América Latina e sua repercussão na sociedade brasileira. A partir dessa ótica, uma observação sobre o avanço da fome nas diferentes regiões do Brasil demonstrou a estrutura heterogênea à qual a população brasileira está submetida. Orientada

a partir do olhar preconizado por Castro (2012), verifica-se que o autor apresenta uma relação intrínseca entre fome e problemas distributivos, essencialmente políticos.

Averiguou-se, nesse sentido, que a estrutura de combate à fome no Brasil nasceu sob dificuldades de implementação, sustentadas pelas diferentes óticas pela qual a SAN pode ser compreendida: a ideia de produtividade, um Direito Humano ou uma questão pertencente a um complexo de elementos. À medida que o pensamento de Castro (2012) ecoa como parte necessária à compreensão de SAN, pode-se observar que o combate à fome passa a inserir aspectos socioeconômicos que são extremamente pertinentes à sua análise. Tais aspectos foram descontinuados junto à atual gestão do governo brasileiro, levando à mudanças político-econômicas, internas e externas, ao desmantelamento de políticas e iniciativas de redução da fome e da miséria, que provocaram a derrocada do papel brasileiro. Nota-se, ainda, que a análise sobre InSAN no Brasil aponta problemas bastante regionalizados, que respondem a atributos de gênero e raça específicos.

Nesse contexto, a SAN na América Latina e no Caribe apresentou um processo estrutural e de adesão bastante semelhante ao observado no caso brasileiro. Convém destacar que o contexto latino-americano enfrenta questões intrínsecas do processo de formação e, nesse sentido, as propostas de combate à fome estão condicionadas à estrutura capitalista que dá poder ao espaço privado e aos grandes conglomerados e permite que o Estado auxilie de forma seletiva nos espaços que ele considera necessários, sem, de fato, estabelecer medidas eficazes de combate à fome, mantendo apoio ao desenvolvimento desenfreado do capital.

REFERÊNCIAS

- ALABRESE, M. Os Contornos da Segurança Alimentar no Âmbito do Sistema Jurídico Multilateral de Comércio. *Revista da Faculdade de Direito da UFG*, v. 43, p. 01-08, 2019.
- ALEXANDRATOS, N.; BRUINSMA, J. (Org.) *World Agriculture Towards 2030/2050: The 2012 Revision*. ESA Working paper No. 12-03. Rome: FAO, 2012.
- ALMEIDA FILHO, N.; AZEVEDO, L. L. T e. Segurança alimentar e nutricional na América do Sul e BRICS: avanços e “nuvens” no horizonte. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 3, 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182019000300717. Acesso em: 08 abr. 2021.
- ALTIERI, M. A.; TOLEDO, V. M. The agroecological revolution in Latin America: rescuing nature, ensuring food sovereignty and empowering peasants. *The Journal of Peasant Studies*, v. 38, n. 3, p. 587-612, 2011. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03066150.2011.582947>. Acesso em: 07 abr. 2021.
- ALVES, A. C. L. e. A comida como patrimônio cultural. *Revista de Economia Agrícola*, São Paulo, v. 58, n. 1, p. 73-86, jan./jun. 2011. Disponível em: <http://www.iea.sp.gov.br/ftp/iea/publicacoes/rea/2011/rea6-1-11.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2021.
- AMORIM, A. L. B. de; RIBEIRO JUNIOR, J. R. S.; BANDONI, D. H. Programa Nacional de Alimentação Escolar: estratégias para enfrentar a insegurança alimentar durante e após a COVID-19. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122020000401134&script=sci_arttext&lng=pt. Acesso em: 10 abr. 2021.
- AMORIM, d.; NEDER, V. Brasil alcança recorde de 13,5 milhões de miseráveis, aponta IBGE. *Estadão*, 2019. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-alcanca-recorde-de-13-5-milhoes-de-miseraveis-aponta-ibge,70003077918#:~:text=O%20porcentual%20de%20fam%C3%ADlias%20que,13%2C7%25%20em%202018>. Acesso em: 11 abr. 2021.
- AZEVEDO, E. de. Alimentação, sociedade e cultura: temas contemporâneos. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 19, n. 44, 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222017000100276&lng=pt&lng=pt. Acesso em: 06 abr. 2021.
- BARBINI, P. Geopolítica da Fome. *Revista Intellector*, v. 2, n. 03, p. 01-06, 2005.
- BILALI, H. E.; CALLENUIS, C.; STRASSNER, C.; PROBST, L. Food and nutrition secu-
- RIPE: Relações Internacionais para Educadores | Vol. 8 | 2021

urity and sustainability transitions in food systems. Food and Energy Security, v. 8, p. 1-20, 2018.

BOJANIC, A. J. (Coord.) Superação da fome e pobreza rural: iniciativas brasileiras. Brasília: FAO, 2016.

BRASIL, P. F. O Brasil e a insegurança alimentar global: forças sociais e política externa (2003-2010). 2013, 143 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 15 set. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm. Acesso em: 08 abr. 2021.

BURLANDY, L. A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo. Ciência & Saúde Coletiva, v. 14, n. 3, 2009. Disponível em: Acesso em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232009000300020. 08 abr. 2021.

CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. da. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: o Brasil sem Miséria. Brasília: MDS, 2014.

CANZIAN, F. Brasil começa 2021 com mais miseráveis que há uma década. Folha de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/01/brasil-comeca-2021-com-mais-miseraveis-que-ha-uma-decada.shtml>. Acesso em: 11 abr. 2021.

CARNEIRO, H. S. Comida e sociedade: significados sociais na história da alimentação. História: Questões & Debates, Curitiba, v. 42, n. 1, p. 71-80, 2005. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/historia/article/view/4640/3800>. Acesso em: 06 abr. 2021.

CARVALHO, K. de P. As conexões entre o sistema alimentar dominante e a covid-19: desafios à Segurança Alimentar e Nutricional no tempo presente e após. Segurança Alimentar e Nutricional, Campinas, v. 28, p. 1-11, 2021.

CASTRO, I. R. R. de. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda da alimentação e nutrição. Cadernos de Saúde Pública, v. 35, n. 2, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/CH3GmJVXnMRTRH89bL6LZVz/?lang=pt>. Acesso em: 04 jul. 2021.

CASTRO, J. de. Geografia da Fome. 12. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

_____. Geopolítica da Fome. Remédios de Escalada: De la UNLa, 2019.

_____. Homens e Caranguejos. São Paulo: Editora Brasiliense, 1967.

CORBARI, F. et al. O regime alimentar corporativo e a resistência desde os mercados alternativos e agroecologia. *Revista Fitos*, v. 14, p. 31-41, 2020.

COSTA, S. M. G. da. Agronegócio, produção de alimentos e segurança alimentar na América Latina. *Revista de Políticas Públicas*, v. 20, p. 149-156, 2016. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/5963>. Acesso em: 07 abr. 2021.

CRUZ, F. T. da; SCHNEIDER, S. Qualidade dos alimentos, escalas de produção e valorização de produtos tradicionais. *Revista Brasileira de Agroecologia*, v. 5, n. 2, p. 22-38, 2010. Disponível em: https://orgprints.org/id/eprint/24508/1/Cruz_Qualidade.pdf. Acesso em: 07 abr. 2021.

DAMASCENO, V. Fome atinge 19 milhões de brasileiros durante a pandemia em 2020. *Folha de São Paulo*, abr. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrio-esaude/2021/04/fome-atinge-19-milhoes-de-brasileiros-durante-a-pandemia-em-2020.shtml>. Acesso em: 03 jun. 2021.

DOWNBOR, L. A Era do Capital Improdutivo: por que oito famílias têm mais riqueza do que metade da população do mundo? São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

ERICKSEN, P. J.; INGRAM, J. S. I.; LIVERMAN, D. M. Food security and global environmental change: emerging challenges. *Environmental Science & Policy*, v. 12, n. 4, p. 373-377, 2009.

ESPINOSA-CRISTIA, J. F.; FEREGRINO, J.; ISLA, P. Emerging, and old, dilemmas for food security in Latin America. *Journal of Public Affairs*, v. 19, n. 3, p. e1999, 2019. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/pa.1999>. Acesso em: 05 abr. 2021.

FACCHINI, L. A. et al. Insegurança alimentar no Nordeste e Sul do Brasil: magnitude, fatores associados e padrões de renda per capita para redução das iniquidades. *Caderno de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 1, p. 161-174, 2014.

FOOD AND AGRICULTURE – FAO et al. Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe: Seguridad Alimentaria y Nutricional para los Ter-

ritorios más Rezagados. Santiago de Chile: FAO, 2020.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION - FAO. Rome Declaration on World Food Security. Rome: FAO, 1996. Disponível em: <http://www.fao.org/3/w3613e/w3613e00.htm>. Acesso em: 29 mar. 2021.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FNDE. PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar: Histórico. FNDE, 2017. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-historico>. Acesso em: 10 abr. 2021.

GARCIA, R. W. D. Reflexos da globalização na cultura alimentar: considerações sobre as mudanças na alimentação urbana. *Revista de Nutrição*, Campinas, v. 16, n. 4, p. 483-492, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rn/v16n4/a11v16n4.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2021.

GEORGE, S. *How the Other Half Dies: the real reasons of world hunger*. New York: Penguin Books, 1978.

GIORDANI, R. C. F.; COSTA, I. B. da. The pandemic health crisis and its implications for food and nutritional security in Latin America. *Portuguese Journal of Public Health*, v. 38, n. 3, p. 166-175, 2020. Disponível em: <https://www.karger.com/Article/FullText/512958>. Acesso em: 05 abr. 2021.

GOMES JUNIOR, N. N. *Segurança Alimentar e Nutricional como princípio ético social orientador de políticas públicas nacionais*. 2010, 339 f. Tese (Doutorado em Política Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

GOMES JUNIOR, N. N.; PINTO, H. S.; LEDA, L. C. Alimento e comida: sistema de abastecimento e consumo alimentar urbano. *Guaju, Matinhos*, v. 2, n. 1, p. 61-76, 2016. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/guaju/article/view/46560/29185>. Acesso em 06 abr. 2021.

GREGORY, P. J.; INGRAM, J. S. I.; BRKLACICH, M. Climate change and food security. *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, v. 360, n. 1463, p. 2139-2148, 2005. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1569578/>. Acesso em: 06 abr. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018: Análise da Segurança Alimentar no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020a.

_____. POF 2017-2018: proporção de domicílios com segurança alimentar fica abaixo do resultado de 2004. IBGE, 2020b. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28896-pof-2017-2018-proporcao-de-domicilios-com-seguranca-alimentar-fica-abaixo-do-resultado=-de2004-#:~:text=Em%202017%2D2018%2C%20dos%2068,ou%203%2C1%20milh%C3%B5es.)). Acesso em: 11 abr. 2021.

KOVALSKYS, I. et al. Latin American consumption of major food groups: results from the ELANS study. *PLoS ONE*, v. 14, n. 12, p. e0225101, 2019. Disponível em: <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0225101>. Acesso em: 07 abr. 2021.

LANG, T.; BARLING, D.; CARAHER, M. Food policy: integrating health, environment and society. UK: Oxford University Press. 2009. 313 p.

LEONEL, A.; MENASCHE, R. Comida, ato alimentar e outras reflexões consumidas. *Revista de Comportamento, Cultura e Sociedade*, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 3-13, 2017. Disponível em: http://guaiaca.ufpel.edu.br/bitstream/prefix/6370/1/Comida_ato_alimentar_e_outras_reflexoes_consumidas.pdf. Acesso em: 06 abr. 2021.

LIMA, T. Alimentos: um recurso de poder nas Relações Internacionais? Um exame da experiência dos EUA. *Cadernos Cedec, Edição Especial*, n. 118, p. 3-24, 2014. Disponível em: https://www.academia.edu/7684766/_Alimentos_um_recurso_de_poder_nas_Relacoes_Internacionais_Um_exame_a_partir_da_experiencia_historica_dos_EUA_. Acesso em: 11 abr. 2021.

MACHADO, P. P.; OLIVEIRA, N. R. F.; MENDES, A. N. O indigesto sistema do alimento mercadoria. *Saúde e Sociedade*, v. 25, n. 2, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.org/article/sausoc/2016.v25n2/505-515/>. Acesso em: 06 abr. 2021.

MAHLKNECHT, J.; GONZÁLEZ-BRAVO, R. Measuring the Water-Energy-Food Nexus: the case of Latin America and the Caribbean Region. *Energy Procedia*, v. 153, p. 169-173, 2018. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1876610218308774>. Acesso em: 06 abr. 2021.

MAHLKNECHT, J.; GONZÁLEZ-BRAVO, R.; LOGE, F.J. Water-energy-food security: a Nexus perspective of the current situation in Latin America and the Caribbean. *Energy*, v. 194, p. 116824, 2020. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0360544219325198>. Acesso em: 06 abr. 2021.

MALETTA, H.; MALETTA, E. Climate change, agriculture and food security in Latin

America. Brentwood: Multi Science Publishing, 2011.

MALUF, R. S. Comer em Tempos de Pandemia e Após. Ceresan, 2020. Disponível em: <http://www.ceresan.net.br/wp-content/uploads/2020/04/MalufR-Comer-em-tempos-de-pandemia-e-ap%C3%B3s.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2021.

MALUF, R. S.; LUZ, L. F. Sistemas alimentares descentralizados: um enfoque de abastecimento na perspectiva da soberania e segurança alimentar e nutricional. In: MALUF, R. S.; FLEXOR, G. (Org.). Questões Agrárias, Agrícolas e Rurais: Conjunturas e Políticas Públicas. Rio de Janeiro: E-papers Serviços Editoriais Ltda., 2017. p. 214-224.

MCKAY, B.; NEHRING, R.; WALSH-DILLEY, M. The 'state' of food sovereignty in Latin America: political projects and alternative pathways in Venezuela, Ecuador and Bolivia. *The Journal of Peasant Studies*, v. 41, n. 6, p. 1175-1200, 2014. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03066150.2014.964217>. Acesso em: 07 abr. 2021.

MEDEIROS, M. F. T.; ALBUQUERQUE, U. P. de. (Org.). Dicionário Brasileiro de Etnobiologia e Etnoecologia. Recife: SBEE/NUPEEA, 2012.

MELITO, L. Arquitetura da Destruição das Políticas de Combate à Fome no Brasil. O Joio e o Trigo, 2020. Disponível em: <https://ojoioeotrigo.com.br/2020/02/arquitetura-da-destruicao-das-politicas-de-combate-a-fome-no-brasil/>. Acesso em: 10 abr. 2020.

MENDONÇA, R. S. A segurança alimentar e nutricional no Brasil diante da produção de soja transgênica. 2017, 33f. Monografia (Curso de Engenharia dos Alimentos) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Campo Mourão, 2017.

NASCIMENTO, R. C. O papel do Consea na construção da política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. 2012, 215 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

NKRUMAH, K. Neocolonialismo: último estágio do Imperialismo. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967. E-book. Disponível em: <https://afreekasite.files.wordpress.com/2017/12/neocolonialismo-kwame-nkrumah-ilovepdf-compressed-1.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2021.

PARCERIA DO MINISTÉRIO DA SAÚDE COM A REDE MCDONALDS GERA MANIFESTO. Associação Brasileira de Nutrição (ASBRAN), 2011. Disponível em: <https://www.asbran.org.br/noticias/parceria-do-ministerio-da-saude-com-a-rede-mcdonalds-gera-manifesto>. Acesso em: 02 abr. 2021.

PARRAGUEZ-VERGARA, E. et al. Does indigenous and campesino traditional agriculture have anything to contribute to food sovereignty in Latin America? Evidence from Chile, Peru, Ecuador, Colombia, Guatemala and Mexico. *International Journal of Agricultural Sustainability*, v. 16, n. 4-5, p. 326-341, 2018. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14735903.2018.1489361>. Acesso em: 07 abr. 2021.

PÉREZ-FERRER, C. et al. The food environment in Latin America: a systematic review with a focus on environments relevant to obesity and related chronic diseases. *Public Health Nutrition*, v. 22, n. 18, p. 3447-3464, 2019. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/public-health-nutrition/article/food-environment-in-latin-america-a-systematic-review-with-a-focus-on-environments-relevant-to-obesity-and-related-chronic-diseases/174014211E096276A58144FB9B670946>. Acesso em: 07 abr. 2021.

PINHEIRO, A. R. O. Análise histórica do processo de formulação da política nacional de segurança alimentar (2003-2006). 2009, 236 f. Tese (Doutorado em Política Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

PONS, S. C. Pontos de partida teórico-metodológicos para o estudo sociocultural da alimentação em um contexto de transformação. In: CANESQUI, A. M.; GARCIA, R. W. D. *Antropologia e Nutrição: um diálogo possível*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005. p. 101-126. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/v6rkd/pdf/canesqui-9788575413876.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2021.

ROBLES, M.; TORERO, M. Understanding the impact of high food prices in Latin America. *Economía*, v. 10, n. 2, p. 117-164, 2010. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/article/399638>. Acesso em: 05 abr. 2021.

SANTARELLI, M. et al. Da democratização ao golpe: avanços e retrocessos na garantia do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas no Brasil. Brasília: FIAN Brasil, 2017.

SANTARELLI, M. et al. Informe DHANA 2019: autoritarismo, negação de direitos e fome. Brasília: FIAN Brasil, 2019.

SANTOS, S. T. da S. Educação do Campo e Educação Ambiental: contributos para as políticas alimentares na escola. *Kiri-kerê: Pesquisa em Ensino*, v. n. 4, p. 146-167, 2020.

SCHMITT, C.; MONTEIRO, F. T.; FERNANDES, G.; SOLDATI, G.; MELGAREJO, L.; BITTENCOURT, N. A.; MARTINS, P. *Agrosociobiodiversidade: direitos, democracia e agroecologia no campo e na cidade*. São Paulo: Articulação Nacional de Agroecologia; Heinrich Böll Stiftung, 2018. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/uploads/ar->

quivos/TDD_BOLETIM_BIO_WEB_v2.pdf. Acesso em: 01 abr. 2021.

SCHNEIDER, S. A presença e as potencialidades da agricultura familiar na América Latina e no Caribe. *Redes*, v. 21, n. 3, p. 11-33, 2016a. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/151154/001009873.pdf?sequence=1>. Acesso em: 07 abr. 2021.

SCHNEIDER, S. A. Family farming in Latin America and the Caribbean: looking for new paths of rural development and food security. Working Paper No. 137, International Policy Centre for Inclusive Growth. Brasília: FAO, 2016b. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/173794/1/869815253.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2021.

SEN, A. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

SHETTY, P. From food security to food and nutrition security: role of agriculture and farming systems for nutrition. *Current Science*, v. 109, n. 3, p. 456-461, 2015.

SILVA, J. de R. S. Produção de commodities, desmatamento e insegurança alimentar na Amazônia brasileira. *Revista Geográfica de América Central*, v. 2, p. 1-15, 2011. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/4517/451744820468.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2021.

SILVA, L. G. Mercado da Fome: Um estudo sobre o sistema alimentar global. Monografia (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2019.

SILVA, S. P. A trajetória Histórica da Segurança Alimentar e Nutricional na Agenda Política Nacional: projetos, descontinuidades e consolidação. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. 82 p. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3019/1/TD_1953.pdf. Acesso em: 26 mar. 2021.

SMITH, M. D.; KASSA, W.; WINTERS, P. Assessing food insecurity in Latin America and the Caribbean using FAO's Food Insecurity Experience Scale. *Food Policy*, v. 71, p. 48-61, 2017. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0306919216303724?casa_token=ACm37D0EiIMAAAAA:cH8t3b2iKqfWdktuEO2dQ-7ZO_BfDUiO8PvoAZm42VKTQGM1z2fQ8fQXpAwP_3VRnAUa6w65C5aw. Acesso em: 06 abr. 2021.

SOUSA, L. R. M. de. et al. Changes in food security in Latin America from 2014 to 2017. *Food Security*, v. 11, n. 3, p. 503-513, 2019. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s12571-019-00931-0#Abs1>. Acesso em: 05 abr. 2019.

SOUZA, P. H. G. de. et al. Os Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a Pobreza e a Desi-

gualdade: um Balanço dos Primeiros Quinze Anos. Rio de Janeiro: IPEA, 2019.

TAKAGI, M. A implantação do Programa Fome Zero no governo Lula. In: BRASIL. Fome Zero: uma história brasileira. Brasília: MDS, 2010. v. 1.

TOMAZINI, C. G.; LEITE, C. K. da S. Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão? Revista de Sociologia e Política, v. 24, n. 58, 2016. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000200013. Acesso em: 10 abr. 2021.

WEERASEKARA, P. C. et al. Nutrition Transition and Traditional Food Cultural Changes in Sri Lanka during Colonization and Post-Colonization. Foods, v. 7, n. 7, 2018. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6068551/>. Acesso em: 02 abr. 2021.

WILLAARTS, B. A. et al. Tracking progress and links between water and food security in Latin America and the Caribbean. In: WILLAARTS, B. A.; GARRIDO, A.; LLAMAS, M. R. (Eds.). Water for food and wellbeing in Latin America and the Caribbean: social and environmental implications for a globalized economy. Oxon; New York: Routledge, 2014. p. 143-173.

WOORTMANN, E. F. A comida como linguagem. Habitus, Goiânia, v. 11, n. 1, p. 5-17, jan./jun. 2013. Disponível em: <http://revistas.pucgoias.edu.br/index.php/habitus/article/view/2844/1737>. Acesso em: 06 abr. 2021.

EDIÇÕES PASSADAS:

Edição 2011 – Democracia em Debate

Edição 2013 – África em Foco

Edição 2014 – Discutindo América Latina: Desafios e Possibilidades

Edição 2015 – Os BRICS na Construção de um Mundo Multipolar

Edição 2016 – Desconstruindo os Mitos do Século XXI

Edição 2017 – Um Mundo em Crise

Edição 2018 – O Brasil no Mundo: Resignificando Conceitos

Edição 2019 – Globalização em Perspectiva: Caminhos e Desafios

Edição 2020 – Sistema Internacional em Transição: Crises e Conflitos

Para mais informações acesse o site: www.ufrgs/ripe

CONTATO:

E-mail: ripe.ufrgs@gmail.com

Facebook: [facebook/cursoripe](https://www.facebook.com/cursoripe)

Instagram: [@ripeufrgs](https://www.instagram.com/ripeufrgs)

Twitter: [@ripeufrgs](https://twitter.com/ripeufrgs)





EDIÇÃO 2021

SEGURANÇA INTERNACIONAL E TECNOLOGIA: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Relações Internacionais para Educadores: Sistema Internacional em Transição Crises e Conflitos reúne textos escritos por graduandos da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) com a finalidade de subsidiar tanto o acompanhamento do curso RIPE pelos educadores participantes, quanto a abordagem e a difusão de temáticas propostas na comunidade escolar em geral.

Adotando como ponto de partida uma abordagem comparativa entre a realidade política brasileira e a internacional, o Projeto RIPE tem como objetivo promover a democratização do debate das Relações Internacionais nas escolas, incentivando o interesse e a construção de uma visão crítica entre os educadores e os estudantes brasileiros.

www.ufrgs/ripe



fb/cursoripe



@ripeufrgs



@ripeufrgs

APOIO:

