

FRoNteiRA

Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Grão-chanceler: Dom Walmor Oliveira de Azevedo

Reitor: Dom Joaquim Giovanni Mol Guimarães

Vice-reitora: Patrícia Bernardes

Assessor Especial da Reitoria: José Tarcísio Amorim

Chefe de Gabinete do Reitor: Paulo Roberto de Sousa

Pró-reitores: Extensão - Wanderley Chieppe Felippe; Gestão Financeira - Paulo Sérgio Gontijo do Carmo; Graduação - Maria Inês Martins; Logística e Infraestrutura - Rômulo Albertini Rigueira; Pesquisa e de Pós-graduação - Sérgio de Moraes Hanriot; Recursos Humanos - Sérgio Silveira Martins; Arcos - Jorge Sundermann; Barreiro - Renato Moreira Hadad; Betim - Eugênio Batista Leite; Contagem - Robson dos Santos Marques; Poços de Caldas - Iran Calixto Abrão; São Gabriel - Alexandre Rezende Guimarães; Valle; Serro e Guanhães - Ronaldo Rajão Santiago



**editora
PUC Minas**

EDITORA PUC MINAS

Direção e coordenação editorial: Mariana Teixeira de Carvalho Moura

Comercial: Paulo Vitor de Castro Carvalho

Conselho editorial: Edil Carvalho Guedes Filho; Eliane Scheid Gazire; Ev'Angela Batista Rodrigues de Barros; Flávio de Jesus Resende; Jean Richard Lopes; Leonardo César Souza Ramos; Lucas de Alvarenga Gontijo; Luciana Lemos de Azevedo; Márcia Stengel; Mariana Teixeira de Carvalho Moura; Meire Chucre Tannure Martins; Mozahir Salomão Bruck; Pedro Paiva Brito; Sérgio de Moraes Hanriot.

EDITORA PUC MINAS • Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Rua Dom Lúcio Antunes, 180 • 30535-630 • Coração Eucarístico

Tel: (31) 3319.9904 • Belo Horizonte • Minas Gerais • Brasil

e-mail: editora@pucminas.br

ISSN: 1679-5377

FRoNteira

Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais



Pontifícia Universidade
Católica de Minas Gerais
PUC Minas Curso de Relações Internacionais

Belo Horizonte
v. 20 n. 40
p. 1 - 206
2º sem. 2021

FRONTEIRA

Conselho Executivo

Prof. Javier Alberto Vadell
Prof. Leonardo César Ramos

Estagiários

Ana Rachel Simões Fortes
Fabiana Freitas Sander
Júlia Clara Lúcio de Araújo
Juliana de Faria Campos
Marina D'Lara Siqueira Santos
Matheus de Abreu Costa Souza
Pedro Diniz Rocha
Rafael Bittencourt Rodrigues Lopes
Vinícius Tavares de Oliveira
Victor de Matos Nascimento
Yasmin Maia de Paiva

Conselho Editorial

Alexandre César Cunha Leite (Universidade Estadual da Paraíba)
Amado Luiz Cervo (Universidade de Brasília)
André Luiz Reis da Silva (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)
Antônio Carlos Lessa (Universidade de Brasília)
Antônio Jorge Ramalho da Rocha (Universidade de Brasília)
Carlos Augusto Canedo (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais)
Carlos Aurélio Pimenta Faria (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais)
Clóvis Brigagão (Universidade Cândido Mendes)
Domicio Proença Júnior (Universidade Federal do Rio de Janeiro)
Eduardo José Viola (Universidade de Brasília)
Eugênio Diniz (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais)
Flávia de Campos Mello (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo)
Henrique Altemani (Universidade Estadual da Paraíba)
João Pontes Nogueira (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro)
José Flávio Sombra Saraiva (Universidade de Brasília)
Léa Guimarães Souki (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais)
Leonardo Nemer Caldeira Brant (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais)
Marcelo Galuppo (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais)
Maria Elizabeth Marques (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais)
Maria Izabel Valladolid de Carvalho (Universidade de Brasília)
Miriam Gomes Saraiva (Universidade do Estado do Rio de Janeiro)
Mônica Herz (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro)
Nizar Messari (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro)
Onofre dos Santos Filho (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais)
Oswaldo Bueno Amorim Filho (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais)
Paulo José dos Reis Pereira (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo)
Paulo Luiz Moreaux Lavigne Esteves (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro)
Ricardo Seitenfus (Universidade Federal de Santa Maria)
Taiane Las Casas Campos (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais)
Tullo Vigevani (Universidade Estadual Paulista)

Apoio

Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas)
Chefe do Departamento: Chyara Salles Pereira

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

F935 Fronteira: Revista de Iniciação Científica. – v.1, n.1
(2001-). – Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2001- .
v.
ISSN 1679-5377
Semestral
1. Relações internacionais - Periódicos. I. Pontifícia
Universidade Católica de Minas Gerais. Curso de Relações
Internacionais.

CDU: 327(05)

Sumário

Empresas transnacionais e o Estado brasileiro: uma análise da relação entre o investimento direto externo e transformação da estrutura produtiva..... 7

Transnational companies and the Brazilian State: an analysis of the relationship between external direct investment and transformation of productive structure

Las empresas transnacionales y el Estado brasileño: un análisis de la relación entre la inversión directa externa y la transformación de la estructura productiva

Christiano Simões de Oliveira Filho, Juliana Bergamini Reis, Flávio Constantino Barbosa

Interdependência e segurança energética: uma breve análise da indústria chinesa de veículos elétricos e híbridos..... 29

Interdependence and Energy Security: A Brief Review of China's Electric and Hybrid Vehicle Industry

Interdependencia y seguridad energética: una breve reseña de la industria de vehículos eléctricos e híbridos de China

Vinícius Melo Sete de Castro

A saúde na política externa brasileira: análise do licenciamento compulsório de remédios antirretrovirais 50

Health in brazilian foreign policy: analysis of compulsory licensing of antiretroviral drugs

La salud en la política externa brasileña: análisis de las licencias obligatorias de medicamentos antirretrovirales

Camila Taís Ayala, Camila Maria Ventura, Luana de Meneses Borba, Rafaela Oliveira Percheron Hoffmann

Antropoceno e a práxis da temporalidade negativa: um estudo sobre a inação 71

Anthropocene and the praxis of negative temporality: a study on inaction

El antropoceno y la praxis de la temporalidad negativa: un estudio sobre la inacción

Giulliano Renato Molinero Junior, Rebecca Ferreira de Sousa Rabelo

- A Atuação dos Entes Subnacionais no Processo de Integração Regional Sul Americana88
The Role of Subnational Entities in the South American Regional Integration Process
El Papel de las Entidades Subnacionales en el Proceso de Integración Regional em América Del Sur
 Ana Carolina Braga Silva, Mariana Alves de Lima
- Vigilância e privacidade nos tempos do corona: o caso chinês104
Surveillance and privacy in corona times: the Chinese case
Vigilancia y privacidad en tiempos del corona: el caso chino
 Giulia Neiva Armentano, Maria Beatriz Peixoto Mello, Marina Kronemberger dos Santos
- A uberização do trabalho: uma análise marxista do impacto das transnacionais de aplicativos no Brasil125
Uberization of work: a marxist analysis of the mobile app transnational impact in Brazil
La uberización del trabajo: un análisis marxista del impacto de las transnacionales de aplicación em Brasil
 Eduarda Bernardo Godoi, Maria Izabela Tonon Biajoli, Thiago Bernardo Lima
- A islamização radical da Líbia como um subproduto da derrubada de Muammar Al Gaddafi.....146
The radical Islamization of Libya as a byproduct of the overthrow of Muammar Al Gaddafi
La islamización radical de Libia como consecuencia del derrocamiento de Muammar Al Gaddafi
 Thallis Víctor Ramos da Cruz, Marco Antonio de M. Silva
- Relações Brasil-Rússia: Aproximação, Parceria e Arrefecimento167
Brazil-Russia Relations: Approximation, Partnership, and Cooling Off
Relaciones Brasil-Rusia: Aproximación, Asociación y Enfriamiento
 Vitor Augusto Larrosa Hatje, Bruna Vieceli Perin

Empresas transnacionais e o Estado brasileiro: uma análise da relação entre o investimento direto externo e transformação da estrutura produtiva

Transnational companies and the Brazilian State: an analysis of the relationship between external direct investment and transformation of productive structure

Las empresas transnacionales y el Estado brasileño: un análisis de la relación entre la inversión directa externa y la transformación de la estructura productiva

Christiano Simões de Oliveira Filho¹
Juliana Bergamini Reis²
Flávio Constantino Barbosa³

Resumo

As Empresas Transnacionais são estudadas há muito como geradoras de riqueza na relação com os Estados. O impacto do ingresso de Investimento Direto Externo (IDE) na estrutura econômica torna-se um interessante objeto de estudo. Objetivando, assim, analisar esse impacto no Brasil entre os anos 2000 e 2018, este artigo mobiliza pesquisas documentais e bibliográficas para a correlação das variáveis relativas ao IDE com as variáveis relativas

à estrutura produtiva brasileira, com foco para o Produto Interno Bruto (PIB) e para as Transações Correntes. A conclusão foi que o aumento no ingresso de IDE se relacionou a um aumento baixo do PIB e não gerou nem transferência tecnológica nem transformação da estrutura produtiva e do Balanço de Pagamentos.

Palavras-chave: Investimento Direto Externo. Empresa Transnacional. Estrutura produtiva. Balanço de Pagamentos. Transferência tecnológica. Brasil.

1. Graduando em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, contato: christianosdoliveira@gmail.com

2. Graduanda em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, contato: julianabergamini22@gmail.com

3. Professor Orientador. Mestre em Relações Internacionais, contato: flavio.constantino@hotmail.com

Abstract

Transnational companies are studied for so long as wealth generators in the relationship with States. The impact of the entry of External Direct Investment (EDI) in the economic structure becomes an interesting object of study. Aiming, therefore, to analyze this impact in Brazil between the years 2000 and 2018, this article mobilizes documentary and bibliographic research for the correlation of variables related to the EDI with the variables related to the Brazilian productive structure, focusing on Gross Domestic Product (GDP) and Current Account. The conclusion was that the increase in the entry of EDI was related to a low increase of GDP and generated neither technological transfer nor transformation of the productive structure and of the Balance of Payments.

Keywords: External Direct Investment. Transnational Company. Productive structure. Balance of Payments. Technological transfer. Brazil.

Resumen

Las empresas transnacionales son estudiadas hace mucho como generadoras de riqueza en la relación con los Estados. El impacto de la entrada de Inversión Extranjera Directa (IED) en la estructura económica se convierte en un interesante objeto de estudio. Con el objetivo de analizar ese impacto en Brasil entre los años 2000 y 2018, este artículo usa la investigación documental y bibliográfica para la correlación de las variables relacionadas a IED con las variables relacionadas a la estructura productiva brasileña, centrándose en el Producto Interno Bruto (PIB) y en la Cuenta Corriente. La conclusión fue que el aumento en la entrada de IED se relacionó a un bajo aumento del PIB y no generó ni transferencia tecnológica ni transformación de la estructura productiva y de la Balanza de Pagos.

Palabras clave: Inversión Extranjera Directa. Empresa transnacional. Estructura productiva. Balanza de Pagos. Transferencia tecnológica. Brasil.

Introdução

O estudo das Empresas Transnacionais como atores crescentemente relevantes nas relações econômicas internacionais tem chamado a atenção de toda a sociedade, principalmente dos cientistas da Economia Política Internacional e dos canais midiáticos. Como atores cada vez mais numerosos e para os quais as fronteiras nacionais não são um limite em um Sistema Internacional globalizado de economia capitalista, essas empresas se destacam com crescente poder econômico no espaço de interação entre Estados e grupos sociais e na relação com a caracterização das economias nacionais e das suas diferenças.

Diante disso, o objetivo do presente trabalho é avaliar o impacto do ingresso de Investimento Direto Externo (IDE), realizado por empresas transnacionais, na estrutura produtiva no caso do Estado brasileiro. Parte-se sequencialmente da caracterização da economia global contemporânea e do quadro geral de interação entre os Estados e as empresas transnacionais, da apresentação da lente teórica do Liberalismo e da Interdependência Complexa e da amostra da estrutura de relações econômicas registradas pelos Estados. Essa avaliação se mostra importante para a verificação do IDE como potencial impulsionador de riqueza, emprego e desen-

volvimento tecnológico à sociedade onde ingressa, considerando o Brasil como economia em desenvolvimento. Com o uso de dados primários e secundários, isso é analisado na última seção a partir da interação com o Produto Interno Bruto e com a estrutura do Balanço de Pagamentos, principalmente com as Transações correntes, dentre outras variáveis econômicas. Assim, o estudo foca no período compreendido entre 2000 e 2018, escolhido pela observação da tendência de aumento no ingresso de IDE no Brasil após a onda de privatizações e de abertura econômica ocorrida na década de 1990.

Empresas Transnacionais, Estado e Globalização

A atual economia de mercado capitalista é caracterizada pela troca entre as empresas e nações de diversos ativos, tanto físicos quanto relacionados ao conhecimento, como bens, serviços, moeda, tecnologia, capital, direitos e mão de obra, havendo uma expansão significativa dos Negócios Internacionais nas últimas décadas. Nesse contexto, elenca-se a globalização de mercados, fenômeno relativo à integração econômica crescente dos países em escala global, levando “à compressão do tempo e do espaço” (CAVUSGIL; KNIGHT; RIESENBERG, 2010, p. 4) em meio a maior cooperação nos níveis internacional e mundial, por meio dos órgãos multilaterais de regulamentação e dos blocos de integração econômica regional. (CAVUSGIL; KNIGHT; RIESENBERG, 2010)

O desenvolvimento de novas tecnologias de informação, manufatura e transportes facilitou a internacionalização de inúmeras empresas. O investimento direto estrangeiro (IDE) se dá como o estabelecimento de presença física no exterior a partir da aquisição de ativos produtivos por uma empresa com vistas à internacionalização, resultando na obtenção parcial ou total de um empreendimento no país receptor. A estratégia de IDE justifica-se, de forma geral, por instalações físicas de operações como manufatura e montagem, pela condução de atividades de marketing e distribuição ou pelo estabelecimento de uma sede regional, colocando a empresa transnacional sob as regulamentações do Estado receptor. (CAVUSGIL; KNIGHT; RIESENBERG, 2010)

A partir de Peter Dicken (2010), a “empresa transnacional é aquela que tem o poder de coordenar e controlar operações em mais de um país, mesmo que não seja proprietária delas.” (DICKEN, 2010, p. 125). A empresa transnacional (ETN) apresentaria flexibi-

lidade geográfica, capacidade de promover processos produtivos e transacionais em escala internacional e nacional e habilidade para auferir benefícios a partir das diferenças na distribuição de fatores produtivos e nas políticas estatais entre diferentes localidades. Percebe-se que o quadro de referência das ETNs é a economia global, refletindo as tendências de expansão e aprofundamento da economia de mercado capitalista de hiperconcorrência, com a qual vantagens são criadas e destruídas muito rapidamente. (DICKEN, 2010).

Em meio às transformações do sistema global através do reflexo presente nas ETNs, Castells (1999) aborda a inovação da economia, a expansão da esfera informacional e a escalada da globalização. Na economia baseada na informação, a produtividade evolui para as novas regras e os agentes incapazes são eliminados quando não se adaptam, abrindo caminho amplo para os mercados financeiros globais. Quando interdependentes e gerenciados continuamente em meio à desregulamentação, à expansão da infraestrutura tecnológica e ao aumento da confiabilidade das firmas, os fluxos financeiros se expandem assustadoramente, com a interdependência decidindo o destino econômico global. (CASTELLS, 1999).

A globalização torna-se, então, uma grande propulsora da internacionalização das empresas, até mesmo pela redução de custos de transação permitida pelos avanços tecnológicos, mas não é o único fator. A internacionalização de empresas é motivada pelo aumento de vantagens competitivas e pela busca de mais e maiores oportunidades de lucro e crescimento (CAVUSGIL; KNIGHT; RIESENBERG, 2010). Quanto à atratividade de um mercado para o Investimento Direto Externo (IDE), ressalta-se que “para muitas pessoas, pelo menos em escala global, os dois mais importantes fatores específicos de localização são o acesso ao conhecimento e o acesso a mão de obra.” (DICKEN, 2010, p.131). Nesse meio, os dois principais caminhos para a internalização de operações em um novo mercado são a realização de uma instalação completamente nova e a fusão com uma empresa local. Nesse meio, Fusão e aquisição (F&A) é um dos métodos mais comuns e tem ocorrido internacionalmente em ondas, com crescimento no final dos anos 1990, queda entre 2000 e 2003 e novo crescimento a partir de 2004, ano no qual houve aumento de 28% (DICKEN, 2010) e que se insere no período de estudo do presente trabalho.

Nesse meio, elenca-se quatro tipos principais de IDE, realizado pelas Empresas Transnacionais (ETNs). O primeiro, o *resource seeking*, realizado com vistas ao acesso a recursos específicos a cus-

tos menores para a produção de bens, não gera fortes vínculos com as economias locais, influenciando nos fluxos de exportação. O *market seeking*, voltado para o mercado interno da economia receptora, indica defasagem tecnológica nas filiais, contribuição negativa no balanço de pagamentos e tendência à concentração de mercado, mesmo que tenha permitido importantes fluxos de exportação em países em desenvolvimento, como o Brasil. Já o *asset seeking* seria voltado à aquisição de empresas existentes. Por último, o *efficiency seeking* visa principalmente o aproveitamento do mercado local com ganhos de escala e especialização interna à corporação. (CARMINATI; FERNANDES, 2013)

Cavusgil, Knight e Riesenber (2010) afirmam que a globalização opera em fases e que a fase atual se iniciou na década de 1980, havendo enorme crescimento nos negócios internacionais desde então, com avanços nas tecnologias de comunicação e manufatura e um certo encolhimento das distâncias geográficas e culturais existentes entre as nações. Nesse meio, esclarece-se:

A partir da década de 1980, os mercados emergentes deram novo ímpeto à interconectividade econômica mundial. Essas economias em desenvolvimento e rápido crescimento (...), incluindo Brasil, (...) estão passando por um grau expressivo de liberalização, privatização e industrialização, os quais alimentam a transformação econômica global. (CAVUSGIL; KNIGHT; RIESENBERG, 2010, p. 15)

O progresso e a abundância das economias desenvolvidas são disseminados para os países em desenvolvimento por meio dos negócios internacionais, os quais seriam, então, simultaneamente, causa e consequência do crescimento da riqueza nacional. Os negócios internacionais podem contribuir para a diminuição das más condições das economias em desenvolvimento na medida em que as ETNs contribuem para a melhoria do padrão de vida por meio da geração de empregos, estes com salários mais elevados, havendo tendência de melhora nas condições de trabalho e, assim, de vida. Cavusgil, Knight e Riesenber esclarecem que as empresas exportadoras são mais bem-sucedidas na geração de empregos, cujos salários e benefícios tendem a ser melhores. Essa abordagem se destaca com a convergência dos níveis econômicos mundiais e dos estilos de vida dos consumidores, em conjunto com a padronização na venda de bens e serviços em nível mundial. No entanto, deve-se atentar à questão de que a integração das nações de baixa renda à economia global ocorre com menor rapidez que as demais. (CAVUSGIL; KNIGHT; RIESENBERG, 2010)

A relação entre as empresas transnacionais e o Estado

No processo de início ou continuidade à internacionalização em meio à busca por um novo país (um novo mercado) para alocar seus recursos e operar, a empresa entra em um processo de barganha com o país, aqui tratado como entidade única, conforme Dicken (2010). Esse processo pode dizer respeito ao local onde a Empresa Transnacional (ETN) realizará suas operações, às condições burocrático-legais para a sua operação, aos possíveis incentivos, como fiscais, às formas de tributação e de financiamento, dentre outros fatores, podendo alterar a preferência da empresa por onde investir. Nesse meio, pode haver concorrência entre países pelo investimento e, quanto maior for esta, mais fraca será a posição desses países para barganhar, possibilitando até mesmo que as ETNs provoquem os Estados uns contra os outros para garantir o máximo de retorno para seu investimento (DICKEN, 2010). Nesse processo, Dicken esclarece que:

Em geral, as ETNs almejam maximizar sua flexibilidade local para tirar vantagem das diferenças geográficas na disponibilidade, qualidade e custo de entradas de produção ao atender seus mercados existentes e novos. Por outro lado, os Estados procuram captar o máximo possível do valor gerado na produção dentro de seus territórios. Nesse último contexto, um objetivo básico de um Estado hospedeiro é tentar incorporar as atividades de uma ETN o mais fortemente possível à economia local/nacional. (DICKEN, 2010, p.264).

Nesse meio, o poder relativo de barganha dos países hospedeiros e das ETNs dependeria de três elementos básicos. Estes são a demanda relativa de cada parte pelos recursos controlados pelo outro, as restrições sobre cada um e o status de negociação das partes. Em um quadro de cooperação e conflito, as empresas são necessárias para a geração de riqueza em um país, mas também necessitam do Estado para acessar as infraestruturas de apoio, institucionais e físicas, importantes para suas metas comerciais. Portanto, seguindo Dicken (2010), pode-se afirmar que o quadro de poder e benefício entre as empresas transnacionais e os Estados, com seus povos, é variável e imprevisível, a priori. As relações complexas entre os Estados e as ETNs mostram que suas funções são diferentes, interdependentes e complementares entre si: enquanto as ETNs procuram a maximização do lucro, os Estados procuram a maximização do bem-estar. (DICKEN, 2010).

Joseph Stiglitz vai além da riqueza das grandes empresas transnacionais, afirmando também o grande poder político que portam. Uma vez que um governo promove políticas de tributação ou regulamentação que as desagradam, elas ameaçam sair com visão voltada ao lucro, já que sempre há outro país disposto a recebê-las com vistas ao acesso a capital, receitas tributárias e emprego. No entanto, é inegável que elas têm disseminado os benefícios da globalização com a elevação do padrão de vida pelo mundo, facilitando a oferta dos produtos dos países em desenvolvimento nos mercados industriais avançados e possibilitando que os desejos e as preferências dos consumidores sejam quase instantaneamente de conhecimento dos produtores. Em um campo mais relacional e delicado, esclarece-se que as ETNs “têm sido os agentes da transferência de tecnologia dos países industriais avançados para os países em desenvolvimento, ajudando a diminuir a diferença de conhecimento entre os dois grupos” (STIGLITZ, 2007, p.304), além de diminuir a diferença de recursos. (STIGLITZ, 2007)

Na relação entre Estado e Mercado, Stiglitz (2007) evoca Adam Smith afirmando que até mesmo o conhecido como pai da economia moderna “percebeu que numa economia de mercado sem freios os incentivos privados muitas vezes não se harmonizam com os custos e benefícios sociais” (STIGLITZ, 2007, p.306). Ao enfraquecer as comunidades, as grandes empresas podem até mesmo prejudicar o desenvolvimento no longo prazo, sendo explorado o desequilíbrio de poder pelas ETNs, visto que, muitas vezes, aproveitam da questão de que os empregos se colocam acima da preservação do meio ambiente e do cuidado com a saúde dos trabalhadores nos países em desenvolvimento. Além disso, o investimento direto estrangeiro (IDE) é acompanhado pela dificuldade de responsabilizar as empresas em casos de transgressões sociais, morais e até legais. (STIGLITZ, 2007)

Com a globalização, os comportamentos empresariais anti-competitivos tornaram-se mais dificilmente detectáveis e mitigáveis, considerando que os benefícios às empresas com grande poder de mercado são globais enquanto a aplicação legal e jurisdicional é fragmentada, deixando à deriva os consumidores de países pequenos e em desenvolvimento. Nesse meio, Stiglitz (2007) afirma:

A globalização aumentou os problemas resultantes do desajuste dos incentivos nas corporações modernas. A competição entre os

países em desenvolvimento para atrair investimentos pode resultar numa corrida ao fundo do poço, na medida em que as companhias buscam um lar com as leis trabalhistas e ambientais mais fracas. (STIGLITZ, 2007, p.313-314)

As grandes empresas transnacionais costumam tentar influenciar as políticas nacionais com recursos monetários, como na forma de lobby, visando muitas vezes a flexibilização de legislações, principalmente ambientais e trabalhistas. Apesar disso, percebe-se uma maior facilidade de influenciar acordos internacionais, como de comércio, o que pode levar a um maior descompasso entre os incentivos privados e sociais. Essa facilidade se deve à possibilidade de as ETNs driblarem o processo democrático no nível doméstico (STIGLITZ, 2007), além de poderem se colocar no meio dos conflitos intergovernamentais e aproveitar dos momentâneos vácuos de poder no nível internacional.

A perspectiva geral das Relações Internacionais

A lente teórica para análise dos fenômenos e processos aqui apresentados é a perspectiva do Liberalismo das Relações Internacionais (da Economia Política Internacional), que centraliza o papel do Mercado. A partir dela, observa-se que o Sistema Internacional é marcado pela Interdependência e que os Estados podem cooperar entre si e com os indivíduos, assim como com as empresas, em busca de um benefício mútuo, devendo-se buscar ganhos absolutos positivos para todos. Nessa perspectiva, os indivíduos, as firmas (ou empresas) e os Estados são o foco de análise, sem colocar o Estado como predominante. Os dois primeiros maximizam o benefício econômico para a sociedade ao exercerem o auto-interesse, sendo as empresas fontes de riqueza econômica. Coloca-se, assim, as Empresas Transnacionais (ETNs) como forças positivas ao trazer vantagens tanto para o país de origem como para os demais países receptores, os quais teriam suas economias alavancadas a partir das transferências de capital e do acesso a novas tecnologias e a novos mercados. (O'BRIEN; WILLIAMS, 2016).

Invocando a Interdependência Complexa, com a aceitação de um cenário internacional anárquico de natureza conflituosa, a qual não permite a harmonia completa, mas a cooperação, o mundo seria formado por Estados soberanos e outras unidades que impac-

tam reciprocamente uns aos outros, resultado das transações internacionais. Percebe-se que essa interdependência foi promovida e aprofundada, até mesmo em termos de complexidade, o que caracteriza a globalização. Diferente da interconexão, a interdependência requer que os efeitos das transações dependam dos constrangimentos e/ou custos associados, necessitando de reciprocidade. No entanto, Robert Keohane e Joseph Nye afirmam que não necessariamente há simetria, sendo a interdependência assimétrica fonte de poder, pela qual uma menor dependência relativa pode classificar um ator como mais poderoso. (KEOHANE; NYE, 1971)

Apresentando o Liberalismo como base teórica junto à interdependência complexa, Keohane (1990) o afirma como doutrina de liberdade a partir do reconhecimento das possessões e das liberdades dos indivíduos, das firmas e dos grupos sociais frente aos Estados. Mesmo que a teoria liberal não tenha divisões incisivas e/ou uma teoria singular, Keohane afirma quatro perspectivas principais: os liberalismos republicano, comercial, regulatório e sofisticado. No presente trabalho, o foco se dá na perspectiva comercial, partindo da ideia de que o aprofundamento das relações econômicas internacionais, com maior atenção para os comércio e negócio internacionais, levará à paz e à prosperidade em referência a uma sociedade progressista, ordenadamente estável e com mínima necessidade de interferência do Estado. Por consequência, o aumento da produtividade mundial depende intrinsecamente da divisão internacional do trabalho, ligado à extensão do mercado mundial, em suma, à extensão das relações econômicas internacionais. (KEOHANE, 1990)

Nesse contexto, torna-se interessante avaliar como as relações econômicas internacionais se relacionam às saúdes, estabilidade e prosperidade macroeconômicas e à caracterização da estrutura produtiva de um país no âmbito doméstico. Assim, poder-se-á entender a interferência das ETNs e seus impactos com o Investimento Direto Externo a partir da análise de dados do Balanço de Pagamentos e seus componentes.

O Balanço de Pagamentos

O Balanço de Pagamentos (BP) parte de um registro sistemático em escala global, padronizado pelo Fundo Monetário Internacional, de transações, dentro de um mesmo Estado, entre residen-

tes e não residentes. O BP é dividido em Transações Correntes (TC), Conta Capital (CC) e Conta Financeira (CF). As Transações Correntes englobam todo fluxo real de bens, serviços e renda, sendo dividido em: Balança Comercial, Balanço de Serviços, Balanço de Renda Primária e Balanço de Renda Secundária, com os dois últimos formando juntos a Renda Líquida Recebida do Exterior. A Conta Capital trata de ativos não financeiros não produzidos e transferências unilaterais de capitais. Por último, a Conta Financeira trata dos ativos e passivos externos: investimentos diretos, investimentos em carteira, derivativos, outros investimentos, ativos de reserva e erros e omissões. (CARVALHO; SILVA, 2017).

Assim, o Investimento Direto Externo (IDE), realizado pelas empresas transnacionais, presente objeto de estudo, encaixa-se na Conta Financeira, porém tem impactos diretos e indiretos, a longo e a curto prazo nos outros componentes do Balanço de Pagamentos. Esse investimento pode ser mecanismo alternativo para o influxo financeiro como forma de solucionar as crises de inadimplência que ocorrem a nível global. Com um IDE auxiliando nesta solução, a entrada e adaptação de uma Empresa Transnacional (ETN) entrará no Balanço de Pagamentos como transação de ativos; venda no caso do país em que a ETN está entrando, e aquisição no caso do país em que a sede da ETN reside. Resume-se, assim, uma troca de ativos entre déficits e superávits, fazendo com que o fluxo de ativos seja mais intenso, tornando-se mecanismo importante nos países em desenvolvimento. (KRUGMAN; OBSTFELD, 2015).

Introduzindo ao tema, todo Investimento Direto Externo é potencialmente benéfico por trazer consigo capital, emprego, bens, tecnologia e serviços para o país que está se instaurando em primeiro plano. Sua inserção no país gera maior fluxo de capitais, possibilitando mais empregabilidade, tecnologia para determinado setor e, conseqüentemente, consumo. Por outro lado, pode significar envio de parte da renda para fora do país como Renda Primária, possibilitando a geração e aumento de uma tendência deficitária nas Transações Correntes. Aborda-se, assim, a consequência da queda do Produto Nacional Bruto (PNB), pois, quanto mais o país enviar renda para o exterior, menor o PNB, importante para o desenvolvimento econômico a partir de residentes. (KRUGMAN; OBSTFELD, 2015).

A análise liberal do Investimento Direto Externo faz com que o resultado da relação entre as ETNs e os Estados seja tendencio-

samente benéfico: geração de empregos, aumento da renda doméstica e evolução tecnológica. Assim, percebe-se uma relação interdependente (mesmo que seus objetivos sejam diferentes), em que, muitas vezes, são necessários processos de negociação e barganha para que haja o funcionamento geral (DICKEN, 2010).

A estrutura econômica brasileira em relação com o ingresso de IDE

É possível analisar as empresas transnacionais (ENTs) em relação com os Estados a partir de diversas perspectivas, desde o momento em que a empresa decide por tentar operar em um país até quando ela já estiver em pleno funcionamento e apresentando lucro. O presente trabalho terá como centro a análise da estrutura econômica brasileira com indicadores de desempenho macroeconômico a partir do Balanço de Pagamentos. Analisar-se-á, a partir de dados quantitativos, como o fluxo de Investimento Direto Externo (IDE) impacta a estrutura de produção e de mercado em meio ao desenvolvimento tecnológico e ao bem-estar geral no Brasil. Coloca-se em foco a relação entre o Estado brasileiro e a (s) ETN (s) para a verificação dos potenciais benefícios trazidos pelo ingresso de IDE do ano 2000 ao 2018, período posterior ao da onda de privatizações e da abertura econômica permitidas pelos governos Fernando Collor e Itamar Franco (1991-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

A situação brasileira quanto à relação entre entrada de Investimento Direto Estrangeiro (IDE) e crescimento do Produto Interno Produto (PIB), em meio a outras variáveis econômicas, é muito bem avaliada por João Guilherme de Oliveira Carminati e Elaine Aparecida Fernandes (2013), que analisaram o período de 1986-2009. Eles partem do questionamento de se a economia brasileira continuou como forte receptora de IDE depois de cessado o processo de abertura à entrada de capital estrangeiro junto da série de privatizações ocorrido na década de 1990 e início de 2000. Coloca-se que houve um aumento na entrada de IDE, mas não havia nenhuma preocupação estatal com a qualidade dos investimentos nem com o direcionamento deles para áreas consideradas prioritárias da economia, começando com a falta de restrições cambiais para a realização de transferências para o exterior (CARMINATTI; FERNANDES, 2013). Isso já não estava em conforme com a ideia

de que o Estado receptor de IDE deve se preocupar com incorporar as atividades da empresa o mais fortemente possível à economia local (DICKEN, 2010).

Carminati e Fernandes referenciam alguns autores que já analisavam os elementos concernentes à entrada de IDE no Brasil. Cita-se a criação de divisas simultânea à não solução da restrição externa da balança comercial por não alterar profundamente a pauta de exportações, a perda de atratividade relativa da indústria frente ao setor terciário e o direcionamento de IDE a uma economia mais aberta com PIB em maior nível e com maior crescimento (não o contrário). Observando os estudos da década de 1990, não se teria um consenso sobre o impacto dos IDEs na economia brasileira, concentrando-se no setor de serviços, com entrada realizada majoritariamente por fusão e aquisição, em um ambiente com infraestrutura pouco desenvolvida, alta carga tributária e elevadas taxas de juros, e com envio da maior parte dos lucros das ETNs para o exterior. (CARMINATI; FERNANDES, 2013)

Coloca-se como máxima econômica a questão de que o crescimento econômico é trazido pela acumulação de capital físico e pelo progresso tecnológico. Nesse contexto, contribuições teóricas importantes indicam que o IDE é capaz de gerar crescimento de longo prazo, uma vez que aumenta a quantidade de capital físico na economia receptora e promove transmissão tecnológica em direção aos países em desenvolvimento em conjunto com a transferência de conhecimento. No entanto, sem um ambiente político e social propício e sem qualificação devida do capital humano, esse tipo de investimento perde parte de sua eficácia e pode resultar em maior repatriamento do capital. (CARMINATI; FERNANDES, 2013)

O estudo quantitativo de Carminati e Fernandes estabeleceu em seus resultados relações entre variáveis econômicas de diversas origens para a economia brasileira no período de 1986-2009, base para o presente trabalho, com o IDE como categoria central. Por exemplo, foi percebido aumento nos fluxos de IDE na década de 1990, por conta das privatizações e da ampliação das possibilidades de entrada de capital estrangeiro, mesmo com a possível distorção gerada pela indexação da economia. O desenvolvimento do setor financeiro (DES), representado pelo efeito do aumento do crédito direcionado ao setor privado, teve efeito significativamente positivo sobre a entrada de IDE no Brasil entre 1986 e 2009.

Maior DES não só aumenta a capacidade da economia de atrair IDE como também amplia seus benefícios, podendo o acesso a maior crédito e a serviços financeiros eficientes facilitar a transmissão tecnológica e a indução de externalidades. (CARMINATI; FERNANDES, 2013)

No ponto mais importante do estudo, conclui-se que o impacto do incremento no Investimento Direto Estrangeiro sobre o crescimento da economia brasileira é positivo e estatisticamente significativo, mas pequeno. Ressalta-se que os benefícios do IDE dependem da dotação dos fatores locais, como desenvolvimento do setor financeiro e da infraestrutura, políticas cambiais e elementos macroeconômicos. Por outro lado, concluiu-se que a elevação nos fluxos de IDE teriam um efeito prolongado e de longo prazo sobre o crescimento do PIB, visto que um choque no IDE não apresentou total dissipação no período analisado. Quanto ao efeito pequeno do IDE sobre o crescimento econômico, ressalta-se:

diante de um cenário tal como o observado para a economia brasileira – infraestrutura inadequada, falta de qualificação do capital humano nacional, ausência de uma política nacional que redirecione estes investimentos para áreas prioritárias da economia (...) –, o repatriamento do capital pode ser maior que o esperado, e a sua contribuição para o aumento do PIB pode ficar prejudicada. (CARMINATI; FERNANDES, 2013, p.162)

Em outro estudo, a produtividade do Investimento Direto Externo é muito bem analisada por Eduardo Correia de Souza e Lucas B. T. Pinto (2013) a partir de 23 setores da indústria brasileira entre 1996 e 2008, onde se questiona sobre os benefícios do ingresso do IDE. A metodologia de análise do Investimento Direto Externo está em desenvolvimento até os dias atuais, podendo seus estudos gerar conclusões conflitantes sobre o impacto das empresas transnacionais na economia, devendo-se observar minuciosidades. Os principais teóricos analisam de diversas formas e há muitos fatores relevantes na análise, como os elencados pelos autores da complexidade econômica, mas chama-se atenção para a conclusão de Baldwin, Braconier e Forslid de que “as empresas multinacionais influenciam positivamente a taxa de crescimento endógeno via transbordamentos tecnológicos.” (SOUZA; PINTO, 2013, p.4).

Entre 1996 e 2008, o IDE desenvolveu-se intensamente a partir de 1998 na área de agricultura, pecuária e extrativismo

mineral, enquanto a área industrial mostrou um salto a partir de 1999 e se intensificou em 2006. Até o final do período mencionado, o IDE acompanha uma tendência de aumento em ambas as áreas. Em uma segunda análise, é claro perceber a influência do IDE no Produto Interno Bruto brasileiro. Os resultados estão em conformidade com o que eles analisaram no Efeito Liu: o impacto do Investimento Direto Externo pode não ser, a curto prazo, positivo. Os benefícios trazidos pelo IDE podem ser de longo prazo, em que as empresas locais envolvidas precisam se adaptar e aprender uma nova rotina de produtividade e estratégia para, assim, aumentar sua capacidade, onde os transbordamentos tecnológicos ocupam lugar central. Em suma, um processo de adaptação é necessário para o IDE surtir um efeito esperado, e este processo pode trazer um resultado negativo a curto prazo, mas, a longo prazo, um resultado positivo. (SOUZA; PINTO, 2013).

Em meio a todo esse quadro, é essencial analisar o Investimento Direto Externo em seus detalhes, o que será feito a partir do relatório do Banco Central do Brasil de 2018, apresentando dados de 2010 a 2016. Em uma análise da posição do Investimento Externo no País (IDP), evidencia-se que a variação está mais ligada a uma diferença cambial entre o dólar e o real do que uma diferença de investimento pelas empresas receptoras e investidores não residentes (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2018). Introduce-se conceitualmente que:

O país do investidor imediato é o país de domicílio da empresa não residente que investiu diretamente na subsidiária ou filial no Brasil. O país do controlador final é aquele de residência do investidor que detém o efetivo controle e interesse econômico na empresa investida no Brasil. Assim, o controlador final é identificado a partir da seguinte análise: partindo da empresa receptora de investimento direto no país, percorre-se a cadeia de relações de controle até encontrar a empresa não residente que não possua controlador.” (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2018, p.12)

Com uma estabilidade de investimento, é necessário analisar os detalhes do histórico do Investimento Direto Externo. Durante o período, é possível afirmar que a Europa se manteve como maior participativa no Capital com países investidores imediatos, com 60% dos investimentos externos. A América do Norte se encontra como segundo maior investidor, com aproximadamente 22% durante o período. Em um ranking de países, os Países Baixos são

os maiores investidores, seguidos dos Estados Unidos da América e, depois, da Espanha. A análise de setores investidos também é importante, sendo possível perceber aumento no setor de serviços e leve diminuição no setor de agricultura, pecuária e extrativismo mineral, com o setor industrial relativamente estável. (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2018).

No período retratado, os países europeus têm um papel maior como país do investidor imediato do que como país do controlador final. Porém, os números de ambos acompanham uma sincronização, pois seguem um padrão similar. A América do Norte tem papel maior como controlador final do que como investidor imediato. Não é possível notar uma sincronização neste caso, apenas nos anos de 2015 e 2016. Já na Ásia, o mesmo acontece: o papel de final é maior do que o papel de imediato. Porém, a sincronização acontece em todo o período e de forma harmoniosa. A China tem um papel pequeno como investidor imediato, mas tem um papel importante como controlador final, que aumentou ano após ano de 2010 a 2016. De 2016 para o ano seguinte, os ingressos líquidos de Investimento Direto no País (IDP) vindos da China como controlador final saltaram de US\$4,2 bilhões para US\$10,9 bilhões. 72% destes estão no setor de eletricidade, seguido de 10% em serviços financeiros, 5% em produtos químicos, 4% em eletrônicos e ópticos e 8% em outros. (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2018)

Entre 2010 e 2015, o papel do *round-tripping* passou de US\$46 bilhões para US\$16 bilhões. Desde 2010, a percentagem desse processo tem se reduzido porque as empresas receptoras e controladoras finais passaram a se fixar no território brasileiro. Por outro lado, Estados Unidos e Países Baixos eram fortes canalizadores de *round-tripping*. (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2018). Esclarece-se que:

O *round-tripping* se refere à canalização por um país estrangeiro de investimento direto cujo destino final é o próprio país de origem. Assim, sob a perspectiva brasileira, o *round-tripping* se dá quando uma empresa residente no Brasil (A) canaliza investimento direto por meio de uma empresa controlada no exterior (B) que é investidora direta em uma terceira empresa residente no Brasil. (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2018, p. 17)

Em uma outra análise, é evidenciado que a maior parte das empresas receptoras de Investimento Direto no país têm um capital menor que US\$1 milhão. O número dessas empresas passou

de 57% em 2010 para 65% em 2015. Um outro aspecto é a distribuição por setor de atividade econômica. Em 2010, a divisão já se encontrava ligeiramente uniforme, sendo a maior parte 14,3% das empresas voltadas ao setor imobiliário. Em 2015, esta divisão se tornou mais uniforme, mas as empresas voltadas para o comércio passaram de 12% para 16,6% do total. (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2018).

A localização das empresas dentro do território brasileiro também é importante. Em 2015, a maior parte das empresas do setor industrial se localizavam no estado de São Paulo, seguido por Minas Gerais e Rio de Janeiro. Em suma, localizavam-se no Sudeste do país. Por outro lado, o número de empregados em empresas de IDP cresceu de 6% para 9% entre 2010 e 2015. No mesmo período, a distribuição do emprego se concentrou no setor comercial, crescendo de 13.1% para 17.8%, seguido do setor automotivo, passando de 9,1% para 7,1%. (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2018).

Estas empresas também são comparadas com as exportações e importações totais do país. Em 2010, as exportações das empresas de IDP eram de US\$77 bilhões e, em 2015, de US\$54 bilhões. As importações, em 2010, significavam US\$86 bilhões pelas empresas de IDP, passando para US\$62 bilhões em 2015. Assim, demais empresas domésticas cresceram significativamente. No comércio internacional, o setor predominante, no ano de 2010, era de 17%, com o comércio. Em 2015, o setor automotivo passa a ser o predominante com 19% de participação. (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2018).

Em meio a todas essas considerações, faz-se necessário evocar os dados anuais relativos ao Balanço de Pagamentos do Brasil entre os anos 2008 e 2018, todos indicados no Anexo1, Tabelas 1, 2, 3 e 4 e Gráficos 1 e 2, e coletados a partir de documentos oficiais e de livre acesso do Banco Central do Brasil. Foi tomada a decisão de se retirar o máximo de dados possíveis do relatório de 2019 do Balanço de Pagamentos, mesmo que pudessem ter sido retirados dos relatórios dos respectivos anos, porque foram encontradas diferenças entre os relatórios de diferentes anos para os mesmos dados e o relatório de 2019 é o mais recente entre os consultados e apresenta as devidas correções realizadas pelo Banco Central para os dados de anos anteriores.

Todos os dados com * foram retirados do relatório de 2019, Banco Central do Brasil (2019), considerando que todos os da-

dos indicados a seguir estão entre os sem *. Os dados de 2008 e 2009 foram coletados do relatório de 2009. Até 2008, o cálculo do Investimento Direto era feito somando o no Exterior com sinal negativo e o no País com sinal positivo. A partir de 2009, o cálculo passou a ser feito somando os dois com sinal positivo. Os dados de 2010 foram coletados do relatório de 2010. Os dados de 2011 e 2012 foram coletados do relatório de 2012. Os dados de 2013 e 2014 foram coletados do relatório de 2014. Observa-se que, a partir de 2013, houve uma mudança no cálculo do Investimento Direto no sentido de somar o IDP com sinal negativo. Os dados de 2015 foram coletados do relatório de 2015. Os dados de 2016 foram coletados da publicação de Nonnenberg (2018) pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. O Investimento Direto de 2016 foi calculado a partir da subtração entre IDP e Investimento no Exterior. O cálculo de Conta Financeira sofreu alterações ao longo do tempo, mas isso não interfere na análise do presente trabalho. Em meio aos dados da Tabela 4, a partir do relatório de 2019, ressalta-se que, dentro da Participação no capital (passivos), os Ingressos foram de US\$70.394 milhões em 2017 e US\$61.166 milhões em 2018 e, dentro das Operações intercompanhia (passivos), os Créditos recebidos do exterior foram de US\$68.182 milhões em 2017 e US\$88.163 milhões em 2018 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2019).

Em meio a esse quadro, deve-se analisar os efeitos percebidos na nova era das relações econômicas internacionais brasileiras marcada por transformações profundas nas dinâmicas do Investimento Direto Externo advindas da onda de privatizações e de abertura econômica logo antes dos anos 2000, com aumentos expressivos no Investimento Direto no País (IDP), conforme demonstrado na Tabela 3 do Anexo 1. A relação do IDE com o crescimento econômico e com a estrutura do Balanço de Pagamentos no Brasil no período de 2000 a 2009 já foi amplamente analisado a partir das fontes bibliográficas usadas anteriormente nesta seção. Os dados do Anexo 1 servirão à continuação dessa análise para o período de 2008 a 2018, cuja base será as relações entre variáveis e as proposições teóricas já apresentadas anteriormente, com foco para os impactos sobre Transações Correntes e, mais especificamente, Exportações e Importações.

Os dados do Anexo 1 apontam um contínuo agravamento no déficit das Transações Correntes e da Balança de Serviços e ainda

na relação TC/PIB de 2009 a 2014, ocorrendo o completo oposto a partir de 2015, o que indica que o Brasil não teve sua estrutura de TC transformada de forma sólida e ainda aprofundou seu quadro de excesso de absorção na maior parte do período. Aliado a isso, a Balança Comercial teve flutuações muito marcantes ao longo dos anos do período analisado, o que reforça a falta de transformação na estrutura de TC. Segundo o Gráfico 1 do Anexo 1, as Importações e Exportações apresentaram dinâmicas de flutuação muito semelhantes e negaram a transformação na estrutura comercial do Brasil, com flutuações expressivas e sem substituição efetiva de uma pela outra, apenas com maior distância entre Exportações e Importações em direção a maior superávit a partir de 2015.

Por outro lado, é necessário analisar os efeitos na Renda Primária e na Remessa de Lucros. Pode-se perceber que as remessas de lucros geradas no país estão diretamente ligadas ao impacto das empresas de IDP no período analisado e, em consequência, à renda primária. Este número é enormemente significativo considerando o envolvimento destas empresas no país, com recursos se tornando um forte multiplicador de lucros. De acordo com o Gráfico 2 do Anexo 1, é possível perceber que a Renda Primária sofre altas e baixas até meados de 2014, para, depois disso, aumentar de forma mais contínua. Assim, mostra-se o investimento direto externo passando por um processo de adaptação até atingir um crescente avanço de forma mais branda e uniforme.

Este período de risco das empresas de IDE é exemplificado, assim, na mudança de renda primária citada anteriormente: uma queda seguida do aumento e, logo, constante crescimento brando. Em resumo, o país passa por uma melhora na renda primária até o ano de 2009, diminuindo no ano seguinte. Até 2013, passa-se por um constante crescimento até determinado pico, em que o padrão se repete de forma mais branda até manter o crescimento constante até o ano de 2018. (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2019).

A partir desses dados, é importante ressaltar a proposição de Carminati e Fernandes (2013) de que o Investimento Direto Externo tem capacidade de gerar crescimentos a longo prazo desde que em um ambiente sociopolítico favorável. Pode-se perceber que o crescimento teve êxito e teve impacto significativo no PIB devido ao aumento de produtividade gerado pelas empresas de IDP, mas há muitos outros elementos e eventos para possibilitar um controle comparativo e causal e uma análise completa, como os efeitos

da onda de privatizações desde a década de 90, que impacta até o recorte temporal analisado. Conforme o Anexo 1, observa-se também diminuição nos números da Conta Financeira e da Conta Capital, com direcionamento dos investimentos à Renda Primária como transferência unilateral das Transações Correntes.

O outro quadro positivo observado foi o de aumento contínuo nas Exportações de 2015 a 2018 em um distanciamento relativamente bastante significativo das Importações simultaneamente ao aumento no IDP, podendo significar uma conquista das empresas exportadoras, mais benéficas à economia segundo Cavusgil, Knight e Riesenberg (2010). No entanto, esse período é muito curto para concretizar uma conclusão e está muito distante da onda de privatizações e de abertura econômica, não se podendo confirmar a relação desse quadro com o IDE. Pode-se apontar a não ocorrência da disseminação de prosperidade pelos negócios internacionais ou, mais especificamente, pelo IDE, previsto a partir de Cavusgil, Knight e Riesenberg (2010).

Dessa forma, pode-se afirmar que os aumentos expressivos no Investimento Direto no País (IDP) não se converteram em mudanças efetivas na estrutura econômica do Brasil com o Exterior e não promoveram transferência de tecnologia de forma a transformar a falta de autonomia tecnológica na estrutura produtiva brasileira. Assim, o caso brasileiro no período de 2000 a 2018 não confirma totalmente a proposição de Stiglitz (2007) de que as Empresas Transnacionais promovem a transferência de tecnologia para os países em desenvolvimento.

Isso pode ser explicado pela localização onde esses investimentos foram realizados, pois, segundo o relatório do Banco Central do Brasil (2018), esses investimentos continuaram concentrados em uma mesma região, o Sudeste brasileiro, o que gera menos efeitos na renda e na transferência tecnológica do que se fossem realizados de forma menos concentrada. Por outro lado, observou-se uma concentração maior e crescente do emprego no setor comercial, o qual promove menos a transferência tecnológica, simultaneamente à diminuição na concentração do emprego no setor automotivo, por exemplo. Nesse meio, segundo o Banco Central do Brasil (2018), de 2010 para 2015, tanto as exportações como as importações das empresas de IDP diminuíram significativamente, em escalas muito semelhantes, o que significa uma diminuição na participação dessas empresas no comércio internacional.

Outra explicação para todo esse quadro pode vir das proposições de Carminati e Fernandes (2013) sobre os tipos de IDE. Diante do que já foi analisado, podem ter predominado o *resource seeking* e o *market seeking*, ambos impulsionadores dos fluxos de exportação, mas com o primeiro não gerando vínculos fortes com a economia local e com o segundo indicando defasagem tecnológica, tendência à concentração de mercado e contribuição negativa no balanço de pagamentos, conforme foi observado.

Por fim, reconhecemos que os efeitos e as causas da transferência tecnológica são muito vastos e podem ser incluídos em análises e pesquisas mais extensas. É possível expandir a literatura presentemente apresentada e realizar estudos estatísticos com mobilização de mais dados. Isso abriria espaço para mais explicações para o objeto de estudo presente, tanto reafirmativas como negativas das afirmações apresentadas aqui, mas finalizamos a análise nesta linha propositando um artigo na presente pesquisa.

Considerações finais

O presente artigo procurou relacionar as dinâmicas das Empresas Transnacionais com as dinâmicas estatais e interestatais na economia capitalista globalizada para descobrir o impacto do ingresso de Investimento Direto Externo (IDE) na estrutura produtiva brasileira. Descobriu-se que o aumento no ingresso de IDE no Brasil observado no período de 2000 a 2018, esperado após a onda de privatizações e de abertura econômica da década de 1990, refletiu aumento pequeno, apesar de significativo, no Produto Interno Bruto brasileiro.

A hipótese de que o IDE é impulsionador do desenvolvimento tecnológico nas economias em desenvolvimento a partir da transferência de tecnologia do país de origem ao país de destino não foi confirmada pelo caso estudado. Isso se deu a partir da observação de que a estrutura produtiva e a estrutura do Balanço de Pagamentos do Brasil não apresentaram transformações de caráter permanente ou de longo prazo, mas apenas melhoras momentâneas e flutuações com manutenção da tendência deficitária nas Transações Correntes.

Referências

- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Departamento Econômico (Depec). **Relatório Anual 2009**, Volume 45. Brasília, 2009. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes>. Acesso em: 10 mar. 2020.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Relações Econômico-Financeiras com o Exterior. In: **Relatório Anual 2010**, Volume 46, p. 81-152. Brasília, 2010. Disponível em: <file:///C:/Users/Chris/OneDrive/Área%20de%20Trabalho/BC%202010.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2020.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Relações Econômico-Financeiras com o Exterior. In: **Relatório Anual 2012**, Volume 48, p. 73-136. Brasília, 2012. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes>. Acesso em: 10 mar. 2020.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Departamento Econômico (Depec). **Relatório Anual 2014**, Volume 50. Brasília, 2014. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes>. Acesso em: 10 mar. 2020.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Departamento Econômico (Depec). **Relatório Anual 2015**, Volume 51. Brasília, 2015. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes>. Acesso em: 10 mar. 2020.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Ministério da Fazenda/Secretaria de Política Econômica. **Balanco de Pagamentos: dezembro/2018**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes>. Acesso em: 10 mar. 2020.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de Investimento Direto no País**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/relatorioid/RelatorioID2016>. Acesso em: 10 mar. 2020.
- CARMINATI, João Guilherme de Oliveira; FERNANDES, Elaine Aparecida. O impacto do Investimento Direto Estrangeiro no crescimento da economia brasileira. **Planejamento e Políticas Públicas - PPP**, [s.l], n. 41, p. 141-172, jul./dez. 2013.
- CARVALHO, M. A., SILVA, C. R. L. **Economia Internacional**. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
- CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999. Cap. 2 e 5.
- CAVUSGIL, S. Tamer; KNIGHT, Gary; RIESENBERG, John R. **Negócios Internacionais: estratégia, gestão e novas realidades**. São Paulo: Pearson Prentice, 2010.
- DICKEN, Peter. **Mudança Global: mapeando as novas fronteiras da economia mundial**. 5.ed. Tradução Teresa Cristina Felix Sousa. Porto Alegre: Bookman, 2010.
- KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. Transnational Relations and World Politics: an introduction. **International Organization**. Cambridge: Harvard University Press, v. 25, n. 3, 1971.

KEOHANE, Robert O. International Liberalism Reconsidered. In: DUNN, John (org.). **The Economic Limits to Modern Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

KRUGMAN, Paul R.; OBSTFELD, Maurice. **Economia Internacional**: teoria e política. Tradução Ana Julia Perrotti-Garcia. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2015.

O'BRIEN, Robert; WILLIAMS, Marc. **Global Political Economy**: evolution and dynamics. 5.ed. New York: Palgrave Macmillan, 2016.

NONNENBERG, Marcelo José Braga. Câmbio e Balanço de Pagamentos. **Carta de Conjuntura**, [s.l.], n. 38, p. 1-8, 1º trim. 2018.

SOUZA, Eduardo Correia de; PINTO, Lucas Baracho Torres. Investimento Direto Estrangeiro e Produtividade nos Setores da Indústria Brasileira. **Insper Working Paper**: Instituto de Ensino e Pesquisa. WPE 305/2013. [S.l.], p. 2-32. 2013.

STIGLITZ, Joseph. **Globalização**: como dar certo. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

Recebido em: 18 de outubro de 2020
Aprovado em: 06 de setembro de 2021

Interdependência e segurança energética: uma breve análise da indústria chinesa de veículos elétricos e híbridos

Interdependence and Energy Security: A Brief Review of China's Electric and Hybrid Vehicle Industry

Interdependencia y seguridad energética: una breve reseña de la industria de vehículos eléctricos e híbridos de China

Vinícius Melo Sete de Castro¹

Resumo

Desde o fim da década de 1970, a China vem passando por intensas modificações de ordem social, política e econômica, projetando-se como centro de diversos debates em Relações Internacionais. Diante deste contexto, este estudo trata do impacto da dependência energética para o desenvolvimento da indústria automotiva chinesa, em especial de veículos elétricos, à luz da teoria da Interdependência Complexa. Para tanto, argumenta-se que o Estado chinês, seguindo a lógica de uma interdependência complexa, foi diretamente fundamental para o crescimento de sua indústria nacional, elevando seu setor à uma potência global. A pesquisa lança mão de uma revisão bibliográfica e histórica, análise de políticas públicas e, de uma forma compreensiva, análise de dados primários e secundários.

Palavras-Chave: China. Segurança Energética. Interdependência Complexa. Indústria Automotiva. Veículos Elétricos.

Abstract

Since the end of the 1970s, China is undergoing intense social, political, and economic changes, placing the country at the center of several debates in International Relations since then. Given this context, this study deals with the impact of energy dependence for the development of the Chinese automotive industry, especially electric vehicles, in the light of the theory of Complex Interdependence. Therefore, it is argued that the Chinese State, following the logic of a complex interdependence, was directly fundamental to the growth of its national industry, elevating its sector to a global power. The research uses a bibliographic and historical review, analysis of public policies and, in a comprehensive way, the analysis of primary and secondary data.

Keywords: China. Energy Security. Automotive Industry. Electric Vehicles. Complex Interdependence.

1. Bacharel em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. E-mail para contato: viniciusmelo7decastro@gmail.com

Introdução

Seja do ponto de vista marxista ou liberal, a China desperta curiosidades, contradições e muitas controvérsias. O fato é que a incerteza política que pairava na China durante a década de 1970, somada aos seguidos anos de estagnação econômica levaram Deng Xiaoping, o líder do Partido Comunista Chinês na época, a criar um completo programa de reformas econômicas que, no início, visavam oferecer bem-estar à população chinesa e estimular o crescimento econômico. O programa estabelecido por Deng Xiaoping coincidiu com a onda neoliberal que se espalhava pelo mundo naquela época, encabeçada por Estados Unidos e Grã-Bretanha. Dessa forma, o que foi concebido na China a partir daquele ano, foi uma organização político-econômica que se diferenciava de todas as outras formas neoliberais já vistas, organização essa em que coexistiam, de forma harmônica, as forças de mercado e o pulso firme do Estado chinês. (HARVEY, 2008).

As reformas que se guiavam por planos quinquenais visavam, em um primeiro momento, garantir uma sociedade ideal, pautada pelos objetivos básicos anunciados – bem estar e desenvolvimento econômico. Assim, Deng Xiaoping focou seus esforços em quatro áreas que, para ele, eram essenciais para alcançar tais objetivos: agricultura, indústria, ciência & tecnologia e defesa. As chamadas “quatro modernizações”, “[...] se empenharam em levar forças de mercado a incidir diretamente na economia chinesa.” (HARVEY, 2008, p.120).

Em um primeiro momento, as reformas de Deng Xiaoping promoveram a abertura econômica da China, colocando fim a anos de isolamento comercial e estimulando o investimento direto externo. O intuito dessa abertura, conforme define Harvey (2008), era promover a transferência de tecnologias de empresas estrangeiras para empresas locais, ao mesmo passo que oferecia mecanismos de acumulação de recursos que posteriormente seriam utilizados no apoio dessa nova organização econômica vigente na China. Esse aspecto político e, de certa forma, jurídico, foi essencial para a consolidação e o desenvolvimento da indústria automotiva chinesa, de forma que, ao obterem a transferência de tecnologia, pouparam tempo e dinheiro que seriam gastos em investimentos na pesquisa e desenvolvimento (HARVEY, 2008).

Há, contudo, um aspecto que mobiliza a preocupação de governantes chineses, em face desse crescimento: sua dependência

externa de fontes de matérias-primas e energia (HARVEY, 2008). A dependência energética é, talvez, uma das maiores preocupações do Estado chinês que faz investimentos massivos neste setor ao redor do mundo. A China “saiu de uma relativa auto-suficiência em 1990 para ser o segundo maior importador de petróleo, atrás apenas dos Estados Unidos, em 2003.” (HARVEY, 2008, p. 139).

Dessa forma, o presente trabalho se propõe a analisar os impactos da dependência externa de combustíveis fósseis para o desenvolvimento da indústria automotiva chinesa desde o momento de sua abertura comercial, durante a década de 1970. Argumenta-se que o Estado chinês, dentro de uma dinâmica interdependente, foi essencial para o desenvolvimento e a promoção de veículos elétricos como parte de uma estratégia maior para o crescimento do setor no mundo.

Para isso, o trabalho foi dividido em três partes. A primeira delas apresenta, brevemente, a teoria da Interdependência Complexa, evidenciando dois conceitos fundamentais à análise posterior: *sensibilidade* e *vulnerabilidade*. A segunda parte foca no desenvolvimento da indústria automotiva chinesa em um contexto histórico, apresentando, também, as principais consequências para a dinâmica energética do país, bem como conceitos técnicos dos veículos elétricos. A terceira e última parte analisa os impactos das políticas públicas para o setor automotivo na China e o crescimento desse nicho no país e em todo o mundo.

Interdependência Complexa – Um olhar sobre a política internacional

“Vivemos em uma era de interdependência” (KEOHANE; NYE, 2011, p.3, tradução nossa).² Com essa assertiva, os autores, que propõem um novo *framework* de estudos das relações sociais, políticas e econômicas internacionais, iniciam sua obra mais completa e importante. Segundo eles, a constante mutação em que o mundo vive levou a uma alteração nas relações entre os atores internacionais e, principalmente, alterou a concepção de quais atores passam a ser considerados importantes no debate.

A Interdependência Complexa consiste em um novo modelo teórico apresentado, essencial à análise pretendida neste trabalho.

2. We live in an era of interdependence.

A ênfase nesse referencial não pretende, de forma alguma, descredibilizar o poderio militar ou mesmo afirmar que os conflitos bélicos irão cessar em um mundo interdependente. Para entender o modelo proposto, faz-se necessário compreender e definir, de forma precisa, os conceitos de dependência, interdependência e poder. Dependência é definida como um “[...] estado de ser determinado ou significativamente afetado por uma força externa.” (KEOHANE; NYE, 2011, p.7, tradução nossa).³ O conceito de interdependência, por sua vez, surge como resultado de uma dependência mútua entre dois atores que, se elevada a um nível político e econômico, pode ser compreendida como “[...] situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre atores de diferentes países.” (KEOHANE; NYE, 2011, p.7, tradução nossa).⁴ Nesse sentido, é possível assumir que os efeitos que levam à interdependência são majoritariamente causados pela intensificação de fluxos internacionais, sejam eles comerciais, populacionais ou mesmo das comunicações.

A noção de que a interdependência nem sempre está considerando uma relação que oferece benefícios mútuos leva ao entendimento de que a dinâmica entre os atores não se debruça em situações de dependência em perfeito equilíbrio (KEOHANE; NYE, 2011). Pelo contrário, usualmente essas situações seriam assimétricas, e este desbalanceamento garantiria, a um dado ator, maior capacidade de influenciar as ações dos outros. Assim, “atores menos dependentes costumam usar o relacionamento interdependente como fonte de poder na negociação sobre um problema e talvez para afetar outros.” (KEOHANE; NYE, 2011, p.9, tradução nossa).⁵ Nesse cenário, o conceito de poder emerge como essencial. Para compreender seu papel na interdependência de determinados atores, duas concepções precisam ser suscitadas: *sensibilidade* e *vulnerabilidade*.

A sensibilidade é definida como a capacidade dos atores de reagir às mudanças sem que haja qualquer alteração no *framework*, ou seja, sem que seja necessário criar políticas capazes de amenizar os efeitos da mudança (KEOHANE; NYE, 2011). O grau de sensibilidade então, “é medido não apenas pelo volume de fluxos através

3. [...] a state of being determined or significantly affected by external force.

4. [...] situations characterized by reciprocal effects among countries or among actors in different countries.

5. Less dependent actors can often use the interdependent relationship as a source of power in bargaining over an issue and perhaps to affect other issues.

das fronteiras, mas também pelos efeitos onerosos das mudanças nas transações nas sociedades ou governos. (KEOHANE; NYE, 2011, p.10, tradução nossa).⁶ A sensibilidade foi altamente intensificada após o rápido crescimento das comunicações transnacionais. Considerando a dificuldade em alterar o *framework* político rapidamente, é especialmente importante no curto prazo, ao passo que pode ser analisada de um ponto de vista social, político e econômico (KEOHANE; NYE, 2011).

Vulnerabilidade, por outro lado, é relacionada à quantidade de recursos alternativos por parte dos atores e de sua capacidade de estabelecer, ao notar uma alteração no contexto e nas relações sociais, políticas e econômicas, *policies* e estratégias capazes de garantir os melhores resultados possíveis (KEOHANE; NYE, 2011). Em outros termos, um país menos vulnerável é aquele com mais recursos alternativos. “A dimensão da vulnerabilidade da interdependência repousa na disponibilidade e custos relativos das alternativas que vários atores enfrentam.” (KEOHANE; NYE, 2011, p.11, tradução nossa).⁷

Ainda que a sensibilidade seja importante a curto prazo, é particularmente raro encontrar cenários em que o contexto não é dado como fixo e inalterado; sendo assim, a vulnerabilidade possui, de uma forma geral, um peso consideravelmente maior para a interdependência.

A vulnerabilidade é particularmente importante para entender a estrutura política das relações de interdependência. Em certo sentido, ela se concentra em quais atores são “os definidores da cláusula *ceterisparibus*” ou podem definir as regras do jogo. Vulnerabilidade é claramente mais relevante que sensibilidade [...]. (KEOHANE; NYE, 2011, p. 13, tradução nossa).⁸

O papel da interdependência complexa é essencial ao entendimento do desenvolvimento econômico chinês e da internacionalização de sua indústria de veículos elétricos, como será visto nos próximos tópicos, na medida em que, ao assumir uma posição de dependência de recursos estrangeiros, o Partido Comunista Chinês

6. It is measured not merely by the volume of flows across borders, but also by the costly effects of changes in transactions on the societies or governments.

7. The vulnerability dimension of interdependence rests on the relative availability and costliness of the alternatives that various actors face.

8. Vulnerability is particularly important for understanding the political structure of interdependence relationships. In a sense, it focuses on which actors are “the definers of the *ceterisparibus* clause,” or can set the rules of the game.

busca, por meio de reformas, planos quinquenais e relações externas, reduzir drasticamente sua sensibilidade e sua vulnerabilidade, especialmente no que diz respeito à dependência externa de recursos energéticos, buscando sua autonomia energética, mas também desbravando um novo setor da indústria automobilística.

Indústria automotiva chinesa: da humilhação ao rejuvenescimento

O desenvolvimento da indústria automotiva chinesa está intrinsecamente ligado ao crescimento econômico desse país e suas inúmeras consequências, somadas a questões políticas, ambientais e energéticas. Apesar de já ser considerada uma indústria consolidada em todo o mundo, o desenvolvimento da indústria automotiva na China faz parte de um contexto maior de crescimento industrial, meticulosamente planejado pelo Estado por meio de *políticas* - políticas implementadas pelo Partido Comunista Chinês, sob liderança de Deng Xiaoping.

Antes de 1949, quando o Partido Comunista Chinês, sob liderança de Mao Tsé-tung superou o Kuomintang (Partido Nacionalista, então liderado por Chiang Kai-shek) e assumiu a liderança política do país, não existia, de uma forma bem estruturada, uma indústria automotiva na China. De fato, o país vivia em uma economia pobre, basicamente agrária e sem perspectiva de expansão a curto prazo (HOLWEG; LUO; OLIVER, 2005). O apoio financeiro e político da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) foi essencial para a manutenção e proteção da China em um contexto de inúmeros conflitos internacionais. Nesse cenário, em 1953 foi implementado o 1º Plano Quinquenal, inspirado pelos vizinhos soviéticos e que focava seus esforços em infraestrutura e indústria pesada - o que possibilitaria, a curto e médio prazo, a instauração de uma indústria automotiva nacional (SPENCE, 1995).

Após alguns anos de influência soviética, surgiu o primeiro projeto bem-sucedido de montadora totalmente nacional, a *First Automobile Work* (FAW) (HOLWEG; LUO; OLIVER, 2005). Inicialmente a montadora focava sua produção em caminhões pesados - o que, de certa forma, eram máquinas necessárias para o crescimento da infraestrutura do país chinês. O apoio soviético gerou frutos e, em menos de 15 anos, a China já conseguia competir diretamente com outros países em âmbito internacional, especialmente na ex-

portação de ferro, equipamentos metalúrgicos, geradores de energia e maquinários variados. Com o fim do apoio soviético em 1960, o governo chinês possuía capacidade e interesse em desenvolver, por conta própria, sua indústria automotiva, decisão que, perdura até os dias atuais e é guiada por meio dos planos desenvolvidos pelo governo central (HOLWEG; LUO; OLIVER, 2005).

A década de 1970 é crucial para a história da indústria automotiva chinesa. Foi após a morte de Mao (1976) que o país começou a se abrir para o mundo e o setor automotivo foi um dos mais afetados. A abertura comercial, conforme definem Arrighi (2008) e Harvey (2008), estimulava a competição entre montadoras nacionais e estrangeiras, bem como a ampliação da capacidade produtiva chinesa e um aumento significativo da variedade de produtos à disposição do consumidor. “Por exemplo, não havia táxis durante o período de planejamento central, assim, na medida em que as restrições foram aliviadas, carros de passeio e mini vans começaram a ser produzidas para abastecer o mercado de táxis.” (HOLWEG; LUO; OLIVER 2005, p.12, tradução nossa).⁹

O crescente mercado consumidor chinês, associado à intensa inserção do país no cenário internacional, demandava constantemente maiores variedades de produtos, incluindo o setor automotivo. As tradicionais FAW e Dongfeng¹⁰ já não conseguiam abastecer o mercado e suprir as novas demandas; com isso, as empresas provinciais passaram a desenvolver novas plantas de produção para o setor automotivo e, em menos de 10 anos, a quantidade de montadoras mais que duplicou em toda a China (HOLWEG; LUO; OLIVER, 2005). Essas empresas provinciais possuíam maior autonomia e flexibilidade de que, aliado ao recém ingresso do capital externo, permitia maior dinamismo na produção de veículos, ampliando ainda mais a gama de produtos ofertados.

As pressões internacionais para entrar na Organização Mundial do Comércio (OMC), somadas às pressões impostas por grupos de interesse doméstico, incluindo o crescente mercado consumidor

9. For example, there were no taxis at all during the central planning period, so as restrictions were relaxed, saloons and mini vans were produced to supply the taxi market.

10. A *Second Automobile Work* (SAW) ou simplesmente Dongfeng, foi criada como parte de um esforço de guerra contra os Estados Unidos na Guerra do Vietnã e contra a Índia, durante a década de 1960. A montadora era originalmente responsável por parte da produção de caminhões e camionetes usadas na guerra (HOLWEG; LUO; OLIVER, 2005).

levaram a China a estabelecer algumas indústrias consideradas “pilares” para o crescimento econômico do país, uma delas, a indústria automotiva (HOLWEG; LUO; OLIVER, 2005). A expectativa ao desenvolver esse setor era que, ao passo que a indústria automotiva crescia, todas as outras correlatas seriam “puxadas” também, gerando uma onda de crescimento em grande escala no país.

O interesse chinês em escolher setores-chave para o crescimento econômico permitiram que o governo estabelecesse um conjunto de políticas direcionadas ao desenvolvimento da indústria automotiva nacional, que foram chamadas de “*Automotive Industry Policies*” e que serviriam de guia para os próximos anos da indústria automotiva do país. O foco do governo era construir um setor forte, independente, eficiente e capaz de suprir a demanda interna e externa, que incluía não só as montadoras em si, como também todas as indústrias correlatas (HOLWEG; LUO; OLIVER, 2005). Além disso, já existia, naquele momento, uma preocupação com questões ambientais e energéticas - o que pode ser considerado o primeiro indício do interesse chinês em investir em tecnologias que poderiam eventualmente diminuir tanto a dependência externa de petróleo, quando os índices de emissão de carbono na atmosfera, algo que, com a abertura comercial para o mundo, fazia cada vez mais parte da agenda doméstica chinesa.

Atualmente a China é a maior produtora mundial de automóveis, além de ser o maior mercado e possuir a segunda maior frota mundial, ficando somente atrás dos Estados Unidos. Em 2018, de acordo com a *International Organization of Motor Vehicle Manufacturers*¹¹ o país asiático fabricou mais de 28 milhões de unidades, entre carros de passeio e veículos comerciais, ficando por mais um ano seguido à frente de mercados tradicionais, como o americano, alemão e japonês que produziram, na somatória, pouco mais de 26 milhões de unidades nesse mesmo ano. As vendas, nesse mesmo ano totalizaram na China 28.080.577 unidades, enquanto os Estados Unidos, segundo no *ranking* de principais compradores, totalizou 17.701.402 unidades (REGISTRATIONS..., 2020).

A energia é necessária para a maior parte dos processos e atividades humanas na atualidade. Sem energia os carros não se movimentam, as máquinas não produzem e as casas não são ilumina-

11. *International Organization of Motor Vehicle Manufacturers*, ou Organização Internacional de Fabricantes de Veículos Automotores.

das e aquecidas. A China, um país populoso e com vasto território, é o maior consumidor de energia de todo o mundo e tem como base de sua matriz energética, a queima do carvão. Segundo dados mais recentes da *International Energy Agency*¹², em 2017 cerca de 65% da matriz energética¹³ chinesa era dependente do carvão enquanto outros 20% eram dependentes dos derivados de petróleo (CHINA, 2020). Há, contudo, uma preocupação ainda no que diz respeito à questão energética do país: a forte dependência externa de petróleo, mais especificamente de óleo cru.¹⁴

O crescimento do setor automotivo na China ampliou a demanda doméstica do país por combustíveis fósseis, derivados diretamente do petróleo. De acordo com dados da *International Energy Agency* (2020), o consumo de derivados de petróleo em 1990 era de aproximadamente 81.958,0 tep¹⁵ sendo que desses, 23.095,0 tep eram reservados para o setor de transportes. A ponto de comparação, o Brasil no mesmo ano consumia cerca de 53.455,0 tep, sendo que 29.677,0 tep eram reservados para o setor de transportes do país (BRAZIL, 2020). Com o passar do tempo, o desenvolvimento tecnológico aliado ao crescimento econômico de ambos os países elevou a demanda por petróleo e seus derivados. Dessa forma, em 2017, ainda de acordo com a *International Energy Agency*, o consumo doméstico chinês saltou para 513.620,0 tep, um aumento de mais de 500% enquanto a demanda do setor de transportes escalou para 278.298,0 tep, um aumento de mais de 1000% (CHINA, 2020).

O aumento da demanda por energia é natural em um contexto de crescimento econômico e desenvolvimento da infraestrutura; assim,

[...] as variações do PIB (Produto Interno Bruto) estão intrinsecamente relacionadas com a demanda energética em alguns países. A necessidade de desenvolvimento em infraestrutura na China depende fortemente dos setores intensivos em energia. (DELGADO; FEBRERO, 2017, p.5)

12. Agência Internacional de Energia

13. A matriz energética é toda energia disponibilizada para ser transformada, distribuída e consumida nos processos produtivos, é uma representação quantitativa da oferta de energia, ou seja, da quantidade de recursos energéticos oferecidos por um país ou por uma região (DELGADO, FEBRERO, 2017, p.5)

14. Óleo cru é o “petróleo em seu estado natural, como emerge dos poços ou após ter passado pelo separador gás-óleo, antes, porém, de qualquer processo de refinamento ou de destilação” (FERNÁNDEZ; PEDROSA JR; PINHO, 2020).

15. Tonelada equivalente de petróleo (tep): Unidade de energia. [...] Uma tep corresponde à energia que se pode obter a partir da queima de uma tonelada de petróleo padrão (CANGUSSU; BARBOSA PINTO; AGUIAR, 2008, p. 143)

A expansão da demanda por derivados do petróleo, como a gasolina e o óleo diesel, é carregada pelo aumento das vendas de veículos na China o que, por sua vez, é estritamente ligado aos incentivos oferecidos pelo governo central por meio das políticas industriais, bem como pelo investimento em infraestrutura. Este foi responsável pela construção de milhares de quilômetros de rodovias e pela redução da burocracia em relação ao acesso de chineses a veículos pessoais. Conforme dados da *International Organization of Motor Vehicle Manufacturers*, o número de veículos vendidos na China em 2005 foi de cerca de 5 milhões, saltando para mais de 28 milhões em 2016, um aumento que confirmou a China como maior mercado consumidor do setor em todo o mundo (REGISTRATIONS..., 2020). “De 2000 a 2014, a alteração do PIB da China foi da ordem de mais de 250%; e a demanda energética cresceu mais de 150%.” (DELGADO; FEBRERO, 2017, p.5).

A questão da segurança energética chinesa é de extrema importância doméstica e ocupa posição de destaque nas preocupações do governo central. Estima-se que as reservas de petróleo do país estejam na casa dos 25 bilhões de barris de petróleo (Bbbl), o equivalente a 1,5% de toda a reserva global (a ponto de comparação, os Estados Unidos possuem reservas de 48Bbbl e a Arábia Saudita 266Bbbl) (DELGADO; FEBRERO, 2017). A importação de petróleo diária do país é de cerca de 6 milhões de barris de petróleo (MMbbl) mais do que o dobro de tudo que o Brasil produz (2,6 MMbbl/d), o que deixa evidente a vulnerável dependência externa da China em relação aos seus parceiros econômicos.

O óleo cru importado pela China que, posteriormente é refinado no país e utilizado na produção de combustíveis que abastecem a enorme frota automotiva do país tem origem em países relativamente instáveis política e economicamente. Em 2014, dentre os principais vendedores de óleo cru para a China, vale citar a Arábia Saudita (16%), Angola (13%), Rússia (11%), Irã e Iraque (9% cada) (DELGADO; FEBRERO, 2017, p.7). As animosidades domésticas e internacionais que esses países vivem, constantemente, ameaçam tanto a produção quanto as linhas de distribuição desse recurso para o mundo e em especial, para a China.

A matriz energética chinesa vem sofrendo brutas alterações com o passar dos anos e a implementação de planos governamentais propostos para minimizar os impactos das atividades inten-

sivas em energia e poluentes. Conforme dados da *International Energy Agency*, estima-se que, em 2035, o consumo de carvão seja reduzido para cerca de 40%, enquanto o consumo de óleo cru deve saltar para 22% (DELGADO; FEBRARO, 2017). Há ainda que se citar a participação cada vez maior de energias renováveis na matriz energética chinesa, com um aumento de 695%, tendo como principais motivações os investimentos em painéis solares, geradores eólicos, hidrelétricas e energia nuclear. Por fim, a *International Energy Agency* afirma que, em 2035, o país asiático continuará sendo o maior importador de energia do mundo:

A taxa de dependência de energia importada aumentará ainda de 16% em 2015 para 21% em 2035. A dependência de óleo importado crescerá de 61% em 2015 para 79% em 2035. E a de gás aumentará de 30% para 40% em 2035[...] enfim, a produção de energia na China deve aumentar em 38% enquanto o consumo crescerá 47% entre 2015 e 2035 [...]. (INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, 2016, *apud*, DELGADO; FEBRARO, 2017, p.8).

Ao se analisar a questão energética chinesa a partir do ponto de vista da Interdependência Complexa, desenvolvida por Keohane e Nye (2011), fica evidente que o país se encontrava em um contexto de forte dependência externa, podendo ser facilmente afetado por forças externas que podem prejudicar sua dinâmica de crescimento e desenvolvimento. Ao ser classificado como um Estado sensível e vulnerável às variações internacionais, se tornou absolutamente necessário que a China passasse a desenvolver políticas e planos que pudessem minorar esses efeitos, como será visto mais adiante.

Políticas públicas e investimento em Novas Energias

O veículo elétrico (VE) pode ser descrito como, um automóvel tracionado por pelo menos um motor elétrico (BARRETO, 1986; CASTRO, FERREIRA, 2010). Apesar de veículos a combustão (aqueles com um motor movido a derivados do petróleo) e veículos elétricos possuírem motores elétricos a sua disposição, o que os diferencia é que, nos VEs o motor é o responsável pelo movimento das rodas e pelas demais funções secundárias do veículo, enquanto nos veículos a combustão os motores elétricos fazem parte de um sistema periférico, responsável somente pelas funções secundárias, como acionamento de vidros e travas elétricas, rádios, entre outros (CASTRO, FERREIRA, 2010).

Os VEs podem ser divididos em dois grupos amplos: os híbridos e os puros (CASTRO, FERREIRA, 2010). De uma forma geral, os veículos híbridos são separados em dois subgrupos: Os *HEV* ou *Hybrid Electric Vehicles* que, em sua composição, mesclam motores elétricos e a combustão para o deslocamento do veículo sendo que, o motor a combustão é o gerador de energia para o motor elétrico; e os *PHEV* ou *Plug-in Hybrid Electric Vehicles*. A grande diferença entre os *HEV* e os *PHEV* diz respeito à configuração e arquitetura dos componentes elétricos, como motor e bateria sendo que, nos *PHEV* esses componentes são ainda maiores, o que permite que os veículos sejam conectados diretamente na rede elétrica para carregamento (VEÍCULOS..., 2018). Dessa forma, a eficiência é ampliada já que o motor a combustão trabalha em conjunto ao motor elétrico e não mais a sua disposição.

No outro lado do espectro se encontram os VEs puros, ou veículos puramente elétricos. O destaque nesse tipo de veículo se encontra no fato de não possuírem um motor a combustão e nenhum de seus componentes, como tanque de combustível, escapamento e em alguns casos, transmissão. Esses veículos são integralmente movidos por energia elétrica e a fonte desta é o que diferencia os veículos puramente elétricos (CASTRO, FERREIRA, 2010). Os *BEVs* ou *Battery Electric Vehicles*, são os mais populares, pelo seu custo, segurança e autonomia e se caracterizam pela existência de uma bateria que é recarregada diretamente na rede elétrica (VEÍCULOS..., 2018).

Os VEs puros podem ser *FCEVs* ou *Fuel Cell Electric Vehicles*, sendo movidos por células de combustível (VEÍCULOS..., 2018); os *RPEVs* ou *Road Powered Electric Vehicles* que, em sua essência, são veículos que não dispõem de baterias ou células-combustível, estando constantemente conectados na rede de energia elétrica (CASTRO, FERREIRA, 2010). Nessa categoria, são incluídos os trólebus, ônibus de transporte urbano conectados em fios da rede elétrica muito populares em cidades históricas como Valparaíso no Chile e em grandes centros urbanos na China.

O interesse em fomentar sua indústria de veículos de novas energias (NEVs) apesar de somente ganhar força mais recentemente, remete há muito mais tempo, já na implementação da Nova Política Automotiva Industrial, em 2004. Conforme apresenta Holweg, Luo e Oliver (2005), o plano de desenvolvimento da indústria automotiva chinesa reservava um campo para o fomento em pesquisa e

desenvolvimento de VEs, PHEVs e FCEVs. Naquela mesma época, estava em curso o décimo plano quinquenal que, entre tantos objetivos, reservava um papel fundamental para o gerenciamento de energias como uma estratégia que guiaria o crescimento econômico nacional.

Com o fim do décimo plano quinquenal e a recém instauração de um novo programa de políticas focadas no desenvolvimento da indústria automotiva, a China alcançou um patamar global na produção e comercialização de veículos a combustão, enquanto a disseminação de veículos elétricos era tímida. Em 2010 a porcentagem de VEs na China era de cerca de 0,01% de todo o mercado automotivo (IRLE, 2019a) que já somava a marca de mais de 18 milhões de unidades comercializadas. Naquela mesma época, Estados Unidos, Japão e Europa (em especial a Noruega) eram líderes na produção e venda de VEs, seguidos pela China que fomentava cada vez mais o desenvolvimento desses veículos (INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, 2013).

O incentivo ao desenvolvimento de veículos energeticamente mais eficientes e à compra de veículos menores para deslocamento urbano abriu as portas para a implementação de um plano de política pública, elaborado pela *National Energy Administration* (NEA), especialmente focado no desenvolvimento dos veículos elétricos na China, implementado em 2012: Plano de Desenvolvimento da Indústria de Conservação de Energia e Veículos para Novas Energias (2012-2020). O princípio norteador desse plano levava em consideração que:

Acelerar o cultivo e o desenvolvimento de veículos com eficiência energética e veículos com novas energias não é apenas uma tarefa urgente para aliviar efetivamente a pressão sobre a energia e o meio ambiente e promover o desenvolvimento sustentável da indústria automobilística, mas também uma medida estratégica para acelerar a transformação e modernização da indústria automobilística e promover novos pontos de crescimento econômico e vantagens competitivas internacionais. (CHINA, 2012).

O plano em questão estabelecia metas audaciosas para um setor ainda em fase de gestação. Estimava-se que até 2015, a China já teria vendido cerca de 500 mil unidades de NEVs e que, até 2020 as vendas acumuladas iriam ultrapassar as 5 milhões de unidades. Enquanto isso, a capacidade produtiva para os NEVs deveria ultrapassar as 2 milhões de unidades por ano (CHINA, 2012).

As expectativas foram atendidas na totalidade e, o que se viu nos anos seguintes foi um salto industrial sem precedentes - em poucos anos, o mercado elétrico chinês já figurava em posições de liderança globais.

Para além do incentivo direto à produção de veículos elétricos e híbridos, o Plano estabelecia as diretrizes de crescimento de indústrias e setores correlatos, extremamente importantes para um setor tão complexo quanto o automotivo. A NEA, em 2012, previa: (1) o fomento à pesquisa e desenvolvimento de tecnologias para melhor eficiência de baterias elétricas; (2) a criação de incentivos fiscais e alfandegários para intensificar a popularização desses veículos no mercado doméstico; (3) a construção de unidades de recarga em “cidades-piloto” onde a tecnologia seria testada e posteriormente aplicada no resto do país; (4) gerenciamento e incentivo à criação de empresas responsáveis pela coleta, descarte e reciclagem de baterias elétricas usadas; (5) incentivo à pesquisa e desenvolvimento de tecnologias que ampliem a autonomia, velocidade e vida útil dos NEVs e seus respectivos componentes (CHINA, 2012).

O Plano de Desenvolvimento da Indústria de Conservação de Energia e Veículos para Novas Energias foi criado em um momento em que o governo central chinês havia estabelecido as diretrizes do 12º Plano Quinquenal, com duração de 2011 a 2015. Pela primeira vez em um plano quinquenal, os veículos elétricos e híbridos são tratados diretamente em um plano dessa magnitude no país asiático. De acordo com o documento, o interesse nacional da China era de que o plano “Realize projetos de demonstração de P&D e comercialização em larga escala para veículos elétricos híbridos do tipo *plug-in* e veículos puramente elétricos e promova a aplicação na indústria.” (CHINA, 2012).

Em 2015, o Estado chinês lançou um plano de dez anos chamado “*China Manufactured 2025*”, apelidado de “*Made in China 2025*”, para transformar seu setor manufatureiro e avançar no desenvolvimento tecnológico de 10 setores-chave, incluindo o desenvolvimento de equipamentos eletrônicos e microchips, máquinas agrícolas, novos materiais, energias renováveis e carros elétricos, ferramentas de controle numérico e robótica, tecnologia de informação, tecnologia aeroespacial, equipamentos ferroviários, equipamentos de engenharia oceânica e navios de última geração e dispositivos médicos avançados (WÜBBEKE *et al*, 2016).

Em essência, o ‘Made in China 2025’ tem como objetivo a substituição: a China procura substituir gradualmente a tecnologia chinesa com a chinesa em casa - e preparar o terreno para as empresas de tecnologia chinesas entrarem nos mercados internacionais. (WÜBBEKE *et al*, 2016, p.7, tradução nossa).¹⁶

A dependência chinesa de derivados do petróleo importados deixa o país em um estado de alerta em relação aos eventos internacionais que podem afetar o abastecimento e comprometer inúmeros setores domésticos. Nesse sentido, o Estado asiático possui investimentos bilionários em vários países, em especial na América Latina, África e Europa, cujo foco repousa na geração e distribuição de energia elétrica. Nesse momento, cabe mencionar a “Nova Rota da Seda”, um projeto que, dentre outros aspectos, busca a reintegração de um antigo corredor comercial entre África, Ásia e Europa, como era na época das grandes navegações. A Nova Rota da Seda, “[...] um investimento de mais de 890 bilhões de dólares e presente em 60 países [...] prevê a construção de infraestruturas que favoreçam a conectividade e o comércio.” (DELGADO; FEBRERO, 2017, p.12).

No início dos anos 2000 a China já se destacava globalmente com a venda de milhões de unidades de motos e bicicletas elétricas como forma de combater a poluição tão características dos grandes centros urbanos do país. O IA-HEV¹⁷ apresenta relatórios anuais desde 2000 e, já no primeiro deles indicava o esforço do governo para a introdução das motos elétricas na China que, em 2004 já era líder global, atingindo o total de 1 milhão de unidades vendidas (INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, 2005). O mesmo relatório indica que no início de 2003 a China já exportava para a Europa, baterias de lítio para uso em VEs.

Em 2009, após alguns anos de estagnação, uma série de incentivos e políticas governamentais levaram o mercado automotivo chinês a se tornar o maior do mundo com mais de 13 milhões de unidades vendidas por ano, ultrapassando o estadunidense, recém

16. In essence, Made in China 2025 aims for substitution: China seeks to gradually replace foreign with Chinese technology at home – and to prepare the ground for Chinese technology companies entering international markets.

17. *Hybrid and Electric Vehicle Technology Collaboration Programme*. O programa de colaboração para tecnologias de veículos híbridos e elétricos surgiu em 1994 como um acordo para o fomento de tecnologias relacionadas a veículos elétricos e híbridos com o apoio da Agência Internacional de Energias (IEA) e os governos de alguns países como Alemanha, Áustria, Estados Unidos e Japão, entre outros.

saído de uma crise econômica (REGISTRATIONS..., 2020). Os anos seguintes foram de intensos investimentos em infraestrutura e nas indústrias, preparando o terreno para o *boom* que era esperado dos NEVs. Naquela época, havia incentivos tanto no lado da oferta, com a modernização de fábricas e incentivos fiscais para montadoras que fabricassem veículos elétricos, quanto da demanda, em que havia incentivos fiscais e descontos para a compra de veículos de novas energias (INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, 2012).

As políticas governamentais e os incentivos fiscais elevaram a indústria automotiva chinesa de veículos elétricos a um patamar global e, em 2016, o país passou a ser o principal mercado deste tipo de veículo em todo o mundo. De acordo com a *International Energy Agency* (2016):

De janeiro de 2015 a janeiro de 2016, a produção nacional de veículos de nova energia foi de 395.100, nos quais os veículos elétricos puros contabilizaram 150.800, com um aumento de 278%; o número de veículos híbridos plug-in de passageiros foi de 68.500, com um aumento de 261%. A produção de veículos comerciais elétricos puros foi de 150.300, com um aumento de 782%, e a produção de veículos comerciais híbridos de plugins foi de 32.900, com um aumento de 46%. (p.313, tradução nossa)¹⁸

Nos dois anos seguintes, a China manteve seu posto de líder global e aumentou a produção e comercialização em relação aos anos anteriores. Em 2017, estima-se que haviam sido produzidas e vendidas no país mais de 794 mil e 777 mil unidades respectivamente (INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, 2018, p.365). Desse total, os veículos de passeio contabilizavam cerca de 468 mil veículos BEVs e 110 mil PHEVs, um aumento de 82,1% e 39,4% respectivamente se comparado com o ano anterior. No que diz respeito aos veículos comerciais, o aumento foi de cerca de 17% atingindo a marca de 198 mil veículos totalmente elétricos (INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, 2018).

O ano de 2018 foi emblemático para o setor, pois pela primeira vez, o número de vendas globais ultrapassou a marca de 2 milhões

18. From January 2015 to January 2016, the nation-wide production of new energy vehicles was 395,100 vehicles, in which pure electric passenger vehicles are 150,800 with a 278 % increase; the number of plug-in hybrid passenger vehicles is 68,500 with a 261 % increase. The production of pure electric commercial vehicles is 150,300 with a 782 % increase and the production of plug-in hybrid commercial vehicles is 32,900 with a 46 % increase.

de unidades, enquanto a frota global já era de cerca de 5 milhões de veículos (INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, 2019). Desse total, cerca de 3,6 milhões de veículos circulavam na China, enquanto o país era responsável por cerca de 1,256 milhões de veículos produzidos por ano (IRLE, 2019a). Enquanto isso, o investimento em infraestrutura de apoio para os veículos elétricos, como os postos e pilares de recarga, seguia a todo vapor, “[...] até o final de 2018, existiam 777.000 postos de recarga, incluindo 300.000 postos de recarga pública e 477.000 postos de recarga privados. A taxa de crescimento foi de 74,2% em relação à de ano passado.” (INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, 2019, p.394, tradução nossa).¹⁹

Por fim, a parcela de participação das montadoras chinesas no aspecto global é proeminente. No top 10 global, liderado pelo fenômeno de vendas *Model 3* da montadora Tesla²⁰ com mais de 128 mil unidades vendidas de janeiro a junho de 2019, as montadoras chinesas figuram como protagonistas no ranking. No mesmo período, dos 10 modelos mais vendidos mundialmente, 6 foram chineses: o BAIC BJEV auto series EV, com 49 mil unidades vendidas; os BYD Yuan EV535, e5 450 EV e TANG PHEV com respectivamente 35 mil, 26 mil e 24 mil unidades vendidas; Geely Emgrand EV, com 24 mil unidades e o SAIC Roweve Ei5 EV, com 22 mil unidades vendidas (IRLE, 2019b).

Considerações Finais

O rápido desenvolvimento chinês, patrocinado pelo intenso crescimento econômico que o país vive desde sua reestruturação e abertura comercial, colocou em xeque algumas das fraquezas do país, como os altos índices de poluição e a ausência de uma fonte de petróleo suficiente. Nesse sentido, o desenvolvimento de veículos elétricos e híbridos na China pode ser compreendido levando em consideração duas causas que, apesar de distintas, possuem certas similaridades entre si: a questão energética e a questão ambiental. Sendo assim o país busca, por meio do desenvolvimento de veículos elétricos e híbridos, diminuir a dependência externa de combustí-

19. [...] by the end of 2018, there were 777,000 charging pillars, including 300,000 public charging pillars and 477,000 private charging pillars. The growth rate was 74.2 % compared to that of last year.

20. A Tesla, INC é uma montadora estadunidense que produz veículos 100% elétricos, além de desenvolver e produzir acessórios associados aos VEs, como baterias elétricas, painéis fotovoltaicos e telhas solares (TESLA, 2020).

veis fósseis e garantir índices mais baixos de emissão de gases nocivos à atmosfera, sem deixar de considerar em primeiro plano, o crescimento econômico do país.

Levando em conta o que foi apresentado por Keohane e Nye (2011), no referencial da Interdependência Complexa, o conceito de sensibilidade consiste na relevância dos graus de capacidade de resposta, ou seja, em que medida a velocidade com que as alterações em um país afetam os custos envolvidos dos outros. Ao se analisar o espectro energético do país asiático é possível notar que este se encontra em um contexto de alta sensibilidade, conforme apresentado, visto que qualquer interrupção no abastecimento de petróleo, por qualquer motivo, pode levar às mais diversas consequências ao país. Sendo assim, o investimento em veículos de nova energia (NEVs) é analisado como uma estratégia de segurança nacional por conseguir, de certa forma, reduzir a vulnerabilidade²¹, em relação a seus parceiros comerciais. Essa redução na vulnerabilidade deve acontecer pelo fato dos VE e os PHEV utilizarem a tecnologia a seu favor para reduzir, completamente, no caso dos VEs, o uso de combustíveis fósseis.

Diante disso, pode-se notar que as políticas implementadas pelo país no que tange ao desenvolvimento de NEVs visa não só a diminuição da dependência externa de petróleo, mas também a redução nos índices de emissão de poluentes. Assim, a China, por meio das políticas direcionadas à Revolução Verde busca consolidar sua posição econômica e se estabelecer como principal *player* e referência internacional dessa nova transição energética, ao passo que já há alguns anos fomenta o desenvolvimento de tecnologias inéditas que elevam seu patamar de uma economia meramente industrial para uma economia tecno-intensiva.

Com esse novo modelo de desenvolvimento econômico, a China atrela as medidas climáticas e energéticas aos objetivos de desenvolvimento, com a preocupação de que os efeitos das mudanças climáticas afetem o crescimento econômico e a competitividade do país, mas mantém o interesse internacional no tema, buscando cooperação com os demais países. (MOREIRA; RIBEIRO, 2016, p.223).

Como consequência desses investimentos, a China é atualmente o principal mercado de veículos elétricos em todo o mundo

21. Previamente conceituada como a disponibilidade de recursos alternativos frente à uma alteração no *framework*.

e, na medida em que o setor vem crescendo em outros países, a experiência e atuação chinesa podem ser fundamentais para a expansão do setor.

Referências

ARRIGHI, Giovanni. **Adam Smith em Pequim**: origens e fundamentos do século XXI. São Paulo: Boitempo, 2008.

BARRETO, Gilmar. **Veículo elétrico à bateria**: contribuições à análise de seu desempenho e seu projeto. 1986. 360f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

CASTRO, Bernardo. H. R; FERREIRA, Tiago T. **Veículos elétricos**: aspectos básicos, perspectivas e oportunidades. BNDES Setorial. Rio de Janeiro, 2010, n.32, p.267-310.

CHINA. Plano de Desenvolvimento da Indústria de Conservação de Energia e Veículos para Novas Energias (2012-2020). **Conselho Estadual**, 2012, China. Disponível em: http://www.nea.gov.cn/2012-07/10/c_131705726.htm. Acesso em: 8 fev. 2020.

CHINA - December 2014 & Full Year. **EV Volumes**, [2015?]. Disponível em: <http://www.ev-volumes.com/news/china-december-2014-full-year/>. Acesso em: 03 mar. 2020.

CHINA Statistical Yearbook. **National Bureau of Statistics of China**, 2018. Disponível em: <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2018/indexeh.htm>. Acesso em: 08 fev. 2020.

DELGADO, Fernanda; FEBRARO, Júlia. China e as suas questões de segurança energética. **Caderno de opinião - FGV energia**. 2017. Disponível em: http://www.fgv.br/fgvenergia/cronos_seguranca_energetica2/files/assets/common/downloads/publication.pdf. Acesso em: 18 mar. 2020.

FERNÁNDEZ, Eloi; PEDROSA JR., Oswaldo; PINHO, Antônio. Óleo cru. **Dicionário do Petróleo**. Disponível em: <http://dicionariodopetroleo.com.br/dictionary/oleo-cru/>. Acesso em: 02 mar. 2020.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo**: Histórias e implicações. Tradução de Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HOLWEG, Matthias; LUO, Jiangxi; OLIVER, Nick. **The Past, Present and Future of China's Automotive Industry**: A Value Chain Perspective. The Cambridge MIT Institute. Centre for competitiveness and innovation. Estados Unidos, 2005.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. The IEA Implementing Agreement on Hybrid and Electric Vehicles. **International Energy Agency** (Hybrid and electric vehicle technology collaboration programme). Annual report 2004: Final report for phase 2. 2005, cap-2, p. 5-17. Disponível em: http://www.ieahev.org/assets/1/7/2004_annual_report.pdf. Acesso em: 03 mar. 2020.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. Development in selected IA-HEV non-member countries. **International Energy Agency** (Hybrid and electric vehicle technology collaboration programme). Hybrid and electric vehicles: The electric drive captures the imagination. [S.I.], 2012, cap-C, p. 189-207. Disponível em: http://www.ieahev.org/assets/1/7/IA-HEV_2011_annual_report_web.pdf. Acesso em: 06 mar. 2020.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. Overview of hybrid and electric vehicles in 2012. **International Energy Agency** (Hybrid and electric vehicle technology collaboration programme). Hybrid and Electric Vehicles: The Electric Drive Gains Traction. [S.I.], 2013, cap-C, p. 77-80. Disponível em: http://www.ieahev.org/assets/1/7/IA-HEV_Annual_Report_May_2013_3MB.pdf.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. Development in selected IA-HEV non-member countries. **International Energy Agency** (Hybrid and electric vehicle technology collaboration programme). Hybrid and electric vehicles: The Electric Drive Commutes. [S.I.], 2016, cap-C, p. 313-325. Disponível em: [http://www.ieahev.org/assets/1/7/2016_IA-HEV_BOOK_web_\(1\).pdf](http://www.ieahev.org/assets/1/7/2016_IA-HEV_BOOK_web_(1).pdf). Acesso em: 07 mar. 2020.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. Development in selected IA-HEV non-member countries. **International Energy Agency** (Hybrid and electric vehicle technology collaboration programme). Hybrid and electric vehicles: The Electric Drive Automates. [S.I.], 2018, cap-C, p. 365-381. Disponível em: http://www.ieahev.org/assets/1/7/HEV_TCP_Report2018-web.pdf. Acesso em: 07 mar. 2020.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. Development in selected IA-HEV non-member countries. **International Energy Agency** (Hybrid and electric vehicle technology collaboration programme). Hybrid and electric vehicles: The Electric Drive Hauls. [S.I.], 2019, cap-C, p. 391-407. Disponível em: [http://www.ieahev.org/assets/1/7/Report2019_WEB_New_\(8\).pdf](http://www.ieahev.org/assets/1/7/Report2019_WEB_New_(8).pdf). Acesso em: 08 mar. 2020.

IRLE, Roland. China NEV sales for 2018. **EV Volumes**, 2019. Disponível em: <http://www.ev-volumes.com/news/china-nev-sales-for-2018/>. Acesso em: 02 mar. 2020.

IRLE, Roland. Global BEV & PHEV Sales for 2019. **EV Volumes**, 2020. Disponível em: <http://www.ev-volumes.com/country/total-world-plug-in-vehicle-volumes/>. Acesso em: 04 mar. 2020.

IRLE, Roland. Global EV Sales for the 1st Half of 2019. **EV Volumes**, 2019. Disponível em: <http://www.ev-volumes.com/news/81958/>. Acesso em: 04 mar. 2020.

KEOHANE, Robert; NYE JR., Joseph. **Power and Interdependence**. 4.ed. Estados Unidos: Pearson, 2011.

MOREIRA, Helena Margarido; RIBEIRO, Wagner Costa. A China na ordem ambiental internacional das mudanças climáticas. **Estudos avançados**. v. 30, n.87, p. 213-233, 2016.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS. Pró-Reitoria de Graduação. Sistema Integrado de Bibliotecas. **Orientações para elaboração de trabalhos científicos**: projeto de pesquisa, teses, dissertações, monografias, re-

latório entre outros trabalhos acadêmicos, conforme a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). 3. ed. Belo Horizonte: PUC Minas, 2019. Disponível em: www.pucminas.br/biblioteca. Acesso em: 27/06/2020.

REGISTRATIONS or sales of new vehicles - all types. **International Organization of Motor Vehicle**, 2020. Disponível em: http://www.oica.net/wp-content/uploads/total_sales_2019.pdf. Acesso em: 15 jan. 2020.

SPENCE, Jonathan D. **Em busca da China Moderna**: Quatro séculos de história. Companhia das Letras, 1995. Tradução: Tomás Rosa Bueno e Pedro Maia Soares.

TESLA motors. **Tesla Motors INC**, 2020. Disponível em: <https://www.tesla.com/>. Acesso em: 17 mar. 2020. VEÍCULOS elétricos: um mercado em ascensão. **Banco Nacional do Desenvolvimento**, 2018. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/noticias/noticia/veiculos-eletricos>. Acesso em: 30 jan. 2020.

WÜBBEKE, Jost et al. **MADE IN CHINA 2025**: The making of a high-tech superpower and consequences for industrial countries. Mercator Institute for China Studies: Paperson China, no2. Alemanha, 2018.

Recebido em: 26 de outubro de 2020

Aprovado em: 01 de março de 2021

A saúde na política externa brasileira: análise do licenciamento compulsório de remédios antirretrovirais

Health in brazilian foreign policy: analysis of compulsory licensing of antiretroviral drugs

La salud en la política externa brasileña: análisis de las licencias obligatorias de medicamentos antirretrovirales

Camila Taís Ayala¹

Camila Maria Ventura²

Luana de Meneses Borba³

Rafaela Oliveira Percheron Hoffmann⁴

Resumo

Em 1982, identificou-se no Brasil o primeiro caso da epidemia do vírus da imunodeficiência humana ou HIV, doença que causaria mais de 270 mil mortes no país desde seu surgimento. Buscando combater o vírus, o governo brasileiro adotou políticas nacionais de prevenção ao HIV/AIDS que se tornariam referência internacional. Entre estas, destaca-se a distribuição gratuita de medicamentos antirretrovirais a pacientes de HIV/AIDS, política de Estado de alto custo. Assim, identificar formas de reduzir seus custos tornou-se essencial. É neste contexto que o licenciamento compulsório, promulgado na Lei nº 9.279 de 1996 tornou-se fundamental para a sustentabilidade des-

ta política. Dessa forma, o presente artigo analisa a relação entre saúde e política externa no Brasil, no período da epidemia de HIV, com destaque para o estudo do licenciamento compulsório, analisando sua associação à política externa dos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, além do caso de embate entre Brasil e Estados Unidos na Organização Mundial do Comércio, em 2001, em relação à Lei nº 9.279 e seu uso no licenciamento compulsório do medicamento Efavirenz em 2007.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; Licenciamento Compulsório; Lula da Silva; Fernando Henrique Cardoso; Organização Mundial do Comércio; HIV; Efavirenz.

1. Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Contato: camila.t.ayala@gmail.com

2. Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Nacional de Rosario (UNR). Contato: camilamariaventura@hotmail.com

3. Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Contato: luamborba@gmail.com

4. Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Contato: rafaela.o.p.hoffmann@gmail.com

Abstract

In 1982, it was identified in Brazil the first case of the human immunodeficiency or HIV virus pandemic, a disease that would cause more than 270 thousands of deaths since its emergence. With the aim of fighting the virus, the Brazilian government adopted national policies for the prevention against HIV/AIDS, that would turn an international reference. Between these policies, stands out the free distribution of antiretroviral drugs for HIV/AIDS patients, an expensive State policy. Therefore, identifying ways to reduce their costs became essential. It was in this context that the compulsory licensing, promulgated in the 1996's Law n° 9.279 became fundamental for the sustainability of this policy. Thus, the present essay analyze the relation between health and Foreign Policy in Brazil, during the period of the HIV epidemic, highlighting the study of the compulsory licensing, analyzing his association with the Foreign Policy of the Fernando Henrique Cardoso and Luiz Inacio Lula da Silva governments, in addition to the case between Brazil and the United States in the World Trade Organization in 2001, in relation to the Law n° 9.279 and its use in the compulsory licensing of the Efavirenz drug in 2007.

Key words: Brazil's Foreign Policy; Compulsory Licensing; Lula da Silva; Fernando Henrique Cardoso; World Trade Organization; HIV/AIDS; Efavirenz.

Resumen

En 1982, fue detectado en Brasil el primer caso de la epidemia del virus de la inmunodeficiencia humana o HIV, enfermedad que causaría más de 270 mil muertes en el país desde su aparición. Buscando combatir el virus, el gobierno brasileño adoptó políticas nacionales de prevención al HIV/AIDS que se convertirían en referencia internacional. Entre ellas, se destaca la distribución gratuita de medicamentos antirretrovirales a pacientes de HIV/AIDS, política de Estado de alto costo. Por lo tanto, identificar formas de reducir sus costos se volvió esencial. Es en este contexto que las licencias obligatorias, promulgadas por la Ley n° 9.279 de 1996, se tomaron fundamentales para la sostenibilidad de esta política. De esta forma, el presente artículo analiza la relación entre salud y política externa en Brasil, en el período de la epidemia del virus HIV, con especial énfasis en el estudio de las licencias obligatorias, analizando su vinculación con la Política Exterior de los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso y Luiz Inácio Lula da Silva, además del caso entre Brasil y Estados Unidos en la Organización Mundial del Comercio en 2001, en relación con la Ley n° 9.279 y su uso en la licencia obligatoria del fármaco Efavirenz en 2007.

Palabras clave: Política Exterior de Brasil; Licencias obligatorias; Lula da Silva; Fernando Henrique Cardoso; Organización de Comercio Mundial; VIH/SIDA; Efavirenz

Introdução

A urgente necessidade de tratamento com medicamentos antirretrovirais (ARV) de 6.5 milhões de pessoas nos países pobres e em desenvolvimento (BARBOZA, 2015) vislumbra a importância de políticas públicas de acesso populacional aos antirretrovirais nesses países. Com isso, torna-se fundamental entender e analisar os processos e estratégias adotados pelos países em desenvolvimento para lidar com a questão da distribuição de antirretrovirais.

Os primeiros registros de casos da Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (AIDS) no Brasil ocorreram em 1982, com forte impacto na população homossexual. Com isso, os movimentos em torno da luta para a prevenção da AIDS, deram impulso à criação, em 1986, do Programa Nacional de AIDS, iniciando em 1998 “o for-

necimento gratuito de medicamentos disponíveis para tratamento das infecções oportunistas” (NOGUEIRA, 2013, p. 55) pelo Ministério de Saúde.

Em 1991, iniciou-se a compra para distribuição gratuita do antirretroviral Zidovudina. No entanto, não seria até 1996 e a promulgação da Lei 9.313, conhecida como Lei Sarney, que ficaria fixada a oferta universal e gratuita de medicamentos aos portadores de HIV e doentes de AIDS (NOGUEIRA, 2013). Paralelamente, em 1996, foi promulgada a Lei 9.279 de propriedade industrial que, no seu art. 71, reconhece a concessão da licença compulsória nos casos de emergência nacional e de interesse público, artigo normatizado com o Decreto 3.201 de 1999 (BRASIL, 1996a; BRASIL, 1999).

O artigo 71, com o art. 68 da *Lei de Propriedade Industrial*, ambos fundamentais neste contexto da distribuição de antirretrovirais, foram postos em discussão pelos Estados Unidos, no marco da Organização Mundial do Comércio (OMC) e do Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio ou TRIPs (RODRIGUES, 2020). Esta ação internacional levaria a um acordo entre o Brasil e os Estados Unidos, confirmando a validade desta legislação, em 2001, com a aprovação da Declaração de Doha sobre TRIPs e Saúde Pública. Este fato representou um importante marco para o acesso à saúde no Brasil (BRASIL, 2003).

Dentro deste contexto, a decisão afetou o caso Efavirenz, “o medicamento mais custo-efetivo para o tratamento da Aids, consumido por 40% dos portadores do vírus da Aids no Brasil” (RODRIGUES, 2007, p. 555), possibilitando, em 2007, a promulgação do Decreto 6.108 que concedeu o licenciamento compulsório, por interesse público, de patentes referentes ao Efavirenz, para fins de uso público não-comercial, concessão ampliada posteriormente pelo Decreto 7.723 de 4 de maio de 2012 (BRASIL, 2007; BRASIL, 2012). Com isso, o Brasil pôde passar a distribuir, sem custos exorbitantes, o medicamento.

A partir do contexto delineado acima, o objetivo principal do presente artigo consiste em analisar a relação entre a saúde, mais especificamente a distribuição de medicamentos para HIV/AIDS, e a política externa brasileira. Dessa forma, visando alcançar este objetivo, estudam-se a atuação do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) na controvérsia com os Estados Unidos no âmbito da OMC e a atuação do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (doravante, Lula) em relação ao licenciamento compulsório do Efavirenz.

renz. Assim, o objetivo específico é identificar como se deu o comportamento destes dois governos para com o HIV no cenário da política externa.

Para isso, a metodologia adotada constitui-se de revisão bibliográfica de fontes primárias e de fontes secundárias, junto à análise documental dos arquivos citados. As fontes primárias utilizadas consistiram em instrumentos jurídicos como leis, decretos nacionais, informes da Organização das Nações Unidas e discursos conferidos por autoridades brasileiras. Como fontes secundárias, por sua vez, foram considerados os materiais e estudos de autores de diferentes áreas sobre a Política Externa, sobre a Política Externa Brasileira, sobre o licenciamento compulsório e outras políticas públicas de saúde, e sobre as atuações dos governos FHC e Lula no âmbito externo e internacional.

A Política Externa Independente e a Licença Compulsória

Para compreender a atuação internacional de FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010), primeiro é necessário caracterizar a política externa como uma política pública do Estado, resultantes de “coalizões, barganhas, disputas, acordos entre representantes de interesses diversos, que expressam, enfim, a própria dinâmica da política” (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 24), retirando-a de uma condição inercial, guiada por interesses nacionais, a-históricos ou eternos. Como sinaliza Carlos Milani (2015), a política externa deve ser vista como uma política *sui generis*, tanto política de Estado quanto política pública.

Nesse sentido, embora existam diferenças entre a política externa e as demais políticas públicas adotadas no âmbito doméstico, a relação entre os dois tipos de política pública está se estreitando por causa do processo atual de *internacionalização das políticas públicas*. Esse processo de internacionalização vem acompanhado por um crescente processo de *politização*, entendido como uma maior participação da sociedade na formação da agenda e no processo decisório da Política Externa Brasileira (PEB). Portanto, é possível identificar uma crescente interação entre a opinião pública e a política externa, razão pela qual “o Itamaraty tem buscado, nos últimos anos, a ampliação de seus canais de diálogo e consulta” (FARIA, 2008, p. 87), principalmente com o empresariado e os governos subnacionais. Como menciona Carlos Milani, “os avanços democrá-

ticos no plano nacional impõem um *aggiornamento* das políticas internas do Itamaraty (...)” (MILANI, 2015, p. 75).

Esses mecanismos de abertura da política externa brasileira têm se tornado ainda mais necessários com a aparição, ou intensificação, do fenômeno da “diplomacia presidencial”, a partir do governo de Cardoso. A diplomacia presidencial, de cúpula, de chefes de Estado e de governo ou dos mandatários, “implica participação pessoal, ativa, frequente, abrangente e efetiva na concepção e na execução da política externa, indo além das atribuições de rotina *ex officio*” (MILANI, 2015, p. 60-61). De fato, a diplomacia presidencial tem sido um aspecto marcante da política externa de FHC e Lula. Por isso, apesar das diferenças de política externa dos governos FHC e Lula, ambos seguem uma linha histórica de política externa de Estado: preservar a autonomia política brasileira, a atuação externa em prol do desenvolvimento interno e a projeção internacional. Mesmo se o desenvolvimento nacional autônomo depende de fatores de permissibilidade internacional ou sistêmica, “tais fatores podem ser alargados pela agência dos Estados, principalmente os mais fortes” (MILANI, 2015, p. 64). Dessa maneira, e na busca de relevância política e uma forte presença e participação no cenário internacional, os governos de FHC e Lula consideraram estratégico formalizar o tema da saúde em sua agenda diplomática, dado que era uma oportunidade de se tornar uma referência nas discussões globais em saúde (TORRES BARBOZA; PINHEIRO;PIRES-ALVES, 2017).

Porém, os métodos pelos quais se procurou uma maior autonomia externa brasileira foram diferentes em ambos os casos. De fato, as estratégias de política internacional brasileira em cada período variaram de acordo com as prioridades de cada governo (BARBOZA, 2014).

Assim, embora ambos períodos tenham sido marcados por uma atuação muito presente nos regimes globais sobre saúde, influenciando discussões e colaborando para a regulação internacional em saúde e a execução de projetos de cooperação nessa área, a diferença de atuação desta pauta perpassa as diferenças de estratégia geral de política externa de FHC e Lula. Ao passo que FHC buscou a consolidação das relações com os países do centro do Sistema-Mundo, Lula abre espaço na agenda externa brasileira para diversificação de parcerias em um movimento contra-hegemônico, buscando uma atuação forte com países da periferia e fortalecendo a posição externa brasileira (SILVA, 2005; BARBOZA, 2014).

FHC adotou uma política externa, principalmente no primeiro mandato, que Pinheiro (2004) coloca como de “*institucionalismo pragmático*”, com políticas voltadas à cooperação internacional, ações em fóruns multilaterais, sob uma óptica de adesão aos regimes e normas internacionais de uma forma que garantisse a autonomia nacional e respaldar seus interesses no cenário internacional. Nesse sentido, foram privilegiadas as relações com os Estados Unidos e com os países europeus por sobre as relações com países da África, Ásia e Oriente Médio, procurando uma posição de liderança sul-americana. (PINHEIRO, 2004; PECEQUILO, 2008).

Lula, por outro lado, adota uma postura de “*autonomia pela diversificação*”, buscando novas parcerias e espaços de atuação internacional, principalmente com os países da periferia, a fim de equilibrar suas relações com os países do centro, para ter um maior leque de negociação e aumentar a influência brasileira no cenário internacional. O Brasil passou, então, a ter um papel cada vez mais central nos fóruns multilaterais, atuando de forma a mediar os interesses dos países centrais e periféricos, como uma liderança importante. Não foi uma simples adoção de uma política externa terceiro-mundista de negação das relações com os países centrais, mas um entendimento de que, consolidada a democracia interna, era necessário expandir as parcerias estratégicas brasileiras a fim de diminuir a interdependência e buscar a autonomia. Tem-se, portanto, objetivos de (i) valorizar o diálogo com países centrais para obtenção de investimento e tecnologia; (ii) reafirmar o protagonismo brasileiro no âmbito internacional afirmando os interesses nacionais; e (iii) obter recursos e condições necessárias para consolidação de uma política interna de desenvolvimento socioeconômico e redução das desigualdades (VIDIGAL, 2010).

Fatores internos ajudam a explicar as diferenças destas atuações externas. Enquanto FHC possuía um projeto interno de privatizações e ajuste fiscal, Lula priorizou políticas públicas de redução de desigualdades e de desenvolvimento interno via investimento estatal. Isto perpassa as diferenças centrais na condução da política externa, em que FHC focava na obtenção de benefícios econômicos com países centrais e uma liderança entre os países sul-americanos. Já a política externa nos governos Lula apresentava uma pró-atividade maior, com investimentos superiores e liderança brasileira em diversas pautas sociais nos organismos internacionais (VIDIGAL, 2010).

O governo de FHC em 2001 já havia tido uma atuação mais incisiva na OMC em relação ao Acordo TRIPs (1994), tratado de regu-

lamentação da propriedade intelectual e industrial e cujo descumprimento acarreta em sanções e retaliações cruzadas no âmbito da OMC. Ele incorpora todos os tratados anteriores de regulamentação da propriedade intelectual e industrial, tendo como objetivo homogeneizar as normas entre os países membros da OMC. Esta foi uma medida que beneficiou os países centrais em detrimento dos periféricos, que, por exemplo, passaram a ter custos muito elevados na importação de medicamentos. Isto fez com que o Brasil, ainda no governo FHC, travasse um debate sobre as brechas que o TRIPS abre para o licenciamento compulsório e a importância disto para promoção de saúde em países mais pobres (NOGUEIRA, 2013; BARBOZA, 2014).

Os debates e negociações internacionais a respeito das patentes e preços de antirretrovirais presentes nos dois mandatos de FHC foram fortalecidos pelos governos Lula. Isto pode ser associado a fundação, em 2003, de uma verdadeira diplomacia mundial, “fundada em uma narrativa política de denúncia sobre as assimetrias do cenário internacional, de expressa insatisfação geopolítica com o seu status na ordem internacional e, portanto, de demanda de reconhecimento” (MILANI, 2015, p. 65).

Assim, em 2003 Lula emitiu o Decreto nº 4.830, que dispõe a “concessão de licença compulsória nos casos de emergência nacional e interesse público” (BRASIL, 2003), devido como resposta aos altos custos de importação de medicamentos para tratamento de HIV/AIDS, em um marco de deficiência de recursos financeiros para a demanda de tratamento. Dessa maneira, há uma alteração na redação da Lei nº 9.279 de 1996 que regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial no Brasil, obrigando os detentores de patente a apresentarem todas as informações necessárias para produção do medicamento (BRASIL, 1996a; BRASIL, 1996b; BRASIL, 2003). Em 2003, na 56ª Assembleia Mundial da Saúde, a fim de tornar a saúde mais acessível, o Brasil defendeu a necessidade de produção de medicamentos antirretrovirais nos países periféricos, com base nas flexibilizações previstas pela Declaração Ministerial de Doha e pelos acordos subsequentes sobre propriedade intelectual e saúde pública (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2003).

O Brasil, então, passou a ter uma postura muito firme neste ponto em diversas outras reuniões e fóruns, defendendo a máxima utilização das flexibilidades contidas no TRIPS com a aprovação da Resolução nº 57.14, da 57ª Assembleia Mundial da Saúde em 2004 e a Resolução WHA 59.24, aprovada na 59ª Assembleia Mundial da

Saúde em 2006. O Brasil também foi um dos membros fundadores da UNITAID, iniciativa que visa arrecadar fundos para promoção de políticas de prevenção, diagnóstico e compra de medicamentos de HIV/AIDS, malária e tuberculose nos países periféricos (BARBOZA, 2014).

Posteriormente, em 2007, a resolução WHA60.30 aprovada pela Assembleia Mundial da Saúde contou com esforços brasileiros, posto que o Brasil conseguiu que a OMS assumisse o compromisso de apoiar tecnicamente os países que desejassem utilizar as flexibilidades do Acordo TRIPs (SOUZA, 2011). De fato, é possível afirmar que o ano de 2007 constituiu um marco importante no processo de concessão de licenciamento compulsório, através do Decreto nº 6.108, e que será trabalhado nas próximas seções. É importante observar que a política quanto ao licenciamento compulsório já estava presente no governo FHC, porém foi reforçada e intensificada nos governos Lula, devido a um maior enfoque nas questões sociais internas e em condições internacionais de autonomia e liderança brasileira pela estratégia de política externa independente e diversificada (BRASIL, 2007; FERES e TRESSE, 2013; BARBOZA, 2014).

A disputa entre Brasil e EUA no âmbito da OMC

A lei brasileira de licenciamento compulsório trouxe forte insatisfação aos Estados Unidos (EUA) desde sua concepção, visto que foi identificada como grande ameaça, principalmente, ao setor farmacêutico oligopolista do país, levando-o a, em 2000, iniciar um caso contra o Brasil perante à OMC. Assim, nesta seção se analisa o desenvolvimento do processo.

No entanto, antes de apresentar o caso e para compreender a importância do caso Brasil vs. EUA na OMC, é preciso reconhecer o papel das organizações internacionais como geradoras e difusoras de ideias no âmbito internacional. Essa autoridade deriva das tarefas que lhes são delegadas, assim como “de sua reputação como agentes que se pautam por critérios racionais e legais, de sua elevada posição moral ao defender valores tidos como universais e de seu conhecimento especializado” (FARIA, 2018, p. 40). Assim, é possível afirmar que as decisões da OMC (suas regras, os acordos e as soluções de conflitos) possuem um grande impacto no Estado nacional e, especificamente, nas políticas públicas estatais. Nesse sentido, como uma das consequências do processo de *internacionalização das políticas* referido anteriormente, atende-se a difusão de

políticas públicas por organizações internacionais, fenômeno que responde à configuração de uma “política pública global”.

Assim, a discussão entre o Brasil e os EUA sobre o licenciamento compulsório e sobre as regras do Acordo TRIPs impactaram no Regime Internacional⁵ de comércio, ajudando a esclarecer o sentido e o modo de aplicação da normativa existente. Além disso, o contencioso e a solução final significaram uma mudança na aplicação das políticas públicas relativas à saúde nacional.

O caso dos Estados Unidos contra o Brasil

A insatisfação norte-americana em relação à licença compulsória brasileira começou antes do caso da OMC, quando, em 1996, os Estados Unidos adicionaram o Brasil à *Super 301 Watch List* (OLIVEIRA; MORENO, 2007). Esta consiste em um instrumento de unilateralismo agressivo dos EUA, a partir do qual países suspeitos de adotarem supostas práticas discriminatórias em relação a patentes e produtos norte-americanos são investigados e podem sofrer sanções ou outras medidas de retaliação (BHAGWATI, 1990).

O Brasil foi inserido na lista em 1996, novamente em 1997, e em 1998 foi retirado brevemente após implementar leis de proteção a softwares, já em 1999 e 2000 ele foi novamente inserido. Estas quatro inserções do Brasil à *Watch List* foram devido à legislação do licenciamento compulsório, mostrando a recorrente preocupação dos EUA com os artigos 68 e 71 da Lei 9.279/96. Finalmente, no relatório de 2000 da *Super 301* foi anunciada a decisão da embaixatriz Barshefsky de iniciar a disputa contra o Brasil no âmbito da OMC (UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000).

Porém, antes de discutir a disputa na OMC, é importante ressaltar os motivos que levaram os Estados Unidos a denunciarem o Brasil: após ameaças do Brasil contra laboratórios estadunidenses por causa do uso da licença compulsória para reduzir preços de medicamentos, a indústria farmacêutica norte-americana tornou-se temerosa do impacto disto sobre seus lucros e da possibilidade de mais países adotarem práticas similares. Assim, esta se aproveitou de sua grande influência sobre o Partido Republicano, o qual em

5. Deve-se esclarecer que, no trabalho, é utilizado o conceito de Stephen Krasner, que define os Regimes Internacionais como “princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores” (KRASNER, 2012, p. 93).

2000 havia recebido US\$ 26 milhões (69% de seu total de doações) desta indústria, e os pressionou para assegurar a proteção do setor (OLIVEIRA, 2016).

Neste contexto, cabe destacar que, nesse momento, o Senado dos EUA estava dividido igualmente entre republicanos e democratas, com maioria republicana no Congresso. Dessa forma, apesar de Bill Clinton (presidente estadunidense em 2000) ser democrata, o Partido Republicano e seus doadores retinham significativo poder político.

A partir do cenário exposto, em 30 de maio de 2000, os EUA formalmente solicitaram à OMC uma consulta com o Brasil, alegando que os artigos 68 e 71 da Lei n.º 9.279/96 (lei que regula o licenciamento compulsório) estariam em desacordo com o artigo III do GATT de 1994 e com os artigos 27 e 28 da TRIPS (WORLD TRADE ORGANIZATION, 2000).

Os EUA afirmavam que a questão em debate não era a ideia de que patentes poderiam ter licenciamento compulsório, mas sim o fato do artigo 68 da legislação brasileira indicar que este licenciamento teria um “requerimento de produção local”, o qual seria contrário à TRIPS e ao GATT (WORLD TRADE ORGANIZATION, 2000a; OLIVEIRA e MORENO, 2007). Dessa forma, se iniciou o caso DS199 na Organização Mundial do Comércio.

A estratégia de defesa brasileira

A defesa brasileira contra o caso foi formulada em diversos âmbitos, e teve como ator fundamental o Ministério de Relações Exteriores em parceria com o Ministério da Saúde. Inicialmente, na primeira reunião de consultas em Genebra, o Brasil utilizou como argumento o fato dos EUA também possuírem em sua legislação dois dispositivos, os artigos 204 e 209 da lei norte-americana de patentes, os quais também possuem requisitos de exploração local. Em outras palavras, o Brasil argumentou que os Estados Unidos estariam se opondo a instrumentos legais que eles próprios possuíam, sendo os artigos 204 e 209, de acordo com a lógica estadunidense, também contrários à TRIPS (CARVALHO, 2017).

Os EUA se opuseram a essa lógica e as reuniões de consulta não tiveram resultados positivos para nenhum dos lados. Assim, em 9 de janeiro de 2001, os Estados Unidos solicitaram à OMC que fosse estabelecido um painel para discussão da questão (WORLD TRADE ORGANIZATION, 2001a).

Ainda assim, o Ministério de Relações Exteriores e da Saúde se mantiveram firmes quanto a validade da Lei n.º 9.279/96, como pode ser observado na seguinte nota do MRE, em que afirmaram ter total confiança de que o texto do licenciamento compulsório encontrara pleno respaldo nos textos internacionais (MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES, 2001).

Na disputa, o Brasil utilizou como estratégia fundamental a premissa humanitária, sobre a qual afirmava que o bem público seria mais importante que o lucro das empresas. Baseado nisto, José Serra, então ministro da saúde, com o embaixador Celso Amorim se uniram para ganhar o apoio internacional para o caso, por meio de conversas com ONGs e discursos em fóruns internacionais (OLIVEIRA e MORENO, 2007; ISTOÉ DINHEIRO, 2001). Uma das falas marcantes quanto a isto foi a de Celso Amorin perante o Conselho de TRIPS, em 2001:

A Teoria Econômica há muito estabelece uma ligação entre preço e valor. A natureza de tal vínculo, entretanto, nunca foi totalmente resolvida. No final das contas, nossas discussões hoje são sobre a relação entre preço e valor. O preço dos medicamentos vistos como uma mercadoria lucrativa e o valor da vida humana. Entendemos que, como qualquer outra indústria, os produtores farmacêuticos têm que remunerar sua atividade. Não somos contra eles. Mas esperamos que, com a nossa ajuda, eles encontrem formas de o fazer sem derrotar o que deveria ser o propósito da sua atividade: salvar vidas e aliviar o sofrimento (CASTRO, 2018. p.7) (tradução própria).

Estas ações causaram repercussão internacional e, assim, o Brasil conseguiu apoio da OMS, ONU, Oxfam, Médicos sem Fronteiras, entre outros, além de obter apoio da sociedade civil (MARGUES, 2002; OLIVEIRA e MORENO, 2007).

Além disso, outro instrumento utilizado pelo Brasil foi o seu próprio pedido de consulta contra os Estados Unidos perante a OMC, devido ao fato do código de patentes dos EUA possuir artigos que rompem com os artigos 27 e 28 da TRIPS e o artigo III do GATT de 1994, ou seja, os mesmos artigos que os EUA acusaram o Brasil de romper (WORLD TRADE ORGANIZATION, 2001c).

Dessa forma, com um argumento mais forte que o dos EUA em relação ao artigo 68 da Lei n.º 9.279/96, o Brasil colocou os EUA em uma situação difícil. Se eles perdessem o caso, o congresso e o senado estadunidense não aprovariam a alteração dos artigos conforme seria indicado pela OMC, mas se o Brasil perdesse, este alteraria o artigo conforme decisão da OMC. Assim, um país em desenvolvi-

mento enfrentaria os EUA no marco do Regime Internacional que o próprio país ajudou a edificar, exigindo a concordância do país norte-americano com as obrigações internacionais assumidas e fazendo com que eles perdessem parte de sua reputação (CARVALHO, 2017).

A resolução do caso

Considerando o apoio internacional à causa brasileira e o início do caso contra os EUA pelo Brasil na OMC, os Estados Unidos decidiram buscar uma solução alternativa para o contencioso. Com isso, o Escritório do Representante de Comércio dos EUA (USTR) e o embaixador José Alfredo Graça Lima passaram a trocar cartas discutindo possíveis soluções (CARVALHO, 2017).

Nestas discussões, o Brasil manteve sua posição de que o artigo 68 não seria contrário ao TRIPs e ao GATT, e os Estados Unidos solicitaram que não fosse dado seguimento às consultas referentes à lei de patentes dos Estados Unidos. Além disso, o Brasil concordava em consultar os EUA antes de iniciar processos de licenciamento compulsório (CARVALHO, 2017; WORLD TRADE ORGANIZATION, 2001c).

Dessa forma, ambos os países optaram pela solução da controvérsia, fechando-se o caso DS199 da OMC. Com isso, podemos dizer que o contencioso representou uma grande vitória brasileira, visto que possivelmente teria tido que mudar sua legislação, caso não houvesse ocorrido a resolução (CARVALHO, 2017). Esta vitória deve ser atribuída à excelente atuação do Ministério de Relações Exteriores, em parceria com o Ministério da Saúde, ao formular sua estratégia de defesa e discussão com os Estados Unidos.

O licenciamento compulsório na prática: o caso do Efavirenz

Como foi mencionado anteriormente, a saúde foi um eixo com base no qual se tentou uma maior presença internacional, tanto no governo FHC quanto no governo Lula. Assim, nesta seção é analisado o caso do Efavirenz durante o governo Lula. O Efavirenz é um medicamento antirretroviral cuja função é bloquear a multiplicação do vírus HIV-1, sendo altamente eficaz no tratamento da AIDS e atendendo milhares de pacientes, além de ser o principal antirretroviral importado do coquetel fornecido pelo SUS para tratamento da AIDS no Brasil, patenteado pela Merck & Co, Inc (NASCIMENTO, 2012)

O êxito do Programa Nacional de DST e AIDS (PN-DST/AIDS) do Brasil tornou-o referência mundial no combate a AIDS (ELIAS, 2009), com uma política de distribuição gratuita de medicamentos a todos os pacientes com a doença no país, sendo o Efavirenz um dos medicamentos que compõem o coquetel fornecido pelo Sistema Único de Saúde (SUS), em consonância com a política externa em prol do acesso à saúde de Lula.

As negociações.

Desde 1999, o Efavirenz compõe o protocolo farmacêutico brasileiro, e seu uso aumentou significativamente, passando de 2.5 mil para 75 mil pacientes em 2007 (HOIRISCH, 2010). Embora tenha crescido o número de pacientes tratados com o Efavirenz, desde 2003, os preços deste medicamento permaneceram inalterados, gerando um crescimento no custo com as importações, o que pressionava financeiramente a viabilidade do PN-DST/AIDS (NASCIMENTO, 2012).

O governo brasileiro negocia preços de medicamentos antirretrovirais se valendo da estratégia de ameaça de emissão de licença compulsória há anos, conseguindo valores mais razoáveis. No entanto, com a não concretização das ameaças ao longo do tempo, a margem de negociação e barganha com os laboratórios que detêm as patentes destes medicamentos foi se reduzindo (ELIAS, 2009).

Em 2006, o governo brasileiro empenhou-se em negociar com a Merck Sharp & Dohme uma redução no preço do Efavirenz 600mg, e recebeu como oferta um desconto de 2% (CHAVES; VIEIRA; REIS, 2008), considerada insatisfatória pelo governo brasileiro cuja proposta almejava uma redução de 60% do valor (NOGUEIRA, 2013). A proposta se justificava pelo crescente consumo do antirretroviral no país e os preços praticados internacionalmente pelo laboratório (NASCIMENTO, 2012). O Brasil pagava US\$ 1,59 por comprimido de 600 mg de Efavirenz, tentando a redução para US\$ 0,65 por comprimido, preço pago pela Tailândia. Além disso, já existia a versão genérica de produção indiana pelo valor de US\$ 0,45 por comprimido (FLORES; LIMA, 2011).

O processo de licenciamento:

Sendo assim, com a recusa do laboratório em reduzir os preços significativamente, foi publicada a Portaria nº 886 de 2007 do Ministério da Saúde declarando interesse público pelos direitos da patente do Efavirenz com a intenção de conceder uma licença compulsória

para uso público não comercial, a fim de assegurar a viabilidade do PN-DST/AIDS (BRASIL, 2007; NASCIMENTO, 2012). Anunciou-se a intenção de se adquirir a versão genérica de produção indiana, estimando-se uma redução de US\$ 30 milhões por ano. O Grupo Merck recebeu um prazo de 7 dias para fazer uma contraproposta, que ofereceu uma redução de 30% nos preços – US\$ 1,10 por comprimido – considerada insuficiente pelo governo brasileiro que decidiu seguir com o processo de licenciamento compulsório iniciado em 24 de abril de 2007 (RODRIGUES, 2009; ELIAS, 2009; FLORES; LIMA, 2011).

Assim, Luiz Inácio Lula da Silva, o então Presidente da República Federativa do Brasil, em 4 de maio de 2007 assina o Decreto 6.108 de 2007, oficializando o licenciamento compulsório do antirretroviral Efavirenz, produzido pela multinacional Merck Sharp & Dohme para fins de uso público não comercial, com validade de 5 anos, podendo ser renovado por mais 5 anos (RODRIGUES, 2009; ELIAS, 2009).

Tal licenciamento permitia a produção do medicamento em solo pátrio e a importação pelo Ministério da Saúde de versões genéricas não patenteadas de laboratórios pré-qualificados pela Organização Mundial da Saúde (OMS), atrelado ao compromisso do laboratório exportador repassar a tecnologia para produção nacional que seria efetuada pelo laboratório oficial Farmanguinhos (Fundação Osvaldo Cruz) futuramente, iniciando a produção apenas em 2009. No entanto, a legislação previa o pagamento de *royalties* ao laboratório detentor dos direitos da patente, que ficou estipulado em 1,5% do valor de compra pelo governo com base nas regras da OMS (RODRIGUES, 2009; ELIAS, 2009).

Comitê e legitimidade do licenciamento:

Em 08 de agosto de 2007, o governo seguiu com outro dispositivo referente ao Efavirenz, através da Portaria 583/2007 que instituiu o Comitê Técnico Regulatório no âmbito da ANVISA visando à criação de um comitê que acompanhasse o processo de desenvolvimento, produção e registro do Efavirenz no Brasil (RODRIGUES, 2009).

Ademais, a atuação do Brasil na condução desta medida de licença compulsória se sucedeu em consonância com os termos do TRIPS, e com o apoio de órgãos como a OMS, a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), em que os procedimentos estabelecidos em lei respeitaram as legislações nacional e internacional (NOGUEIRA, 2013).

Tais procedimentos foram tomados após tentativas de negociações com a empresa Merck e com as devidas justificativas para a redução dos preços do antirretroviral em razão da sustentabilidade do PN-DST/AIDS, além da constatação dos diferentes preços praticados pela empresa com outros países (NOGUEIRA, 2013; FERES; TRESSE, 2013). Como exemplo, o governo brasileiro respaldou-se em documentos do “United Nations Development Program” da OMS, de estudos econômicos e de procedimentos adotados por demais países para estipular o percentual de *royalties* que seriam pagos a Merck (FERES; TRESSE, 2013).

Portanto, o licenciamento compulsório atestou o compromisso do governo brasileiro com a viabilidade e sustentabilidade do acesso ao tratamento da AIDS no país, num contexto em que os medicamentos patenteados possuem preços altos e são de difícil acesso a grande parte dos países periféricos. Além disso, tal atitude configura-se em consonância com o comprometimento do governo com o acesso universal a tratamentos e a saúde, empregado na política externa brasileira no período (CHAVES; VIEIRA; REIS, 2008).

Considerações sobre licenciamento compulsório e a Política Externa de Lula em defesa da saúde

A partir disso, é relevante retomar brevemente a política externa do governo vigente da época, presidida pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a fim de compreender a extensão da medida do licenciamento compulsório de uma empresa multinacional e como ela se encaixa na sua política em defesa do acesso à saúde a nível nacional e internacional. O governo petista agiu em prol da defesa de acesso universal a tratamentos e a saúde. No caso da política externa para a AIDS, fortalecera as relações de cooperação com países em desenvolvimento por meio de projetos norteando o viés de cooperação Sul-Sul (CHAVES; VIEIRA; REIS, 2008; BARBOZA, 2014), além da cooperação com agências oficiais e organizações da sociedade civil empenhadas no combate global à epidemia de AIDS no mundo (CHEQUER; SIMÃO, 2008).

Portanto, a cooperação técnica na área da saúde se deu por intermédio de mecanismos como acordos formais entre governos, por meio do Centro Internacional de Cooperação Técnica, iniciativa conjunta do Governo Brasileiro e do UNAIDS de 2005 e por mecanismos de cooperação trilateral (CHEQUER; SIMÃO, 2008). Assim,

tais ações explanadas acima vão além de aumentar o prestígio externo e a credibilidade do governo brasileiro nesta pauta de saúde. Os ganhos que o Brasil teve com o licenciamento ultrapassam a economia de recursos, pois fortaleceu a política nacional de acesso a medicamentos e a credibilidade e poder de barganha e negociação de preços futuros com multinacionais, além de estimular a produção nacional de medicamentos e a transferência de tecnologia e reduzir a dependência externa de medicamentos. Isto tudo demonstrou o comprometimento do Brasil com o princípio de acesso universal a tratamentos e a saúde (RODRIGUES, 2009; NOGUEIRA, 2013).

Considerações finais

A partir do exposto, é possível observar que um estilo de política externa brasileira ativo acompanhado por uma importante diplomacia presidencial nos governos FHC e Lula, foi fundamental para garantir o acesso público aos pacientes de AIDS dos medicamentos necessários para seu tratamento. Aliás, a ativa atuação internacional brasileira em saúde desde 1995 até 2010 foram desenvolvidas no marco de um processo de institucionalização do tema da saúde na agenda da PEB, o que significou que o Brasil passou a reconhecer o diálogo desse tema com outras dimensões da diplomacia (TORRES BARBOZA *et al*, 2017).

Nesse sentido, as políticas em relação ao tratamento da doença HIV/AIDS demonstraram a vinculação entre saúde e Direitos Humanos feita pela diplomacia brasileira da época. Assim, é interessante sublinhar que o acesso dos pacientes de AIDS aos antirretrovirais implicou uma recuperação da sua subjetividade individual como sujeitos de direitos, como cidadãos e não como meramente doentes. Recuperando as contribuições de Feres e Tresse em relação à atuação do Lula, é possível afirmar que “a atuação do Governo Federal no caso do Efavirenz evitou a construção e reprodução de uma identidade fragmentada” (FERES, 2020, p. 14).

Nesse sentido, desenvolveu-se também a disputa no marco da OMC. A vitória brasileira na disputa com os Estados Unidos no marco da OMC demonstra a importância em aumento do soft power nas Relações Internacionais (SILVA, 2020). A utilização da premissa humanitária em defesa da quebra de patentes é reflexo de um contexto internacional no qual se exige uma “mirada humana” da saúde, considerada como um direito e não meramente

como produto, demanda protagonizada pela opinião pública mundial e as organizações não governamentais. Com isso, não se está afirmando uma hierarquia entre o direito de propriedade intelectual e o direito à saúde, mas que ambas se complementam e é por isso que “é preciso buscar um adequado equilíbrio entre a proteção dos direitos de exploração comercial de um invento científico e os direitos sociais” (ELIAS, 2009, p. 20), salvaguardando primordialmente o direito à vida.

Assim, não deve-se ignorar o alcance do processo brasileiro. Levando em conta que doenças como o HIV/AIDS afetam principalmente às populações dos países periféricos, a possibilidade de proceder à quebra de patentes e à licença compulsória tornam-se fundamentais, dado que possibilitam a compra de patentes e viabilizam a produção nacional dos medicamentos, já dificultada pelos escassos recursos econômicos disponíveis para isso. “O direito à propriedade intelectual não deve ser considerado ilimitado ou absoluto, tampouco superior a outros direitos fundamentais, na medida em que tem uma função social” (ELIAS, 2009, p. 20). Somente dessa maneira será possível garantir o acesso à saúde como um bem público e um direito social. No contexto atual de crescente rejeição à política, assume particular importância sublinhar a fundamentalidade das políticas públicas e das políticas sociais estatais, entre as quais cabe mencionar a política externa, como via de acesso efetivo aos direitos sociais fundamentais. Deve-se lembrar, no entanto, que para que isso seja possível é necessário abrir espaços maiores de diálogo entre a diplomacia e os diferentes setores sociais, como uma maneira de efetivação da *accountability social*, fundamental nas nossas democracias.

Referências

BARBOZA, Tayná Marques Torres. **A saúde na agenda da política externa brasileira nos governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso (1995 - 2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003 - 2010)**. 2014. 149 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2014.

BHAGWATI, Jagdish (org.). **Aggressive unilateralism : America's 301 trade policy and the world trading system**. Ann Arbor: University Of Michigan Press, 1990.

BRASIL, 1996a. **Lei no 9.279 de 14 de maio de 1996**. Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial. Disponível em: <http://www.planalto>.

gov.br/ccivil_03/leis/l9279.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.279%2C%20DE%2014,obriga%C3%A7%C3%B5es%20relativos%20%C3%A0%20propriedade%20industrial.&text=Art.&text=6%C2%BA%20Ao%20autor%20de%20inventen%C3%A7%C3%A3o,nas%20condi%C3%A7%C3%B5es%20estabelecidas%20nesta%20Lei. Acesso em: 31 ago. 2020.

BRASIL, 1996b. **Lei o 9.313, de 13 de novembro de 1996.** Dispõe sobre a distribuição gratuita de medicamentos aos portadores de HIV e doentes de AIDS. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9313.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.313%2C%20DE%2013,Art. Acesso em: 31 ago. 2020.

BRASIL, 2003. **Decreto nº 4.830 de 04 de setembro de 2003.** Dá nova redação aos arts. 1º, 2º, 5º, 9º e 10 do Decreto no 3.201, de 6 de outubro de 1999, que dispõe sobre a concessão, de ofício, de licença compulsória nos casos de emergência nacional e de interesse público de que trata o art. 71 da Lei no 9.279, de 14 de maio de 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4830.htm. Acesso em: 31 ago. 2020.

BRASIL, Ministério da Saúde. **Portaria MS-GM nº 886 de 24 de abril de 2007.** Disponível em: <http://www.aids.gov.br/en/node/52650>. Acesso em: 27 out. 2020.

BRASIL, 2007. **Decreto no 6.108 de 04 de maio de 2007.** Concede licenciamento compulsório, por interesse público, de patentes referentes ao Efavirenz, para fins de uso público não-comercial. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6108.htm. Acesso em: 31 ago. 2020.

CARVALHO, Nuno Pires de. Um episódio da diplomacia comercial brasileira: a controvérsia iniciada pelos EUA sobre o art. 68 da Lei da Propriedade Industrial e a Resposta do Brasil. **Revista dos Tribunais**, Brasília, v. 975, 2017. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RTrib_n.975.12.PDF. Acesso em: 28 out. 2020.

CASTRO, Elza Moreira Marcelino de. **O Acordo TRIPS e a saúde pública: implicações e perspectivas.** Brasília: FUNAG, 2018. Disponível em: <http://funag.gov.br/biblioteca/download/1252-trips-e-a-saude-publica.pdf>. Acesso em: 28 out. 2020.

CHAVES, Gabriela Costa; VIEIRA, Marcela Fogaça; REIS, Renata. Acesso a medicamentos e propriedade intelectual no Brasil: reflexões e estratégias da sociedade civil. **Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos**, [s.l.], v. 5, n. 8, p. 170-198, jun. 2008. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s1806-64452008000100009>. Acesso em: 01 set. 2020.

CHEQUER, Pedro; SIMÃO, Mariângela. O Brasil e o combate internacional contra a AIDS. In: Brasília. Fundação Alexandre de Gusmão. (org.). **O Brasil e a ONU.** Brasília: Ministério de Relações Exteriores, 2008. p. 161-182.

ELIAS, Fernando Lopes Ferraz. Patente de medicamento: a questão do licenciamento compulsório do Efavirenz. **Revista Eletrônica de Direito Internacional**, Belo Horizonte, ano 2009, v. 4, p. 31-56, 4 fev. 2009.

FARIA, Carlos A. Pimenta de. As organizações internacionais como difusoras de políticas públicas. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 7, n. 13, jan./jun, p. 29-49, 2018.

FARIA, Carlos A. Pimenta de. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 51, p. 80-97, 2008.

FERES, Marcos V. C.; TRESSE, Vitor S. **Licença compulsória**: repensando o papel da política pública no contexto da propriedade intelectual. 2013. 16 p. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=f563f708bcb697a8>. Acesso em: 30 ago. 2020.

FLORES, Nilton C. LIMA, Simone Álvares. Las Licencias Obligatorias y el Acceso a los Medicamentos Esenciales para la Vida Propiedad Intelectual. **Revista Propiedad Intelectual**, Mérida, Venezuela, v.10, n. 14, janeiro-dezembro. 2011. p.109-126. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/1890/189020164006.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2020.

HOIRISCH, Cláudia. **Licença compulsória para medicamentos como política pública**: o caso do antirretroviral *Efavirenz*. Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração pública e de Empresas da FGV para obtenção do grau de Mestre em Gestão Empresarial. Rio de Janeiro, 2010. 177 p.

ISTOÉ DINHEIRO. **O Brasil dobrou os gigantes**. [S. l.], 2001. Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/noticias/economia/20011214/brasil-dobrou-gigantes/25992>. Acesso em: 28 out. 2020.

KRASNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos Regimes Internacionais: Regimes Internacionais como variáveis intervenientes. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 20, n. 42, p. 93-110, jun. 2012.

MARQUES, Marília Bernardes. **Acessibilidade aos Medicamentos**: o desafio de vincular ciência, tecnologia, inovação e saúde no Brasil. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2002. Disponível em: https://www.cgee.org.br/documents/10195/734063/acessibilidade_aos_medicamentos_1037.pdf/94456019-2d4b-4925-8a0b-b8ed3e73043d?version=1.0. Acesso em: 28 out. 2020.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Letícia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto int.**, Rio de Janeiro , v. 35, n. 1, p. 11-41, Junho 2013.

MILANI, Carlos R.S. Política externa é política pública? **Revista Inteligência**, abril-maio-junho, p. 57-75, 2015.

MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES. **Resenha de Política Exterior do Brasil**. Brasília: Gráfica do Ministério das Relações Exteriores, 2001. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N88_1Sem_2001.pdf. Acesso em: 28 out. 2020.

MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES. 2002. **“Discurso proferido pelo Ministro Celso Amorim nas Nações Unidas na Reunião de Seguimento da Declaração de Compromisso sobre o HIV/AIDS”**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/7822-discurso-proferido-pelo-ministro-celso-amorim-nas-nacoes-unidas-na-reuniao-de-seguimento-da-declaracao-de-compromisso-sobre-o-hiv-aids>. Acessado em: 31 de ago. 2020.

NASCIMENTO, Mayara Roriz. **Propriedade Intelectual e Relações Internacionais**: Estudo de caso sobre a licença compulsória do Efavirenz. Orientador: Marcelo Gonçalves. 2012. TCC (Bacharel em Relações Internacionais) - Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Brasília, 2012. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle//235/4356>. Acesso em: 1 set. 2020.

NOGUEIRA, Tatiana S. **Licenciamento compulsório e acesso ao tratamento do HIV/AIDS no Brasil**. 2013. 115 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2013.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes. O contencioso Brasil x Estados Unidos sobre patentes farmacêuticas na OMC. **Carta Internacional**, [s. l.], v. 1, n. 1, p. 41-51, 2016. Disponível em: <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/253>. Acesso em: 17 out. 2020.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; MORENO, Fernanda Venceslau. Negociações comerciais internacionais e democracia: o contencioso Brasil x EUA das patentes farmacêuticas na OMC. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 1, p. 189-220, 2007.

PECEQUILO, Cristina. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n.2, 2008.

PINHEIRO, Letícia. **Política Externa Brasileira (1889-2002)**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2004.

RODRIGUES, William C. V.; SOLER, Orenzio. Licença compulsória do efavirenz no Brasil em 2007: contextualização. **Temas de Actualidad, Rev Panam Salud Publica**, v. 26, n. 6, 2009. p. 553-559. Disponível em: <https://www.scielosp.org/article/rpsp/2009.v26n6/553-559/>. Acesso em: 30 ago. 2020.

SILVA, Alex Giacomelli da. Poder inteligente: a questão do hiv/aids na política externa brasileira. **Contexto Internacional**, [S.L.], v. 27, n. 1, p. 127-158, jun. 2005. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-85292005000100004>. Acesso em: 01 set. 2020.

SOUZA, André. Saúde pública, patentes e atores não estatais: a política externa do Brasil ante a epidemia de AIDS. In: Letícia Pinheiro e Carlos Milani (Org.), **Política Externa Brasileira: A política das práticas e as práticas da política**. Rio de Janeiro: FGV, 2011.

TORRES BARBOZA, Tayná M.; PINHEIRO, Letícia; PIRES-ALVES Fernando. O diálogo entre saúde e política externa brasileira nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). **Carta Internacional**, v. 12, n. 3, p. 175-198, 2017.

UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. **USTR Announces Results of Special 301 Annual Review**. Washington, D.C: Executive Office of the President, 1997. Disponível em: <https://ustr.gov/sites/default/files/1997%20Special%20301%20Report.pdf>. Acesso em: 21 out. 2020.

UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. **USTR Announces Results of Special 301 Annual Review**. Washington, D.C: Executive Office of the President,

1998. Disponível em: <https://ustr.gov/sites/default/files/1998%20Special%20301%20Report.pdf>. Acesso em: 21 out. 2020.

UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. **USTR Announces Results of Special 301 Annual Review.** Washington, D.C: Executive Office of the President, 1999. Disponível em: <https://ustr.gov/sites/default/files/1999%20Special%20301%20Report.pdf>. Acesso em: 21 out. 2020.

UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. **USTR Announces Two decisions: Title VII and Special 301.** Washington, D.C: Executive Office of the President, 1996. Disponível em: <https://ustr.gov/sites/default/files/1996%20Special%20301%20Report.pdf>. Acesso em: 21 out. 2020.

UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. **USTR Releases Super 301, Special 301 and Title VII Reports.** Washington, D.C: Executive Office of the President, 2000. Disponível em: <https://ustr.gov/sites/default/files/2000%20Special%20301%20Report.pdf>. Acesso em: 21 out. 2020.

VIDIGAL, Carlos. Brasil: potência cordial? A diplomacia brasileira no início do século XXI. **Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde**, v.4, n.1, 2010.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Brazil — Measures Affecting Patent Protection** 8 jun. 2000. Seção Request for Consultations by the United States, Disponível em: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/G/L/385.pdf&Open=True>. Acesso em: 21 out. 2020.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Brazil — Measures Affecting Patent Protection.** 09 jan. 2001a. Seção Request for the Establishment of a Panel by the United States, Disponível em: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/WT/DS/199-3.pdf&Open=True>. Acesso em: 21 out. 2020.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Brazil — Measures Affecting Patent Protection** 19 jul. 2001b. Seção Notification of Mutually Agreed Solution, Disponível em: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/IP/D/23A1.pdf&Open=True>. Acesso em: 21 out. 2020.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **United States — US Patents Code** 31 jan. 2001c. Seção Request for Consultations by Brazil, Disponível em: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=669,1938&CurrentCatalogueIdIndex=1&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True. Acesso em: 21 out. 2020.

Recebido em: 01 de dezembro de 2020

Aprovado em: 03 de maio de 2021

Antropoceno e a práxis da temporalidade negativa: um estudo sobre a inação

Anthropocene and the praxis of negative temporality: a study on inaction

El antropoceno y la praxis de la temporalidad negativa: un estudio sobre la inacción

Giulliano Renato Molinero Junior¹
Rebecca Ferreira de Sousa Rabelo²

Resumo

O presente trabalho busca responder quais os resultados, na práxis, da imaginação política guiada pela temporalidade negativa quanto ao Antropoceno. Para isso, se estrutura em três objetivos específicos, a saber, descrever os principais conceitos relacionados à pergunta; explicar o porquê da ocorrência da temporalidade negativa na imaginação política quanto ao Antropoceno e por fim analisar os resultados decorrentes da temporalidade negativa na imaginação política quanto ao Antropoceno, tanto em práticas quanto em epistemes. Em uma proposição de fomento intelectual à pesquisas polifônicas, o texto se utiliza de uma análise do campo das Relações Internacionais e da Psicologia, se dividindo em dois ambientes analíticos: micro e macro ambientes.

Palavras-chave: Antropoceno. Temporalidade negativa. Imaginação política. Polifonia.

Abstract

The present work aims at discovering the results, in praxis, of the political imagination guided by the negative temporality regarding the Anthropocene. For this, it is structured in three specific objectives, namely, to describe the main concepts related to the question; explain why

negative temporality occurred in the political imagination regarding the Anthropocene and, finally, to analyze the results made by the negative temporality in the political imagination as in the Anthropocene, both in practices and in epistemes. In a proposal to foster intellectual polyphonic research, the text uses an analysis of the fields of International Relations and Psychology, dividing itself into two analytical environments: micro and macro environments.

Key-words: Anthropocene. Negative temporality. Political imagination. Poliphony.

1. Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Católica de Brasília. E-mail para contato: giullianojunior@gmail.com

2. Graduanda em Psicologia pelo Centro Universitário de Brasília. E-mail para contato: rebecca.rabelo@outlook.com

Resumen

El presente trabajo busca responder cuáles son los resultados, en la praxis, del imaginario político guiado por la temporalidad negativa con respecto al Antropoceno. Para tal, se estructura en tres objetivos específicos, a saber, describir los principales conceptos relacionados con la pregunta; explicar por qué la ocurrencia de la temporalidad negativa en el imaginario político con respecto al Antropoceno y finalmente analizar los resultados que surgen

de la temporalidad negativa en el imaginario político con respecto al Antropoceno, tanto en las prácticas como en las epistemes. En una propuesta de promoción intelectual de la investigación polifónica, el texto utiliza un análisis del campo de las Relaciones Internacionales y la Psicología, dividiéndose en dos entornos analíticos: micro y macro entornos.

Palabras clave: Antropoceno. Temporalidad negativa. Imaginación política. Polifonía.

Introdução

O assunto Antropoceno se faz importante, em primeiro lugar, pelo vácuo de trabalhos existentes sobre o tema dentro do campo de Relações Internacionais. Em pesquisa feita por Simangan (2020), compreendendo-se todos os 1.286 artigos publicados sobre o assunto na Web of Science, desde os anos 2000 (quando o tema foi primeiramente abordado pelo nobelista Paul Crutzen) até 2019, apenas 38 artigos eram das Relações Internacionais. Quando o filtro foi feito para autores do Sul Global³, o número diminuiu ainda mais - com o Brasil apresentando apenas 9 publicações -, o que indica falta da perspectiva do Sul Global no debate acadêmico.

Concomitantemente, segundo Gumbert (2020), o Antropoceno modifica a compreensão dual de mundo, tipicamente ocidental, entre humanidade e natureza, propondo ao invés disso uma união sistêmica e multi-influenciável. Em posse do novo entendimento, torna-se claro para o autor que o tema do Antropoceno deve ser “resgatado” das ciências naturais, politizado enquanto discurso e enquanto prática, já que a humanidade e suas relações sociais agora causam e sofrem efeitos do “mundo natural” na mesma medida em que o compõem, eliminando a ideia de verdades ou fatos absolutos e politicamente neutros presente nas ciências naturais.

Apesar de existirem outras razões teóricas para se buscarem soluções ao Antropoceno, as razões práticas se mostram ainda mais emergenciais. Como descrito pelo *Green New Deal* americano:

[...]Whereas climate change, pollution, and environmental destruction have exacerbated systemic racial, regional, social, environmen-

3. O termo Sul Global é criação teórica dos estudos pós-coloniais e se refere ao conjunto dos países em desenvolvimento. Seu oposto teórico é o do Norte Global, representando os países desenvolvidos e - em maioria Ocidentais - do planeta.

tal, and economic injustices[...] by disproportionately affecting indigenous peoples, communities of color, migrant communities, the poor, low-income workers, women, the elderly, the unhoused, people with disabilities, and youth[...]⁴. (116 CONGRESS, 2019, p. 4)

Por essas razões, o presente artigo tem por pergunta de pesquisa a seguinte: Quais os resultados, na práxis⁵, da imaginação política guiada pela temporalidade negativa quanto ao Antropoceno? Essa pergunta de pesquisa visa compreender o que já foi produzido em termos de entendimento político do tema, e encontrar gargalos ou limitações interpretativos possíveis nesses entendimentos, a fim de propor soluções, bem como enaltecer estratégias e entendimentos funcionais, caso estes sejam encontrados.

Em busca de se responder a pergunta de pesquisa, o trabalho elenca três objetivos específicos, nomeadamente, descrever os principais conceitos relacionados à pergunta; explicar o porquê da ocorrência da temporalidade negativa na imaginação política relativa ao Antropoceno; e por fim analisar os resultados decorrentes, tanto em práticas quanto em epistemes. Para que os objetivos específicos elencados sejam atendidos, a metodologia utilizada será revisão bibliográfica do estado da arte no campo da governança do Antropoceno, bem como de clássicos, tanto da área, quanto de áreas adjacentes, a fim de criar um debate multidisciplinar, e respeitar a proposição de um estudo politicamente polifônico (CERVO et al. 1995 ; KING et al. 1994).

O texto propõe organização análoga a das imagens de Waltz (1954), entendendo que a separação em níveis de análise é central para que a pesquisa se torne polifônica não apenas em conteúdo, mas também em método analítico, vendo o problema estudado por diferentes perspectivas em diferentes níveis. Ainda sim, ao invés de subscrever às três imagens de Waltz como são, o presente trabalho divide-se apenas em micro e macro ambientes de análise⁶.

4. [...] Considerando que as mudanças climáticas, a poluição e a destruição ambiental exacerbaram as injustiças sistêmicas de ordem raciais, regionais, sociais, ambientais e econômicas [...], afetando desproporcionalmente os povos indígenas, comunidades de cor, comunidades migrantes, pobres e trabalhadores de classe baixa, mulheres, idosos, desabrigados, pessoas com deficiência e jovens [...]. Tradução nossa.

5. Práxis sendo compreendida como a união dos entendimentos teóricos com as suas respectivas aplicações práticas na realidade.

6. A escolha de não seguir a risca a separação em imagens proposta por Waltz acontece na medida em que as teorias *mainstream* das Relações Internacionais, como a teoria Realista de Waltz, acabam ou por ignorar a agenda ambiental ou por torná-la epistemologicamente subordinada às demais, sem importância deontológica. Por essa razão, apesar de o presente artigo levar em conta a necessidade metodológica da divisão em ambientes analíticos diversos, a normatividade do entendimento Realista foi retirada.

São eles, respectivamente, a análise no nível individual e aquela que une o estatal com o sistêmico, sendo trabalhadas, respectivamente, segundo a lógica de Sistemas Complexos (ORSINI et al., 2019) e marcos teóricos dentro da Psicologia Cognitiva como a Solução de Problemas (PRETZ et al., 2003). Enquanto o microambiente da análise individual é essencialmente acerca do estudo do âmbito cognitivo e comportamental humano, o macroambiente une Estado e Sistema Internacional (SI) em uma perspectiva política, e por isso vem unificado na pesquisa.

Conceitos principais

O termo Antropoceno é cunhado a partir da junção de duas palavras cujas origens se encontram no grego Ático antigo: ἄνθρωπος, significando homem ou humano, e ceno, derivado de κοινός - novo em grego Ático antigo. Proposto pela primeira vez nos anos 2000 pelo nobelista Paul Crutzen e por Eugene Stoermer, o Antropoceno marca a passagem da era geológica conhecida como Holoceno para a nova época em que a humanidade passa a ser o maior agente de mudança geológica em escala planetária (BIERMANN, 2016).

O conceito, no entanto, possui algumas limitações. A primeira diz respeito à distinção que estabelece entre agentes biológicos e geológicos não existir além da teoria. Por exemplo, a oxigenação da atmosfera feita pelas cianobactérias fotossintéticas há centenas de milhões de anos, um efeito químico e físico de escala global produzido por seres biológicos (BAUER et al, 2018, p. 213). A segunda limitação diz respeito a sua mensuração, já que tanto o GSSP⁷ quanto o GSSA⁸ - pontos específicos de mudança da era geológica - não são unanimidade na academia⁹, ao passo em que o ESS¹⁰ - que mede processos e não pontos específicos - pode ser considerado iniciado em diferentes momentos da história humana, como por exemplo as massivas mudanças causadas pela humanidade ao passar do nomadismo ao sedentarismo, pelo período escravocrata ou mesmo pela Revolução Industrial (BAUER et al., 2018).

7. *Boundary Stratotype Sections and Points*, ou Seções e Pontos do Estratotipo de Limite. Tradução nossa.

8. *Global Standard Stratigraphic Ages*, ou Idades Estratigráficas de Padrão Global. Tradução nossa.

9. Embora já exista alguma unanimidade nas ciências *mainstream* com relação aos marcadores estratigráficos do Antropoceno, seu exato início é continuamente questionado.

10. *Earth System Science*, ou Ciência do Sistema Terra. Tradução nossa.

Tal dificuldade de mensuração do início do Antropoceno é também um testemunho acerca da artificialidade da separação entre os complexos humano e natural, de maneira que a busca por períodos anterior e posterior ao impacto humano é trivial, algo já argumentado no início deste artigo por Gumbert (2020).

Uma terceira limitação do conceito versa a respeito de uma homogeneização teórica da causa do Antropoceno, contida no seu próprio nome, que implica que a humanidade teve igual responsabilidade pela passagem à nova era geológica. É inverossímil pensar que o Norte e o Sul Global tiveram as mesmas participações no processo de mudança - ou ainda que sofrem os resultados na mesma proporção -, assim como também inverossímil pensar que as distintas classes sociais causaram igualmente o evento (HARAWAY, 2015). Outras diversas limitações poderiam ser levantadas a respeito do conceito de Antropoceno, e de fato outros conceitos foram sugeridos para substituí-lo¹¹, mas nenhum conseguiu resolver todas as limitações, de forma que, embora imperfeito, o conceito ainda parece ser o mais explicativo a respeito do impacto humano no meio ambiente.

O Antropoceno é, portanto, um problema de escala planetária, que necessita também de uma solução planetária - seja ela uma solução de Governança Global ou de Geoengenharia. Segundo Gonçalves (et al., 2011), Governança Global é o somatório de todas as formas - formais, como por exemplo regimes e instituições, e informais - pelas quais atores estatais e não-estatais, instituições e indivíduos, administram seus problemas comuns. Tais problemas comuns, como se convencionou, são conhecidos por *Commons* (OSTROM, 1998), e variam de natureza, como tecnologia, terrorismo, e mudança climáticas - o *Common* relacionado diretamente ao Antropoceno.

Já a segunda possibilidade de solução apresentada, a Geoengenharia, é entendida como um termo que compreende uma ampla gama de tecnologias especulativas que evitariam que a humanida-

11. Como por exemplo o Plantationoceno; Capitaloceno; *Chthulocene*; entre outros. Enquanto o Plantationoceno não respondia às imensas mudanças causadas após a Revolução Industrial, o Capitaloceno não lidava com as mudanças humanas históricas que afetaram o sistema terra de forma geral. Ambos não contavam também com as duas primeiras limitações citadas no texto (HARAWAY, 2015). Quanto ao *Chthulocene*, um conceito tão abrangente e generalista perde naturalmente seu poder explicativo, pois ao abarcar todas as lentes de mundo, torna-se um paradoxo, conjugando visões discordantes dentro de si.

de atingisse graus críticos acima do aceitável¹². A Geoengenharia se diferencia da engenharia climática pela sua amplitude global, e não regional, e por se subdividir essencialmente em duas categorias, a saber, removedores de Dióxido de Carbono (CO₂) e modificadores de albedo. Enquanto a primeira subdivisão busca diminuir o CO₂ da atmosfera terrestre, a segunda trata de gerenciar a radiação solar que entra na atmosfera do Sistema Terra (BURNS et al., 2020).

Ambas soluções - Governança Global e Geoengenharia - são exercícios imaginativos que buscam soluções ao problema do Antropoceno, e são necessários na medida em que o Antropoceno se comporta como um Sistema Complexo, e portanto não se sabe com exatidão quais ações gerariam as respostas esperadas de forma controlada. O que decorre dessa afirmativa é que qualquer ação real em relação ao Antropoceno poderia ter resultados catastróficos não previstos em escala planetária, e por não haver outra forma de estudo destas ações que não empiricamente, a imaginação seria a única forma de experimentação possível. Criam-se especulações, modelos, ficção científica baseada em veracidade e ciência a fim de testar qualquer ação antes de aplicá-la ao “mundo real” (PATERSON, 2016).

Um Sistema Complexo é caracterizado como: 1) um Sistema Aberto - existem pluralidades de atores além dos típicos reconhecidos pelas teorias *mainstream* das Relações Internacionais -; 2) não-linear - um resultado não tem uma causa clara, pode ser a causa de sua própria causa (retroalimentando o sistema) e o conjunto de atores se relacionando entre si produz resultados que apenas o somatório dos atores não produziria¹³ - e 3) auto-organizado - através de *feedbacks* positivos o sistema se auto regula, e não há hierarquia real, mas múltiplas interações com habilidades distintas de controle do sistema (ORSINI et al., 2019).

12. Geralmente 2° acima dos níveis pré-industriais, embora esse limite não seja o suficiente para salvaguardar uma série de cidades no Sul Global, o que demonstra a hegemonia do discurso científico do Norte Global (BIERMANN, 2016). É válido lembrar que algumas cidades do Norte também seriam afetadas nessas circunstâncias, no entanto, possuíam mais recursos para mitigar as dificuldades. É possível que o aumento de 2° tenha um impacto mais desigual na agricultura em razão dos incrementos de temperatura e da alteração no regime de chuvas da zona tropical.

13. Um exemplo da propriedade da não-linearidade foi dado por Vigotski (2001), que propôs que estudar os componentes da água (hidrogênio e oxigênio) não explicaria o porque a água apaga o fogo, já que ambos são individualmente combustíveis. A capacidade de apagar o fogo só poderia ser entendida quando a água fosse estudada por suas interações e propriedades emergentes destas, e não segundo o somatório de seus componentes individuais.

A imaginação para lidar com o Sistema Complexo do Antropoceno costuma ser política em natureza - político na acepção clássica da palavra, que a entende como uma ação para a *pólis*, ou voltada ao coletivo, ao público, como o é o Antropoceno - e seu aspecto temporal pode ser regido segundo duas formas: a temporalidade negativa e a positiva. A imaginação política do Antropoceno regida pela temporalidade negativa (IPATN) é aquela que minimiza os riscos das mudanças climáticas e crê que o futuro conseguirá resolver o problema através de um *Deus ex Machina*, geralmente na forma do não-humano ou da tecnologia em particular.

Em contraste, a imaginação política do Antropoceno regida pela temporalidade positiva (IPATP) é aquela que propõe que ações devam ser tomadas no tempo presente para se garantir, ou ao menos tentar, resolver o problema ambiental emergencial, crendo que deixar a responsabilidade para as futuras gerações de algo produzido pelas gerações atuais não só é antiético, como também um risco de largas proporções, visto o estado crítico do tema (FALK, 2016). É válido lembrar a proximidade da IPATN com o axioma iluminista - e sua continuação moderna no humanismo - que propõe que a humanidade segue sempre em avanço e melhoria, sempre adaptável, e que portanto apenas isso é esperado do futuro.

O microambiente

Ao se estudar o indivíduo em processo metodológico análogo ao da primeira imagem de Waltz (1954), mediante um contexto crítico que envolve o meio ambiente e o futuro da civilização, observa-se um padrão de comportamentos contraditórios que dizem respeito a demanda por soluções, apresentada pela situação problemática atual do Antropoceno e a constante falta de ação que promoveriam tais resoluções (IPATN).

A respeito da cognição humana, pode-se destacar a elaboração de heurísticas como um fator relevante para a construção de solução de problemas como o do Antropoceno. Heurísticas são atalhos mentais que diminuem a carga cognitiva em tomadas de decisões, otimizando a escolha de um indivíduo mediante diversas possibilidades encontradas em um determinado contexto (STERNBERG & STERNBERG, 2016). Tal relevância deste processo se dá pelo fato de que tais atalhos reduzem informações disponíveis no contexto a um nível que seja acessível de se administrar (SHAH E OPPENHEI-

MER, 2008), influenciando diretamente em como o ambiente é avaliado e ações são tomadas em diferentes situações.

As heurísticas tendem a direcionar o julgamento na tomada de decisões ao reduzir o tempo e esforço cognitivo, não proporcionando uma avaliação completa das possíveis consequências de uma ação. Observa-se então as limitações da cognição humana em processar informações advindas de situações cotidianas, mas também em ambientes complexos, ou seja, em um contexto de incerteza, as heurísticas possuem grande utilidade para um funcionamento cognitivo, tornando-o mais eficaz, mas podem gerar falhas e erros graves e estruturais (TONETTO et al., 2006).

Articulando o funcionamento das heurísticas em relação aos Sistemas Complexos como o Antropoceno, observa-se que um indivíduo, ao tomar uma decisão como, por exemplo, o uso e descarte de materiais não biodegradáveis, leva primeiramente em consideração os benefícios como a otimização de tempo e recursos, observado na estrutura das heurísticas, para depois avaliar o impacto que tais decisões causam em larga escala. A união de ações individuais torna-se então um aglomerado de consequências sistêmicas como a poluição de mares e rios pelo alto nível de lixo gerado, até problemas como a extinção de espécies causadas por vetores antropogênicos como destruição do habitat produzida em parte por tal poluição (MITCHELL, 2018).

Em uma visão de insegurança sobre o futuro que as consequências sistêmicas causam, outro fator a ser destacado é o fenômeno da procrastinação. Em um âmbito cognitivo e comportamental, a procrastinação torna-se uma resposta frente a situações adversas ao passo que promove um adiamento, prolongando o investimento incômodo em realizar uma tarefa ou decisão tanto no cotidiano como em situações complexas (STEEL, 2007).

Diferentemente de um simples evitamento, a procrastinação é direcionada a adiar uma tarefa ou decisão de maneira específica, é um atraso voluntário que se dá de forma irracional e em grande parte prejudicial por escolher um curso de ação que não maximize os melhores resultados, tanto psicologicamente como socialmente. As causas da procrastinação são caracterizadas por fatores como o tempo estimado para finalizar a tarefa - quanto mais longo for o tempo demandado para se realizar uma tarefa, menor o impacto que esta tarefa terá para as ações imediatas do indivíduo; a aversão à tarefa - em que a natureza da atividade demandada gera despra-

zer ou incômodo e o neuroticismo - como ansiedade e estresse causado por uma tarefa árdua e demandante (STEEL, 2007).

O fenômeno da procrastinação pode ser visto em contextos individuais mas também em situações que tomadores de decisão dentro de Estados e empresas, mesmo tendo o conhecimento de que acordos internacionais e mudanças estruturais como a prática da sustentabilidade irão gerar benefícios, postergam tais ações pelo incômodo e investimento que as tarefas geram no governo, na sociedade e até mesmo na economia.

Considera-se que mediante o exposto, tanto a heurística como a procrastinação podem ser caracterizados como fenômenos da IPATN por adiarem a solução dos problemas que envolvem o Antropoceno, o primeiro que, pela natureza de seu funcionamento, não gera contato direto com a totalidade das consequências geradas por uma ação individual e o segundo que de forma intencional adia tarefas e decisões que seriam necessárias para criação de possíveis resoluções.

Tal contexto revela a necessidade de um concerto de ações políticas, para que o aglomerado de prejuízos causados pela falha da heurística e o fenômeno da procrastinação possa ser contido e modificado de forma estruturada segundo os preceitos cooperativos (IPA-TP). Uma forma de entender a IPATN na práxis é observar como há um impedimento de resoluções do Antropoceno. Uma das possíveis resoluções a nível individual que é impedida pela visão da IPATN é o ciclo da solução de problemas proposto por Pretz (et al., 2003).

A solução de problemas não começa com uma descrição clara, mas com um panorama que envolve uma complexidade de fatores interligados constituintes do problema em questão, considera-se que o ciclo de solução de problema proposto é definido por cinco estágios: reconhecer e identificar o problema; definir e representar mentalmente o problema; desenvolver uma estratégia; organizar o conhecimento acerca do problema; alocar mentalmente e fisicamente recursos para a solução; monitorar o progresso da solução mediante o objetivo estabelecido e avaliar a acurácia da solução estruturada. (PRETZ et al., 2003). Observa-se também que o problema do Antropoceno pode ser classificado, segundo Getzels (apud PRETZ et al., 2003), como um problema “descoberto” em que apesar de ser existente, não tem sido apresentado aos que seriam responsáveis por resolvê-lo.

O Antropoceno, segundo esta lógica de solução, precisaria ser reconhecido por meio de uma mudança radical das representações mentais e sociais sobre como o complexo humano e o natural estão

integrados, não sendo duas instâncias dicotômicas mas um único sistema (GUMBERT, 2020). Uma vez definido, o sujeito organizaria o conhecimento acerca do Antropoceno desenvolvendo uma estratégia que alocaria recursos mentais e físicos para que o problema fosse resolvido, além de monitorar o progresso e validade da solução formulada. (PRETZ et al., 2003).

Um processo cognitivo individual como o exposto poderia proporcionar uma solução sistêmica quando produzido no coletivo, porém os preceitos da IPATN de aguardar um futuro melhor, não pela ação humana, mas por um avanço tecnológico, não permite que este fator aconteça na práxis. A razão para tal se deve ao fato de que a solução de problema (PRETZ et al., 2003) demanda comportamentos e práticas intrinsecamente humanos, inutilizados pelo uso sistêmico do *Deus ex Machina*.

O macroambiente

Ao se iniciar o estudo do Estado e do Sistema Internacional em si no que diz respeito a como lidam com o Antropoceno, Wapner alerta

All of us suffer from what could be called 'hardening of the categories' - the reification of understandings and practices. [...] Most efforts and even proposals for addressing climate change subscribe to conventional political, economic, and cultural understanding and practices. They mimic the larger society of which they are a part and rarely question underlying suppositions. One reason for this has to do with the seeming necessity to appear practical and realistic. No one wants to be accused of being naive or irrelevant. [...] Being practical wins one credibility and, even more, widens the degree of resonance within public discourse¹⁴ (WAPNER. 2016, p. 02-03).

Portanto, a primeira razão pela qual os Estados no SI produzem respostas majoritariamente ligadas à IPATN é a necessidade de ressonância com o público geral. Modificar a perspectiva popular é um evento politicamente custoso, sendo geralmente mais fácil pro-

14. Todos nós sofremos com o que poderia ser chamado de “endurecimento das categorias” - a reificação de entendimentos e práticas. [...] A maioria dos esforços e mesmo propostas para lidar com a mudança climática subscrevem ao entendimento e práticas políticas, econômicas e culturais convencionais. Eles imitam a sociedade mais ampla da qual fazem parte e raramente questionam suposições subjacentes. Uma razão para isso tem a ver com a aparente necessidade de parecer prático e realista. Ninguém quer ser acusado de ser ingênuo ou irrelevante. [...] Ser prático ganha credibilidade e, mais ainda, amplia o grau de ressonância no discurso público. Tradução nossa.

duzir política de acordo com as crenças pré-estabelecidas da larga maioria dos votantes¹⁵ - ou no caso dos países não democráticos, dos grupos de influência com maior poder. Em muitos casos, como explicitado por Wapner, existe uma dificuldade anterior, que é a de não conseguir nem sequer pensar em estratégias distintas das “perspectivas consolidadas” socialmente.

Clapp e Fuchs (2009) apontam ainda para as três dimensões de poder distintas pelas quais as grandes corporações relacionadas aos sistemas tradicionais de produção no Antropoceno exercem influência, tanto nos Estados, como no Sistema Internacional, a fim de dificultar a transição política de IPATN para IPATP: Instrumental, estrutural e discursiva. A instrumental diz respeito à ações como financiamento de campanhas ou lobby corporativo; a estrutural à habilidade de punir e recompensar países através da realocação de recursos, investimentos e postos de trabalho; e a discursiva, que estrutura muitas das regras dos regimes de comércio no mundo, e produz valores e ideias que depois são internalizados em regimes, Estados e até populações.

Concomitantemente, muitos Estados subscrevem aos princípios neoliberais, e a proposição de que seriam justamente esses princípios que aumentariam os problemas relacionados ao Antropoceno vai de encontro com as práticas políticas e econômicas aceitas. Por exemplo, é através das cadeias globais de alimentos que a agricultura se fortalece, sendo justamente essa a atividade humana mais danosa à biodiversidade (LITFIN, 2012), ou mesmo os mercados abertos, que necessitam da globalização para funcionarem, globalização que por sua vez é dependente dos combustíveis fósseis e da grande produção de tecnologia - e dela a vasta produção de lixo eletrônico (DALBY, 2014).

15. É válido que se faça distinção entre a opinião e ação privadas dos indivíduos e aquilo que expressam publicamente acerca do meio ambiente, e a compreensão de que os atores políticos agem não de acordo com o exposto publicamente, mas sim com a noção implícita das vontades de sua população. O exposto no âmbito público por vezes não corresponde à opinião e ações privadas. Os fatores para que ocorra a emissão de relatos fraudulentos variam, entretanto, o contexto em que há a necessidade de evitar ou sair de situações aversivas é um dos fatores que mais se destaca, como por exemplo a presença de audiências punitivas, no caso de relatos que são contrários a solução do problema do Antropoceno. Uma vez que a audiência mostra-se como variável relevante no controle da correspondência verbal entre dizer e fazer, no caso relatar uma posição favorável ao meio ambiente e agir conforme tal pressuposto, a presença de diferentes audiências controla, portanto, diferentes padrões de correspondência (CORTEZ et al., 2019; COSTA, 2019).

Narrativas geopolíticas costumavam tratar da natureza dos problemas globais como uma de escassez. Lidar com o Antropoceno é lidar com o excesso - tanto em produção como em consumo - o que pede uma nova perspectiva e com isso desafia o entendimento acadêmico e político já existente (DALBY, 2014). Afinal, não há negação de que o problema do Antropoceno é um de inerente complexidade, e para propor novos conhecimentos, pesquisas são necessárias, o que costuma levar tempo e recursos.

Além disso, sociedades complexas com avanços técnicos como as modernas sociedades humanas requerem um ritmo de vida mais dinâmico, com prazos e demandas variadas, o que acaba por gerar predisposição natural à procrastinação (IPATN), já que ajudaria a balancear a alta carga emocional e psíquica dos espaços tecnicamente desenvolvidos. Por conseguinte, sociedades agrárias tecnicamente não tão desenvolvidas e complexas teriam menos predisposição à procrastinação - inclusive, talvez, pelo próprio papel das tradições (MILGRAM apud STEEL, 2007).

Muitas outras razões para que o Estado e o Sistema Internacional permaneçam na IPATN poderiam ser levantadas, no entanto, as apresentadas devem ser o suficiente para que o presente trabalho possa desenvolver o recorte proposto, ou seja, busca responder quais os resultados, na práxis, da imaginação política guiada pela IPATN.

Um primeiro resultado na práxis se liga justamente à primeira razão apresentada para que o Estado e o SI permaneçam na IPATN. Uma vez que existe a dificuldade em se transpor o “endurecimento das categorias” (ver citação acima), o SI e seus membros acabam por reiterar as epistemes e as lógicas já existentes. Cada vez que um ator do SI adere às epistemes já existentes - por desconhecimento ou por ressonância com o público - ele também a operacionaliza e a reforça para os demais atores. A não ação acaba por se tornar também uma ação de reforço de estruturas que se solidificam com o uso - tanto prático como teórico.

Segundo Horton (et al., 2016), a crença na perfectibilidade do futuro que caracteriza a IPATN, ou mais especificamente a crença em um *Deus ex Machina* (que aqui assume a forma da tecnologia da Geoengenharia privada), sem a participação de um agente regulador como o Estado, por exemplo, poderia ter consequências tão ou mais catastróficas que o avanço do Antropoceno de per si. Sem a participação de agentes reguladores, a Geoengenharia poderia se

tornar instrumento de poder de grupos privados, uma vez que teriam a capacidade de alterar o clima de regiões específicas do globo, causando inundações ou secas, por exemplo, e mantendo o mundo como refém.

Ainda segundo os autores, sem um concerto político internacional que regulasse essa tecnologia, a dinâmica competitiva da Geoengenharia entre os Estados poderia produzir uma armadilha clássica dos estudos de teoria dos jogos: quando um *player* global desenvolve a capacidade de implementar Geoengenharia, outros *players* podem responder, por medo, com tecnologias ainda mal estudadas e desenvolvidas, no objetivo de igualar ou superar o primeiro. Além do risco da unilateralidade de implantação da Geoengenharia, os autores ainda comentam para o risco de que, sem um concerto internacional, não apenas os Estados desenvolvidos apliquem a tecnologia, mas mesmo os considerados ameaçados mais diretamente por ela ou aqueles isolados no SI também a apliquem.

Concomitantemente, segundo Dalby (2014), a Geoengenharia mantém os processos de adaptação do capitalismo, o que acabaria, inevitavelmente, por apenas postergar o problema do Antropoceno como resultado da alta produção, consumo e descarte de bens. Ao invés de se trabalhar em uma nova perspectiva distinta da atual - no que concerne os valores de sociedade, a desconexão entre qualidade de vida e consumo e uma volta das perspectivas das comunidades tradicionais sobre a posição da humanidade em meio ao ambiente - as lógicas neoliberais seriam mantidas, apenas adaptadas para uma sobrevivência do sistema.

Uma forma de trabalhar essas distintas perspectivas seria a união entre Geoengenharia - para que a humanidade tenha mais tempo - com a Governança Global - para que regimes e arranjos sociais sejam debatidos, não de forma impositiva, mas sim em comum acordo e de maneira democrática. Essa nova união entre Governança Global e Geoengenharia, pelo caráter polifônico necessário - pois teria que ouvir as diferentes comunidades do planeta - levaria tempo para se formar e obter sucesso, e por isso, justamente, que precisaria ser iniciada agora (e necessita, portanto, da IPATP, para acontecer).

A distinção entre o que é aqui proposto e o que já é feito em conferências como a Rio 92, COPs e etc se estrutura primeiro na proposição da união entre Geoengenharia e Governança Global e segundo que tais arranjos sejam feitos na primazia do que Haber-

mas chama de Teleologia do explorador (apud. BAUMAN, 2013). Nesse sentido, a democratização do processo seria inserida não como finalidade, mas sim como meio. Em outras palavras, ao invés de se debaterem aplicações e políticas fruto de epistemes individuais - geralmente dos países do Norte que são grandes potências mundiais -, as comunidades tradicionais e aquelas tradicionalmente marginalizadas participariam ativamente na formulação e composição das ideias a serem posteriormente implementadas.

Dessa forma, as epistemes variadas integrariam não apenas as maneiras de se aplicar o que foi acordado previamente, mas sim na própria construção das proposições à serem empregadas, maximizando a participação destes grupos marginalizados em todas as etapas de resolução dos problemas do Antropoceno, e fomentando uma IPATP polifônica e verdadeiramente inclusiva.

Considerações finais

O presente artigo pôde encontrar razões para a existência da IPATN no micro-ambiente através da inação por parte do indivíduo, pela incapacidade humana do domínio total da racionalidade (heurísticas) e da decisão voluntária por opções que não maximizam os melhores resultados (procrastinação). Ambos os fenômenos cognitivos apresentados impedem, de forma não intencional e intencional, que o humano enfrente o problema do Antropoceno com totalidade e ações resolutivas como o ciclo de solução de problemas que apresenta passos a um nível individual da formulação de resoluções, passíveis a serem integradas a um nível sistêmico quando coletivas.

Concomitantemente, o macro-ambiente analítico proposto encontrou como possíveis razões para a existência da IPATN as seguintes: Consolidação de epistemes; a necessidade de ressonância com o público – especialmente o público votante -; as três dimensões de poder das corporações relacionadas ao manutenção do Antropoceno como conhecido hoje; a prescrição universal do Neoliberalismo; narrativas geopolíticas tradicionais sendo usadas para contextos onde não têm poder explicativo real e, por fim, o fato de cada vez mais sociedades se complexificarem social e tecnicamente.

É válido ressaltar que essas não esgotam todas as razões pelas quais a IPATN ocorre na contemporaneidade, e servem apenas como contextualização ao leitor do porquê de algo aparentemente contra-

intuitivo como postergar políticas e ações em prol da existência no sistema Terra acontecer. Uma segunda ressalva do presente artigo é a de que entender as razões de ocorrência de um evento não justifica necessariamente que essa ocorrência permaneça, como é o caso de se entender as razões de existência da IPATN.

As teorias propõem um ciclo no sentido de compreender que uma vez solucionado um problema, outros surgem, e é necessário repetir os passos e promover uma constante manutenção de mais possíveis soluções a um contexto complexo como o do Antropoceno, portanto, aplicação da IPATP. A aplicação da IPATN na práxis se prova, em todos os sentidos analisados, danosa sistêmica e individualmente, perpetuando as consequências da inação geracionalmente.

Referências

116TH CONGRESS, 1ST SESSION. **H. RES. 109**: Recognizing the duty of the Federal Government to create a Green New Deal. 7 de fev. 2019.

BAUER, A. M.; ELLIS, E. C. The Anthropocene Divide: Obscuring understanding of Social-Environmental Change. **Current Anthropology**, v. 59, n. 2, abr. 2018.

BAUMAN, Zygmunt. **A cultura no mundo líquido moderno**. Rio de Janeiro: Zahar. 2013.

BIERMANN, Frank. Politics for a New Earth: governing in the “Anthropocene”. In JINNAH, S.; NICHOLSON, S. **New Earth Politics: Essays from the Anthropocene**. Cambridge: MIT Press. 2016. P. 405-420.

BURNS, W.; NICHOLSON, Simon. Governing Climate Engineering. In NICHOLSON, Simon; JINNAH, S. **New Earth Politics**. Essays from the Anthropocene. MIT Press. 2020. P. 343-366.

CERVO, A.L; BERVIAN, P.A. **Metodologia científica**. Editora MCgraw-hill do Brasil, LTDA. 1995.

CLAPP, J.; FUCHS, D. Agrifood Corporations, Global Governance, and Sustainability: A framework for analysis. In CLAPP, J.; FUCHS, D. **Corporate Power in Global Agrifood Governance**. 2009. P. 01- 22.

COSTA, P. E. A. **Comportamento verbal e não verbal de mentir e a detecção de mentiras**. Dissertação de Pós-graduação. Universidade Estadual de Londrina. Londrina. p. 126. 2019.

CORTEZ, M. D.; MIGUEL, C.F; DE ROSE, J.C. O papel de diferentes audiências na acurácia do relato verbal de crianças. **Acta Comportamentalia: Revista Latina de Análisis de Comportamiento**, v. 27, n. 3, p. 389-405, 2019.

DALBY, S. Rethinking Geopolitics: Climate Security in the Anthropocene. **Global Policy**, v. 5, n. 1, fev. 2014.

FALK, Richard. Climate Change, Policy knowledge, and the Temporal Imagination. In WAPNER, Paul; ELVER, H. **Reimagining Climate Change**. London: Earthscan from Routledge. 2016. P. 49-68.

GONÇALVES, Alcindo; FONTOURA COSTA, José Augusto. **Governança Global e Regimes Internacionais**. São Paulo: Almedina. 2011.

GUMBERT, Tobias. Materiality and Non-Human Agency. In KALFAGIANNI, A.; FUCHS, D.; HAYDEN, A. **Routledge Handbook of Global Sustainability Governance**. Londres. Routledge. 2020, p. 47-58.

HARAWAY, Donna. Anthropocene, Capitalocene, Plantationocene, Chthulucene, Making Kin. **Environmental Humanities**, v. 6, p. 159-165, 2015.

HORTON, J. B.; REYNOLDS, J. The International Politics of Climate Engineering: A Review and Prospectus for International Relations. **International Studies Review**, v. 18, n. 3, p. 438-461, set. 2016.

KING, Gary; KEOHANE, Robert Owen; VERBA, Sidney. **Designing social enquiry: Scientific inference in qualitative research**. Princeton University Press: Princeton, New Jersey. 1994.

LITFIN, Karen T. Thinking like a planet: Gaian politics and the transformation of the world food system. In DAUVERGNE, Peter; ELGAR, E. **International Handbook of Environmental Politics**. 2° ed., 2012. P. 419-430.

MITCHELL, Audra. Revitalizing laws, (re)-making treaties, dismantling violence: Indigenous resurgence against 'the sixth mass extinction. **Social and Cultural Geography**, p. 1-16, 2 de out. 2018. DOI: 10.1080/14649365.2018.1528628.

ORSINI, A.; LE PRESTRE, P.; HAAS, P. M.; BROSIG, M.; PATTEBERG, P.; WIDEBERG, O.; GOMEZ-MERA, L.; MORIN, J.; HARRISON, N. E.; GEYEN, R.; CHANDLER, D. **Complex Systems and International Governance**. International Studies Review. Oxford University Press. 2019. P. 1-30.

OSTROM, Elinor. **Coping with Tragedies of the Commons**. Workshop in Political Theory and Policy Analysis. 1998.

PATERSON, Matthew. The Sociological Imagination of Climate Futures. In WAPNER, Paul; ELVER, H. **Reimagining Climate Change**. London: Earthscan from Routledge. 2016. P. 14-28.

PRETZ, Jean E.; NAPLES, Adam, J.; STERNBERG, Robert, J. Recognizing, Defining, and Representing Problems. In DAVIDSON, Janet, E.; STERNBERG, Robert, J. **The Psychology of Problem Solving**. Cambridge University Press. 2003. P.03-31.

SIMANGAN, Dahlia. **Where is the Anthropocene?** IR in a new geological epoch. Oxford University Press. 2020.

STERNBERG Robert J.; STERNBERG, Karin. **Psicologia Cognitiva**. 2° edição. São Paulo: Cengage Learning. 2016.

SHAH, Anuj, K.; OPPENHEIMER, Daniel M. Heuristics Made Easy: An Effort-Reduction Framework. **Psychological Bulletin**, v. 134, n. 2, p. 207-222, 2008.

STEEL, Piers. The Nature of Procrastination: A Meta-Analytic and Theoretical Review of Quintessential Self-Regulatory Failure. **Psychology Bulletin**, v. 133, n. 1, p. 65–94, 2007.

TONETTO, Leandro Miletto; KALIL, Lisiane Lindenmeyer; MELO, Wilson Vieira; SCHNEIDER, Daniela Di Giorgio; STEIN, Lilian Milnitsky. O papel das heurísticas no julgamento e na tomada de decisão sob incerteza. **Estudos de Psicologia**, v. 23, n. 2, p. 181-189, 2006.

VIGOTSKI, L. S. **A Construção do Pensamento e da Linguagem**. São Paulo: Martins Fontes. 2001.

WALTZ, Kenneth. **Man, the State, and War**. New York: Columbia University Press. 1954.

WAPNER, P. Introduction: Reimagining Climate Change. In WAPNER, Paul; ELVER, H. **Reimagining Climate Change**. London: Earthscan from Routledge. 2016. P. 01-13.

Recebido em: 24 de outubro de 2020

Aprovado em: 03 de maio de 2021

A Atuação dos Entes Subnacionais no Processo de Integração Regional Sul Americana

The Role of Subnational Entities in the South American Regional Integration Process

El Papel de las Entidades Subnacionales en el Proceso de Integración Regional em América Del Sur

Ana Carolina Braga Silva¹
Mariana Alves de Lima²

Resumo

O presente artigo busca, em termos gerais, evidenciar a atuação dos atores subnacionais no processo de integração regional sul-americana. Para isso, a priori será apresentado o conceito de paradiplomacia a fim de contextualizar o surgimento dos entes subnacionais no cenário internacional. Inclui demonstrar como estes se inserem no processo de integração regional, em específico para o caso do Mercosul, expondo a formação de instituições voltadas para a inserção de interesses regionais em comum. Além disso, analisar o papel de cidades e províncias, argentinas e brasileiras, no processo integracionista.

Palavras-chave: Entes Subnacionais. Integração regional sul-americana. Rede Mercocidades. FCCR.

Abstract

This article seeks, in general terms, to highlight the role of subnational actors in the South American regional integration process. For that, a priori the concept of paradiplomacy will be presented in order to contextualize the emergence of subnational entities in the international scenario. Including demonstrating how these are inserted in the regional integration process, specifically for the case of Mercosur, exposing the formation of institutions aimed at the insertion of common regional interests. In addition, to analyze the role of cities and provinces, Argentine and Brazilian, in the integration process.

Keywords: Subnational entities. South American regional integration. Mercocidades Network. FCCR.

1. Ana Carolina Braga Silva é graduanda do sexto semestre do curso de Relações Internacionais pela Universidade Paulista - Unip. Email para contato: anac.bsilva2@gmail.com

2. Mariana Alves de Lima é graduanda do sexto semestre do curso de Relações Internacionais pela Universidade Paulista - Unip. Email para contato: marianaalveslima178@gmail.com

Resumen

Este documento pretende, en términos generales, destacar el papel de los actores subnacionales en el proceso de integración regional sudamericana. Para ello, se presentará el concepto de paradiplomacia con el fin de contextualizar la aparición de entidades subnacionales en el escenario internacional. En el caso del Mercosur, se presentará el concepto de paradiplomacia para contextualizar el surgimiento de las entidades subnacionales en el escenario in-

ternacional, incluyendo la forma en que se insertan en el proceso de integración regional, específicamente en el caso del Mercosur, exponiendo la formación de instituciones orientadas a la inclusión de intereses regionales comunes. Además, analizar el papel de las ciudades y provincias, argentinas y brasileñas, en el proceso de integración.

Palabras clave: Entidades subnacionales. Integración regional sudamericana. Red Mercocities. FCCR.

Introdução

Levando em consideração o mundo globalizado é de extrema relevância a compreensão dos entes atuantes no sistema internacional, tendo em vista sua influência no processo de integração econômica e regional. Desta forma, optamos por analisar a atuação dos entes subnacionais sul-americanos em tal processo. Para isto, contextualizaremos o processo de ascensão dos Atores Não-Estatais e suas ações para o desenvolvimento econômico e social, bem como a integração dos países da América do Sul. Sendo assim, o projeto vigente propõe o desenvolvimento de pesquisas que analisem a construção dessa integração e seus efeitos, sejam eles positivos ou negativos.

Em um primeiro momento buscamos apresentar o conceito de paradiplomacia e contextualizar o surgimento dos entes subnacionais, tendo em vista o declínio da centralização do Estado nacional, durante a década de 1990, pelo advento da globalização. Entretanto, vale ressaltar que a perda desta autonomia inicialmente não foi algo perceptível, porém culminou no “redimensionamento de papéis” levando em consideração a incorporação de novos atores no cenário internacional (MONTENEGRO E WINTER, 2019).

Posteriormente, visamos analisar a atuação paradiplomática no processo de integração regional sul-americana, tendo como principais agentes os atores não centrais. Buscando compreender como se deu a fortificação das relações internacionais dos entes subnacionais via Rede Mercocidades e FCCR para a promoção do desenvolvimento local.

Por fim, será abordado a atuação dos entes subnacionais argentinos e brasileiros no processo de integração regional, tendo em

vista que a inserção internacional anteriormente era considerada como uma prática dependente da intervenção dos estados centrais. Entretanto, com o declínio da centralidade dos Estados, desenvolve-se uma nova realidade no processo de integração internacional tendo como principais atores os entes subnacionais.

Para a realização deste trabalho será utilizado o método de pesquisa bibliográfica, a partir de levantamentos teóricos já analisados, artigos acadêmicos e monografias escritas por especialistas. Visando analisar o desenvolvimento dos entes subnacionais no processo de integração regional e econômico na América do Sul.

Destarte, o presente exposto será desenvolvido e estruturado de forma a responder a seguinte questão “a paradiplomacia é um fator determinante para a integração regional sul-americana?”

Surgimento dos entes subnacionais

As relações exteriores sofreram diversas alterações com o decorrer dos anos, as Cidades-Estados gregas durante muito tempo ditaram o funcionamento do sistema internacional, colocando as cidades como principal ator do palco das RI's. O mesmo ocorreu na Itália durante o período renascentista (MAIA, 2012, p.138).

Durante a Idade Média, a influência da Igreja Católica garantiu que esta tivesse um papel fundamental na relação entre países. Segundo Bedin (2001, p.47, apud MONTENEGRO E WINTER, 2019, p.101) o Papa se tornava o grande ator internacional pois “O poder papal adentrou nos diversos setores da sociedade medieval, impondo-se como o árbitro supremo, inclusive nas relações internacionais”.

Em razão do fim da Guerra dos 30 anos e a instauração da Paz Vestfália, o panorama internacional se modificou, a consolidação Estado tendo como base os princípios de coexistência mútua, liberdade religiosa e supremacia dos interesses do Estado, garantiram que este se tornasse o novo grande ator do sistema internacional e passasse a garantir estabilidade e equilíbrio de poder (MONTENEGRO E WINTER, 2019, p.102-103). Com o decorrer dos anos, a capacidade hegemônica dos Estados começa a perder força, neste momento diversas crises sociais começam a surgir, pois como afirma Camargo (2013):

Em outras palavras, a crise hegemônica ocorre quando há a percepção de que a classe dirigente não mais representa os interesses dos outros grupos sociais que formam a sociedade civil, sendo essa ex-

pressa na ruptura entre os grupos sociais subalternos e a ideologia dominante (PORTELLI, 1977). É no momento de contestação da hegemonia que surge a possibilidade da emergência [...], de uma nova hegemonia. Para sua consolidação, seria necessária uma nova configuração do bloco histórico, com transformações estruturais e superestruturais, em que o estabelecimento de uma nova ideologia reestabeleceria o consenso que ampararia essa nova ordem alternativa a anterior, até então vigente (CAMARGO, 2013, p.28).

As Guerra Mundiais, ocorridas em 1914-1918 e 1940-1945, garantiram uma mudança na hegemonia das Relações Internacionais, sofrendo com um processo de bipolarização, tendo com líderes mundiais Estados Unidos e URSS. A partir deste momento outros entes passam a ter um papel extremamente importante na atuação internacional, temos como exemplos as Organizações Internacionais, Ongs, empresas multinacionais etc.

Sob a nova perspectiva liberal imposta pelos EUA, como afirma Camargo (2013, p.30) “As alianças eram realizadas com o objetivo de conter o avanço socialista e sua estabilidade possibilitou o desenvolvimento de economia global, [...] tendo as organizações internacionais, [...], como canais de promoção de valores e ideologias neoliberais.” Em decorrência de tal processo, a globalização passa a acontecer de forma mais exacerbada e com o fim da Guerra Fria, durante os 90, os processos de liberalização econômica e interdependência entre os países se intensifica. Devido a isso os entes subnacionais (governos estaduais e municipais) passam a ter uma maior participação na formulação de políticas públicas (FERREIRA, 2019, p.1-2).

Na América Latina, conforme Salomón (2011, apud FERREIRA, 2019, p.2) durante os anos 1980, em razão dos “processos de redemocratização e descentralização”, a atuação dos entes subnacionais começa a ser percebida quando uma série de assessorias e secretarias municipais e federais de relações internacionais começaram a ser desenvolvidas.

É neste período que o termo ‘Paradiplomacia’ começou a ganhar força nos debates das Relações Internacionais, devido a contribuição de Soldatos (1990), que utilizou o termo para “designar as várias formas de ações externas de atores subnacionais” (BUENO, 2010, p.24 apud JUNQUEIRA, 2019, p. 49). Além disso, Soldatos (1990) ainda define, conforme citado por Junqueira (2014, p.60), que a Paradiplomacia “é a pluralidade de vozes na política externa

representada por unidades governamentais não centrais de um Estado-nação, as quais apoiam, complementam, corrigem, duplicam ou desafiam a diplomacia central desse ator”. Além disso, a autora ainda define dois meios de ação da paradiplomacia, conforme a seguinte citação:

Soldatos (1990) divide o fenômeno em dois tipos: paradiplomacia global e regional. A primeira possui alcance global, propriamente dita, e a segunda detém alcance mais restrito, sendo sustentada por comunidades geograficamente contíguas ou não, a exemplo dos blocos econômicos – Mercado Comum do Sul (Mercosul) e União Europeia (UE). De fato, a inserção internacional dos atores subnacionais desses blocos regionais pode ser inserida nas concepções de paradiplomacia macro e microrregional do autor (SOLDATOS, 1990, apud JUNQUEIRA, 2014, p.59).

Sendo por nós explorada o conceito de paradiplomacia regional a fim de compreender a atuação dos entes subnacionais no processo de integração sul-americana.

Os entes subnacionais e o processo de integração regional

Como evidenciado anteriormente, o aceleração do processo de globalização instigou a presença de atores subnacionais no sistema internacional e conseqüentemente nos processos de integração regional. O novo ordenamento mundial, pós Guerra Fria, promoveu a cooperação global como método para o enfrentamento dos novos desafios ocasionados pela crescente globalização, o que por consequência, estimulou a criação de blocos regionais bem como a consolidação do processo de integração regional (ANDRADE, 2019, p.16).

De acordo com Mattli (1999 *apud* JUNQUEIRA, 2014, p.68), o processo integracionista parte do interesse de duas ou mais nações de se integrarem, de maneira espontânea, a fim de expandir suas políticas econômicas nacionais à nível supranacional, visando o alcance de um benefício mútuo. Desta forma, diante da atual situação na qual estavam inseridos, os Estados buscavam desenvolver estratégias para se moldarem a nova realidade concedendo assim, um espaço para o surgimento de iniciativas subnacionais à âmbito internacional.

À vista disso, entre as décadas de 1980 e 1990, a paradiplomacia fortalece a atuação dos governos subnacionais no processo de integração regional que ansiavam, a princípio, por sua institucionalização bem como a promoção de seus interesses

sobretudo a nível regional (ANDRADE, 2019, p.16). O processo de integração regional foi de extrema importância para a inserção efetiva dos entes subnacionais, tendo em vista que este processo promovia uma certa independência aos governos locais (JUNQUEIRA, 2014, p. 18).

Desta forma, abordaremos sobre duas decisões de cooperação extremamente relevantes para ascensão dos entes subnacionais, sendo estas a Rede Mercocidades (1995) e o FCCR (2007), ambos projetados durante a constituição do bloco regional sul-americano. Ademais, vale ressaltar que os dois casos foram concebidos primordialmente através das *Redes de Cidades*, o que por consequência acarretou sua institucionalização a nível subnacional nos blocos regionais (ANDRADE, 2019, p.17).

A priori, é necessário entendermos o conceito e a importância das denominadas *redes de cidades*, sobre elas Alfredo Neto define:

[...] São cidades que dispõem de tecnologia mínima [...] e que estão integradas e associadas a outras através da internet. Fazem parte de um grupo que tem os mesmos objetivos e procuram trocar informações dentro de um contexto de cooperação internacional. Cumprem um amplo programa que abrange temas educacionais, de saúde, de transportes, de meio ambiente etc. (NETO, 2005, p. 55).

Diante disso, é notório que no contexto de inserção dos atores subnacionais no processo integracionista, a Rede de Cidades é o pontapé inicial para o processo de institucionalização destes entes, promovendo inicialmente a conformidade entre as cidades integrantes no tocante a cooperação bem como a troca de experiências e conhecimento (NETO, 2005, p. 156).

Em um cenário de constante inovação e recém formação do bloco regional Mercosul, é fundada no ano de 1995, a Rede Mercocidades, tendo como objetivo principal a participação dos governos locais nos órgãos decisórios do bloco econômico. Além disso, de acordo com seu *site* oficial³, a rede foi desenvolvida a fim de incentivar o processo de integração regional sul-americana bem como desenvolver suas cidades de forma a promover prosperidade para a América do Sul.

A Rede Mercocidades foi um projeto inicialmente idealizado por José Eduardo Utzig – ex-secretário da Fazenda de Porto Alegre – em meados da década de 1990. Na visão de Utzig, era necessário

3. Rede Mercocidades: <https://mercociudades.org/pt-br/>

que as cidades dos Estados membros do Mercosul se unissem a fim de promover, a nível supranacional, os interesses comuns entre as cidades, além de estabelecer uma nova forma de integração regional de forma a considerar a importância destas para tal processo. Ademais, de certa forma, a princípio, a ideia era desenvolver uma rede que analisasse de maneira crítica os métodos do Mercosul, tendo em vista que existiam desaprovações perante o que foi acordado no Tratado de Assunção. O intuito de formação desta nova rede foi acentuado por Utzig no decorrer de 1994, sendo oficialmente fundada em 1995.

A constituição deste novo meio de integração, despertou o interesse de outras cidades sul-americanas e no ano de 1999, a rede contava com cerca de 46 cidades de cinco Estados, sendo eles: Argentina, Brasil, Uruguai, Chile e Paraguai (NETO, 2005, p.107-114).

Inicialmente, a nova rede não possuía um regulamento interno, entretanto em 1999, as Mercocidades adotaram métodos mais efetivos que promoveram uma significativa evolução no instituto. A intenção era que cada cidade integrante desenvolvesse um dos tópicos previamente definidos sendo que deveriam ser elaboradas políticas comuns a rede priorizando, essencialmente, a troca de experiências (NETO, 2005, p.115 – 120).

Destarte, constatamos que a criação da Rede de Mercocidades foi um divisor de águas para a inserção dos entes subnacionais no processo integracionista levando em consideração que a rede promoveu uma maior relação do bloco econômico sul-americano com os interesses regionais. Entretanto, nota-se que os entes subnacionais ainda permanecem subordinados aos interesses dos governos nacionais. Diante disso, os atores subnacionais careciam de um órgão que consolidasse e exprimisse seus interesses, fundando assim o denominado Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) devidamente efetivado no ano de 2007 (ANDRADE, 2019, p. 25-26).

Era necessário consolidar a representação dos atores subnacionais no processo integracionista, para isso, foi proposto o desenvolvimento de uma técnica que impulsionasse uma maior atuação dos entes no bloco econômico sul-americano. O Foro surge a partir de uma decisão tomada pelo Conselho Mercado Comum (CMC), como forma de sanar o desejo dos governos subnacionais em participar mais avidamente dos processos decisórios do bloco bem como atuar no processo de integração regional. Esta decisão promoveu a

constatação da relevância dos entes subnacionais como atores efetivos (ANDRADE, 2019, p. 26-27).

Segundo o que foi decidido pelo Conselho Mercado Comum, o intuito da formação do FCCR é “estimular o diálogo e a cooperação entre as autoridades de nível municipal, estadual, provincial e departamental dos Estados Partes do MERCOSUL” (art. 1º, Dec. 41/04, do CMC).

O FCCR é dividido com base em quatro principais eixos de atuação: integração produtiva, integração fronteiriça, cidadania regional e relacionamento e cooperação descentralizada. A integração produtiva visa o desenvolvimento econômico sustentável voltado principalmente para o setor automobilístico e petrolífero; a integração fronteiriça – que rege o Foro – trata-se da valorização do processo integracionista como forma de manter a harmonia entre os Estados membros do Mercosul, priorizando as áreas hidroviárias e municípios vizinhos; já a cidadania regional busca promover uma espécie de identidade mercosulina para as populações pertencentes ao bloco, estimulando o intercâmbio cultural e o desenvolvimento de políticas sociais; por fim, o eixo de relacionamento e cooperação descentralizada diz respeito ao estímulo da comunicação entre os governos subnacionais bem como o impulsionamento da cooperação supranacional (JUNQUEIRA, 2014, p. 177-178).

Entes subnacionais argentinos

No caso da República Argentina, foi instaurada no início da década de 1990, uma reestruturação na Chancelaria com a finalidade de proporcionar a cooperação entre organizações de poderes de Estados distintos, podendo eles ser de âmbito nacional, municipal e provincial. Hodiernamente, existem algumas instituições que promovem a cooperação sub-regional de forma a vincular as grandes regiões no processo integracionista (SARAIVA, 2009, p. 81-85).

A Federação Argentina de Municípios (FAM) é uma instituição pública, fundada no ano de 1997, e tem como objetivo principal representar os interesses municipais argentinos, sendo uma das organizações atuais de maior prestígio na Argentina. Entretanto, diferentemente das demais instituições, esta Federação não tem a intenção de oficializar as políticas desenvolvidas pelos municípios, visto que mantém seu foco na política nacional argentina (JUNQUEIRA, 2019, p. 182).

A Cidade Autônoma de Buenos Aires (CABA), tem como propósito representar a cidade argentina em âmbito global. Buenos Aires, é considerada a segunda maior área metropolitana sul-americana, representando atualmente uma grande importância para a economia argentina. Nas décadas de 1990 e 2000, houve um grande interesse por parte da CABA em consolidar uma relação com grandes capitais e cidades sul-americanas como São Paulo, Rio de Janeiro, Assunção e Montevidéu, a fim de impulsionar um maior protagonismo global levando em consideração que não alcançaria tal feito mantendo um relacionamento apenas com cidades argentinas. Ademais, no início dos anos 2000, havia uma constante disputa pelo protagonismo regional entre a FAM e CABA, tendo em vista que ambas divergiam em suas inclinações políticas. Entretanto, era necessário a definição de uma instituição que representasse a Argentina. Desta forma, a CABA tornou-se a cidade argentina mais efetiva na Rede das Mercocidades (JUNQUEIRA, 2019, p.183-185).

A cidade de Quilmes, possui uma população de cerca de 600 mil habitantes e tem o intuito de iniciar seu processo de internacionalização por meio das Mercocidades, visando uma integração eficiente de forma a considerar a conduta dos governos locais. A participação desta cidade como ator subnacional, promoveu uma nova perspectiva quanto a integração subnacional, visto que este processo não era mais voltado apenas para as grandes cidades (JUNQUEIRA, 2019, p.188 e 199). Além disso, segundo o informe de gestão da cidade (2016, pg. 66 apud JUNQUEIRA, 2019, pg.190), a política externa de Quilmes, estaria direcionada a três vertentes sendo estas: o fortalecimento do Mercosul, cooperação internacional visando a efetuação de projetos locais e procura por novos negócios para empresas municipais.

Já a cidade de Morón, situada na área metropolitana da Grande Buenos Aires, buscar sua inserção por meio das Mercocidades e FCCR, visando retratar em âmbito internacional a cidade bem como consolidar o relacionamento com outros entes. A cidade possui um desempenho constante nos fóruns e órgãos internacionais subnacionais, essencialmente no processo de integração regional. O processo de inserção desta cidade em âmbito global começa a ser colocado em prática pelo prefeito Martín Sabatella, no ano de 2009, tendo em vista que ele desejava acabar com a reputação de um local com altos índices de corrupção. Diante disso, foi proposto a transparência governamental bem como incentivo a participação

da população de forma a desenvolver um relacionamento com as Mercocidades (JUNQUEIRA, 2019, p. 192- 194).

O município de San Antonio de Areco, localizado na província de Buenos Aires, tem como finalidade se destacar internacionalmente a fim de atrair recursos estrangeiros, tendo como palco principal as Mercocidades. Areco tem por objetivo estabelecer uma agenda global se unindo a cidades e comunidades sustentáveis de forma a desenvolver uma união voltada a interesses mútuos ligados a internacionalização por meio de órgãos regionais (JUNQUEIRA, 2019, p. 194 e 195).

Por fim, a cidade de Santa Fe de la Vera Cruz – considerada como uma das maiores cidades da Argentina – tem o intuito de se internacionalizar de acordo com a demanda global, buscando sua inserção por meio das Mercocidades e FCCR. Ademais, a cidade busca incentivar, primordialmente, o setor empresarial e de produção, o que se torna inovador perante as demais atuações subnacionais. Sua atuação internacional é de certa forma recente o que por consequência faz com que a cidade atue conforme requerimentos globais e não apenas regionais (JUNQUEIRA, 2019, p. 203-205).

Entes subnacionais brasileiros

No Brasil, a atuação dos entes subnacionais começa a ter uma maior relevância durante os anos 1990, a partir do processo de criação de departamentos internacionais. Neste sentido, temos como pioneiros os Estados do Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, sendo os primeiros entes a criarem estruturas internacionais visto que o governo brasileiro “o buscava fomentar a coesão das agendas internacionais dos estados e municípios com a agenda da União através da diplomacia federativa, termo utilizado para tratar a atuação internacional dos entes federados” (FERREIRA, 2019, p.7-8).

Durante os anos 2000, a paradiplomacia municipal começa a se tornar mais relevante, principalmente devido a chegada do PT ao poder e a ação dos movimentos internacionais de cidades, como as já citadas Rede Mercocidades e FCCR. (Ferreira, 2019, p.17). No quadro abaixo, desenvolvido por Junqueira (2019), é possível observar o aumento da atuação das cidades durante o início do século XXI.

Tabela 1 – Secretarias, coordenadorias e assessorias de RI pelo Brasil

Município	Ano de criação da SMRI	Organograma
Mauá	-	Diretoria
Contagem	-	Gerência de Cooperação
Brasília	-	Coordenadoria
Fortaleza	-	Coordenadoria
Rio de Janeiro	1933	Coordenadoria
Porto Alegre	1993	Gerencia
Campinas	1994	Diretoria
Santo André	1997	Departamento
Maringá	1997	Conselho
São Paulo	2001	Secretaria
Jundiá	2001	Conselho
São Carlos	2001	Assessoria
São Vicente	2001	Diretoria
Curitiba	2001	Secretaria
Belo Horizonte	2005	Secretaria Adjunta
Vitória	2005	Assessoria
Suzano	2005	Diretoria
Itanhaém	2005	Conselho
Itu	2005	Secretaria
Diadema	2005	Assessoria
Guarulhos	2005	Coordenadoria
São José do Rio Preto	2005	Departamento
Santos	2005	Assessoria
Foz do Iguaçu	2005	Secretaria
Recife	2005	Coordenadoria
Camaçari	2005	Secretaria
Osasco	2007	Coordenadoria
São Bernardo do Campo	2007	Secretaria
Salvador	2008	Assessoria
Florianópolis	2009	Secretaria
Rio Branco	2009	Coordenadoria

Fonte: Junqueira (2019)

São Paulo

A cidade de São Paulo tem uma importância muito grande para o país. Além de ser uma megametrópole em alcance geográfico, é também a mais populosa (com um total de 11,7 mi. habitantes⁴) de toda a América do Sul (JUNQUEIRA, 2019, p.284). Desta forma, faz-se mister compreender como ocorre sua atuação internacional e suas relações com outras cidades e países.

São Paulo é o principal polo econômico da América do Sul, hoje sua economia corresponde a 33% do PIB do Estado de SP, e é classificada como a 10^a cidade mais rica do mundo. Para o âmbito internacional, a cidade conta com 47 Consulados Gerais, 44 Consulados Honorários, 13 escritórios de comércio e 35 câmaras de comercio, sendo a segunda cidade com mais representação internacional no mundo, ficando atrás apenas da cidade de Nova York, nos Estados Unidos (SÃO PAULO, 2020).

O início da atuação internacional da cidade remonta a gestão da Prefeita Luiza Erundina, ocorrida no ano de 1989, na qual foi criada a primeira Assessoria de Relações Internacionais (ARI) – sendo esta uma subdivisão pertencente a Secretaria de Negócios Extraordinários (GAYARD, 2007, p.33). A concepção de uma Secretaria Municipal de Relações Interacionais, se deu em 2001, durante o governo Marta Suplicy, que objetivava “projetar a cidade de São Paulo em âmbito internacional, bem como fortalecer o papel das cidades na construção de espaços de reflexão e intercâmbios de práticas bem-sucedidas das gestões locais” (SÃO PAULO, 2004, p. 04 apud JUNQUEIRA, 2019, p.285). A gestão Suplicy obteve um grande êxito na concepção da secretaria e tal feito incentivou outras cidades a se projetarem internacionalmente (KLEIMAN E CEZARIO, 2011 apud FERREIRA, 2019, p.21).

Nos governos seguintes - Serra, Kassab, Haddad e Dória - ocorreu uma diferenciação no meio de projeção da cidade, privilegiando a “promoção comercial e atração de investimentos” (FERREIRA, 2019, p. 21). Desta forma, é possível observar que não ocorre uma trajetória linear nos projetos internacionais, dependendo da iniciativa de políticas governamentais da prefeitura.

Durante o governo Haddad ocorre uma retomada das ações de cooperação através da Rede Mercocidades. Em 2013 a cidade parti-

4. Dados extraídos da Secretaria Municipal de Relações Internacionais de São Paulo. https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/cidade_de_sao_paulo/index.php?p=145717

cupou da 18ª cúpula e assumiu o posto como membro do Conselho. Nos anos de 2015-2016 adquiriu a presidência da Rede Mercocidades, além de ter sediado a 20ª cúpula em novembro de 2015 (JUNQUERIA, 2019, p. 287).

Rio de Janeiro

Rio de Janeiro foi a primeira cidade brasileira a ter uma estrutura específica focada na atuação internacional, sendo esta a Coordenadoria de Relações Internacionais, criada em 1987 e atuante até os dias de hoje, operando em dois níveis: Cooperação Bilateral e Relações Federativas e Cooperação Multilateral e Planejamento (JUNQUEIRA, 2019, p. 281).

Por ser uma grande cidade turística, um dos principais meios de inserção internacional do município é dado através dos eventos internacionais como a “Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO 92), Rock in Rio, Jogos Pan Americanos (2007), Copa das Confederações (2013), Copa do Mundo (2014) e Jogos Olímpicos (2016)” (JUNQUEIRA, 2019, p.282).

Até o ano de 2015, o Rio de Janeiro era a terceira maior cidade com atuação dentro da Rede Mercocidades desde sua criação, visto que foi um dos membros fundadores da mesma. Entretanto, nos últimos anos não vem se fazendo tão presente nos projetos, participando apenas de algumas reuniões paralelas (JUNQUEIRA, 2049, p. 283).

Assim como São Paulo, a cidade depende muito da atuação política e decisão dos prefeitos para a formulação de uma agenda internacional. Consoante a Mèrcher (2016) “Com a entrada de uma nova gestão na prefeitura, muito provavelmente pode ter ocorrido uma clivagem na área internacional que distanciou a cidade da Rede, visto que entre 1993 e 2016 fora identificado um único grupo gestor no poder” (apud JUNQUEIRA, 2019, P.283).

Porto Alegre

A cidade de Porto Alegre é um dos principais entes subnacionais com uma atuação internacional continua no país. Assim como Rio de Janeiro, Porto Alegre também é uma das cidades fundadoras da Rede Mercocidades e ainda mantém uma forte participação dentre a Rede.

Segundo Junqueira (2019), a participação internacional da cidade passou por três níveis de atuação. Em um primeiro momento o objetivo de Porto Alegre era conquistar recursos econômicos internacionais e legitimar uma política de Orçamento Participativo, na qual os cidadãos participam diretamente das decisões do município, visto que o governo da época visava garantir políticas voltadas para o âmbito social e a participação popular. Em um segundo momento, a cidade se voltou para a integração regional via Rede Mercocidades, pretendendo ter uma voz mais ativada no processo de integração latino-americana. Por fim, passou a agir através do FSM (Fórum Social Mundial), visando se conectar com diferentes cidades ao redor do mundo. Desta forma, a cidade foi capaz de construir uma imagem internacional, realizar captações de recursos internacionais e promover uma economia comercial direta (JUNQUEIRA, 2019, p. 273-274).

A partir do ano de 2013, retoma sua intenção de manter uma relação mais fortificada com as instancias da Rede Mercocidades, e neste sentido assume a presidência do Conselho no biênio 2013-2014, atuando fortemente nas Unidade Temáticas, Grupos e Comissões de Turismo, Autonomia, Gestão e Participação Cidadã, Ciência, Tecnologia e Capacitação, Cultura, Cooperação Internacional, Esporte, Integração Fronteiriça, Inclusão (JUNQUEIRA, 2019, p.276).

Porto Alegre, diferente de Rio de Janeiro e São Paulo, mantém uma certa tradição em suas ações internacionais, visto que a permanência de governos petistas no poder por um período de 15 anos (1989 – 2004), permitiu que ocorresse um processo de estabilização das políticas externas municipais (FERREIRA, 2019, p. 18).

Considerações Finais

Com o advento da globalização e o declínio da centralização do poder dos Estados devido aos processos integracionistas, os atores subnacionais surgem com maior presença no cenário internacional visando principalmente colaborar nos processos decisórios do bloco regional sul-americano.

Para exercer tal integração, foram criadas instituições visando garantir e promover a participação destes atores, como por exemplo a Rede Mercocidades e o FCCR. Que desde suas criações, nos anos de 1995 e 2007 respectivamente, vem surtindo efeito no que diz respeito a representação dos interesses locais em âmbito

regional e na promoção de políticas cooperativas entre as cidades membros. Entretanto, apesar de serem um meio eficiente para a inserção dos governos subnacionais é evidente que sua participação ainda é limitada.

Por depender da iniciativa política das gestões para a criação de uma agenda internacional, os entes subnacionais se tornam submissos e por vezes não ocorre uma linearidade nas ações já efetuadas. Desta forma, é difícil encontrar uma estrutura subnacional que mantenha uma tradição contínua, temos como exemplo a cidade de Salvador, que apesar de ter sido umas das cidades fundadoras da Rede Mercocidades, e se mantido ativa por muitos anos dentro da instituição, hoje por uma contradição política a CRI não está operante (JUNQUEIRA, 2019, p. 266).

Destarte, visando responder o questionamento realizado no início do artigo “a paradiplomacia é um fator determinante para a integração regional sul-americana?”, acreditamos que a paradiplomacia é um fator fundamental para o aperfeiçoamento dos processos de integração na América do Sul, mas que ainda necessita de mais incentivos para uma maior efetividade e integração de novas cidades. Em concordância com a proposta de Cairo Junqueira, acreditamos que “o Mercosul poderia trazer maior efetividade aos atores subnacionais a partir da construção de um projeto conjunto e não articulada em tomo de particularidades.” (JUNQUEIRA, 2019, p.310)

Referências

ANDRADE, Luana Pacheco. **Governos Subnacionais e Mercosul**: Um Estudo do Caso do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) de 2007 a 2018. UBERLÂNDIA, UF de Uberlândia, 2019. p. 10-52. Disponível em: <http://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/26215/3/GovernosSubnacionaisMercosul.pdf>. Acesso em: 21 out. 2020.

BELO HORIZONTE. **Decisão nº 41/04 do Conselho Mercado Comum**. 2004. Disponível em: http://www4.planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercosul/estrutura/decisao-no-41-04-do-conselho-mercado-comum?portal_status_message=Changes%20saved.#:~:text=1%20%E2%80%93%20Criar%20o%20Foro%20Consultivo,dos%20Estados%20Partes%20do%20MERCOSUL. Acesso em: 21 out. 2020

CAMARGO, Adriane de Souza. **Globalização e hegemonia nas Relações Internacionais**: o caso da Via Campesina na perspectiva gramsciana. Instituto de Relações Internacionais (USP - Tese de Doutorado). Ano de defesa: 2013. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-31012014-120405/publico/Adriane_Sousa_Camargo.pdf. Acesso em: 19 out. 2020.

CIDADE DE SÃO PAULO. **Informações sobre a cidade.** Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/cidade_de_sao_paulo/index.php?p=145717. Acesso em: 21 out. 2020.

FERREIRA, Diandra Schatz. **Paradiplomacia nas cidades brasileiras:** Elementos impulsionadores internos. Uberlândia, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/28351/4/ParadiplomaciaCidadesBrasileiras.pdf>. Acesso em: 20 out. 2020.

GAYARD, Nicole Aguilar; VIGEVANI, Tullo. **A paradiplomacia na Cidade de São Paulo:** uma análise da atuação do município no contexto internacional. São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC), v. 2007, 2006.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. **A criação das secretarias municipais de relações internacionais (SMRI) como nova realidade da inserção internacional dos entes subnacionais brasileiros.** Belo Horizonte, 2015. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6477/1/BEPI_n21_Cria%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 13 out. 2020.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. **A inserção internacional dos atores subnacionais e os processos de integração regional:** uma análise da União Europeia e do Mercosul. Brasília, 2014. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/17087/1/2014_CairoGabrielBorgesJunqueira.pdf. Acesso em: 29 set. 2020

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. **Entre interesses e identidades, o que querem e o que são?** A atuação internacional dos governos subnacionais argentinos e brasileiros no Mercosul (1995-2018). São Paulo, 2019. Disponível em: https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/180966/junqueira_cgb_dr_mar.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Acesso em: 20 out. 2020

MAIA, José Nelson Bessa. **A Paradiplomacia Financeira dos Estados Brasileiros:** Evolução, Fatores Determinantes, Impactos e Perspectivas. BRASÍLIA: UNB, IREL, 2012. p. 35-598. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/10948/1/2012_JoseNelsonBessaMaia.pdf. Acesso em: 29 set. 2021.

MONTENEGRO, Juliana Ferreira; WINTER, Luís Alexandre Carta. **Atuação Internacional dos Atores Subnacionais:** Desafios e Tendência no Contexto Brasileiro. *ius gentium* – v. 10, n. 2 - CURITIBA, 2019. p. 97-117. Disponível em: <https://www.uninter.com/iusgentium/index.php/iusgentium/article/view/489/356>. Acesso em: 20 out. 2020

NETO, Alfredo Meneghetti. **Redes de Cidades:** Cooperação, Estratégias de Desenvolvimento, Limitações Constitucionais e Divergências – o Caso da Rede Mercocidades. PORTO ALEGRE, TESES FEE Nº 4, 2005. p. 27-285. Disponível em http://cdn.fee.tche.br/teses/teses_fee_04.pdf Acesso em: 23 out. 2020

Recebido: 09 de novembro de 2021

Aprovado em: 17 de maio de 2021

Vigilância e privacidade nos tempos do corona: o caso chinês

*Surveillance and privacy in corona times:
the Chinese case*

*Vigilancia y privacidad en tiempos del corona:
el caso chino*

Giulia Neiva Armentano¹
Maria Beatriz Peixoto Mello²
Marina Kronemberger dos Santos³

Resumo

Atualmente, acessar a Internet significa deter poder de informação, facilitação, visibilidade e agência no meio social. Contudo, muitos dos serviços oferecidos nesta vêm com um alto preço implícito, “mascarado” de gratuidade justamente porque somos o novo produto dessa era capitalista. O fato de gerarmos dados online sobre nós gera lucros imensos às empresas de tecnologia, o que mesmo trazendo avanços, leva ao questionamento: o que está sendo sacrificado para que essa inovação aconteça? Este artigo busca evidenciar, a partir de um estudo de caso sobre os avanços tecnológicos da China na luta contra o COVID-19, como a privacidade humana é cada vez mais afetada por um aparato de controle e vigilância constante do capital oferecido sob o pretexto de segurança.

Palavras-chave: Vigilância. Internet. Privacidade. Segurança. COVID-19. China.

Abstract

Today, accessing the Internet means accessing the power of information, facilitation, visibility and agency in the social environment. However, many of the services offered on the web come with a high implicit, “masked” price of gratuity precisely because we are the new product of this capitalism era. We generate data about ourselves online and it produces huge profits for technology companies, which although brings advances, raises the question: what is being sacrificed for this innovation to happen? This article aims to analyse, through a case study about China’s technological advancements in the fight against COVID-19, how human privacy is increasingly affected by an apparatus of constant

1. Giulia Neiva Armentano é graduada em Relações Internacionais no Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio). Email: giulianeiva98@gmail.com
2. Maria Beatriz Peixoto Mello é graduanda em Relações Internacionais no Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio). Email: mariabiamello@gmail.com.
3. Marina Kronemberger dos Santos é graduada em Relações Internacionais no Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio). Email: marinakronemberger@hotmail.com

control and surveillance of the capital that is offered under the impression of security.

Keywords: Surveillance. Internet. Privacy. Security. COVID-19. China.

Resumen

Atualmente, acessar a Internet significa ter o poder de informação, facilitação, visibilidade e agência no entorno social. Sem embargo, muitos dos serviços que se oferecem em web têm um alto preço implícito, “enmascarado” de gratuidade precisamente porque somos o novo produto desta era capitalista. O fato de que geraremos

dados em linha sobre nós mesmos gera enormes ganhos para as empresas de tecnologia, o que embora traga avanços, leva à pergunta: *¿qué se está sacrificando para que suceda esta inovação?* Este artigo busca expor, a partir de um estudo de caso sobre os avanços tecnológicos da China na luta contra o COVID-19, como a privacidade humana se vê cada vez mais afetada por um aparato de controle e vigilância constante do capital oferecido sob o pretexto da segurança.

Palabras clave: Vigilancia. Internet. Privacidad. Seguridad. COVID-19. China.

Introdução

Vivemos em um mundo onde aqueles sem uma conta de e-mail são invisibilizados, mas principalmente onde as redes sociais e a Internet em geral tornam a ansiedade soberana. Nessa “civilização da informação”, os dados são um produto para comércio (ZUBOFF, 2018). Se você possui uma conta de e-mail, rede social, aplicativo de transporte, entretenimento, relacionamento ou mesmo bancário, muito provavelmente suas informações pessoais estão sendo comercializadas sem o seu consentimento nesse instante. Em troca, você recebe os “melhores” resultados nos sites de pesquisa, bem como o bombardeio diário de mais de 5 mil propagandas no seu *feed*. A este processo, de acordo com Shoshana Zuboff (2018), é dado o nome de “capitalismo de vigilância”.

Essas condições de vigilância dos dados digitais e individuais se fazem cada vez mais presentes no nosso cotidiano e nas vidas dos indivíduos – nos nossos corpos, gestos, desejos e hábitos (YU, 2020). Ainda, apesar dessas formas de vigilância estarem imbuídas no nosso dia a dia,

(...) tudo parece tão fluido, escorregadio e difícil de agarrar. Na verdade, parece corresponder à própria qualidade dos relacionamentos que caracterizam uma cultura orientada para o consumidor – em mutação divina e fluindo em canais e condutos em constante mudança. Isso tem sido chamado de ‘vigilância líquida’ (BAUMAN et al., 2014, p. 141, tradução nossa)⁴.

4. “(...) it all seems so fluid, slippery, and hard to grasp. Indeed, it seems to match the very quality of relationships characterizing a consumer-oriented culture — fissiparous mutating, and flowing in ever-changing channels and conduits. This has been called ‘liquid surveillance’”.

Logo, é uma “vigilância líquida”, cautelosa, que se faz presente de maneira silenciosa nas nossas vidas, de forma que seja minimamente percebida e naturalizada nas nossas relações individuais e sociais.

Se esse capitalismo de vigilância modificou a maneira como nos entendemos e nos relacionamos enquanto sociedade, essas tecnologias de controle da população por meio dos dados geram tensão entre a privacidade individual e a segurança, o que têm implicações tanto para as práticas e ferramentas de segurança nacional quanto para o domínio da segurança internacional (BAUMAN et al., 2014). Ademais, outro movimento de tensão presente nesta conjuntura de vigilância em massa é a rearticulação dos limites e fronteiras entre Estados e entre as esferas pública e privada, de modo que se desestabiliza essas noções historicamente estabelecidas (ABRAHAMSEN & WILLIAMS, 2009; BAUMAN et al., 2014).

E o debate sobre o aprofundamento de técnicas de vigilância na sociedade atual acaba se ampliando quando surge o coronavírus (COVID-19) em 2019 e a pandemia é declarada em 2020. Nesta conjuntura de um “estado de exceção sanitário” (AGAMBEN, 2020) para controle de um vírus altamente contagioso, o combate à pandemia inclui cientistas da computação e especialistas de dados (*big data*) na formulação de estratégias (WINTOUR, 2020). Assim, “(...) a vigilância digital é uma forma particularmente eficaz de controle social durante uma pandemia global porque atinge as pessoas no nível de seus corpos, gestos, desejos e hábitos” (YU, 2020, p. 3, tradução nossa)⁵.

Com a pandemia, diversos Estados no mundo todo implementaram ou ampliaram programas de vigilância que, para a *Human Rights Watch* (BROWN & TOH, 2021), permitem uma intromissão sem precedentes na privacidade das pessoas. Nesse sentido, o presente trabalho se propõe a discutir o papel da vigilância de dados no atual contexto da pandemia do COVID-19 e como isso afeta a segurança em nível global. O estudo é realizado a partir de uma pesquisa exploratória, por meio de um estudo de caso sobre a China: um caso expressivo por conta da articulação entre o setor privado e o domínio estatal na formulação de práticas, técnicas e tecnologias de vigilância.

5. “(...) digital surveillance is a particularly effective form of social control during a global pandemic because it takes hold of people at the level of their bodies, gestures, desires and habits”.

Desse modo, em primeiro lugar abordamos as técnicas de vigilância utilizadas por grandes corporações do campo digital e pelo Estado sobre uma nova conjuntura de dificuldade de uma clara distinção entre os domínios público e privado, além dos efeitos diretos sobre a privacidade individual. Em um segundo momento, adentramos no caso específico da mobilização de dados pelo Estado chinês por meio do sistema de crédito social, que estava previsto de ser implementado em 2020. Discutimos como o uso de aplicativos para coleta de dados pessoais no atual contexto pode ser ampliado para um espectro de vigilância muito mais amplo, levando em consideração as possíveis consequências sobre a privacidade e segurança. Por fim, concluímos este artigo com uma exposição sobre a questão da privacidade de dados no contexto do coronavírus, bem como um questionamento acerca dos desafios que tais inovações impõem em um futuro próximo.

O digital que cada vez mais toma conta das nossas vidas: a articulação entre o público e o privado no controle da privacidade

De acordo com Shoshana Zuboff (2018), o capitalismo de vigilância se refere a um ciclo na lógica de acumulação mediada por computador: em primeiro lugar, mediante a ação do usuário, o dado é produzido e posteriormente, coletado e analisado, para então, retornar ao usuário como propaganda. Logo, à medida que cada vez mais objetos e tarefas cotidianas como educação, trabalho e lazer estão conectadas à Internet, maior é a padronização dos indivíduos – ou melhor, dos usuários – e, conseqüentemente, há a perda das subjetividades (ZUBOFF, 2018, p. 27-34), em um processo caracterizado pela violação sistêmica da privacidade individual.

A autora descreve como, num curto período de operação, a Google foi a principal responsável por definir as bases desse modelo econômico, se consolidando como pioneira do capitalismo de vigilância. Isto se deve principalmente à pressão dos investidores por maiores lucros e à oposição dos líderes quanto a cobrança pelo serviço de busca, fazendo com que a empresa se voltasse para um modelo de propaganda – e “[se] torn[asse] a maior e mais bem-sucedida empresa de *big data* por ter o site mais visitado e, portanto, possuir a maior quantidade de *data exhaust*” (ZUBOFF, 2018, p. 24-5; 32).

Em outras palavras, a geração de publicidades “com precisão e sucesso cada vez maiores” viabilizada pelo uso dos “dados de usuários

como matéria-prima para análise e produção de algoritmos”, levou a um aumento expressivo das receitas da Google. E, assim, “aumentava a motivação para uma coleta de dados cada vez mais abrangente. A nova ciência de análise de *big data* explodiu, impulsionada em grande parte pelo sucesso retumbante da Google” (ZUBOFF, 2018, p. 32).

Conforme a tecnologia avança em um ritmo desenfreado, há o surgimento de uma nova arquitetura de poder, um novo tipo de autoritarismo que elimina a agência do sujeito, pois participar desse processo não é mais uma ação, uma escolha, é um resultado, um efeito do capitalismo de vigilância (ZUBOFF, 2018). De acordo com Zuboff,

Como resultado da penetrante mediação por computador, quase todos os aspectos do mundo são traduzidos em uma nova dimensão simbólica à medida que eventos, objetos, processos e pessoas se tornam visíveis, cognoscíveis e compartilháveis de uma nova maneira. O mundo renasce como dados e o texto eletrônico é universal em escala e escopo (ZUBOFF, 2018, p. 23-24).

Ademais, quando se trata da esfera do mercado, nesse sentido, o texto eletrônico é previamente organizado pela lógica de acumulação, que produz suas próprias relações sociais e, consequentemente, suas concepções e usos de autoridade e poder (ZUBOFF, 2018, p. 22). Assim sendo, a autora defende que estamos vivendo um novo momento civilizatório marcado por uma imensa assimetria de poder e pelo fim das subjetividades. Isto é, na “civilização da informação”, o texto eletrônico é a linguagem do poder e o *Big Data* é a mercadoria que garante poder aqueles que a detém (ZUBOFF, 2018). Como Zuboff e Rotenberg defendem, em última instância, trata-se da perda do Estado democrático, pois, sob constante vigilância, vive-se em uma prisão (SHAW, 2017; ZUBOFF, 2018).

Tal processo de observação contínua conta com um controle externo, remoto e subliminar disperso a partir das redes sociais graças aos avanços tecnológicos atuais. Esse monitoramento aparentemente imperceptível poderia ser rapidamente identificado pela população caso ela se questionasse acerca dos reais objetivos por trás de medidas à primeira vista demasiadamente vantajosas aos usuários. Contudo, essa indagação não é comum. Pelo contrário, o que se vê cada vez mais é uma alienação aos propósitos das grandes empresas privadas de tecnologia devido a uma acomodação generalizada aos benefícios oferecidos por elas. Como afirmado por Jean Guisnel no prefácio do livro “Tous fliqué! La vie privée sous surveillance” de Reg Whitaker, ...

o indivíduo, em seu prazer por evoluir num universo tecnológico, não se preocupa em saber, e menos ainda em compreender, que as máquinas gerenciam seu dia a dia. Que cada um de seus atos e gestos é gravado, filtrado, analisado e, eventualmente, vigiado. Que, longe de libertá-lo de seus obstáculos físicos, a informática da comunicação constitui a ferramenta de vigilância e de controle mais incrível que o ser humano jamais pode criar (GUINNEL, 2001, p. XI).

Todavia, essa conjuntura de mecanismos de vigilância da vida individual por meio de entidades e corporações privadas não significa o fim da estrutura do Estado nacional. Na verdade, é uma rearticulação dos limites e divisões entre os domínios público e privado. As distinções entre o público e o privado estão cada vez mais confusas:

Por um lado, vemos uma interação complexa entre agências públicas e privadas, não menos agências corporativas e de mercado de capitais, ao invés de uma cidadania liberal; por outro lado, vemos evidências de redes complexas de agências de inteligência e segurança que parecem ter alcançado considerável autonomia tanto do Estado quanto da sociedade civil (...), tanto da soberania do Estado quanto da soberania popular (BAUMAN et al., 2014, p. 136, tradução nossa)⁶.

Para Rita Abrahamsen e Michael C. Williams (2009), a racionalidade das corporações privadas – lógicas de defesa da globalização e do neoliberalismo – é internalizada para dentro dos domínios públicos e estatais, em que o Estado pode até assumir ativamente uma posição de defesa dos processos de globalização e neoliberalização, que implicam no desmonte da esfera pública.

Essa interação pode ocorrer em diversos campos, como o domínio da segurança. A diluição das fronteiras entre Estado e setor privado no campo da segurança, para Abrahamsen e Williams, gera assemblages globais da segurança (“global security assemblages”), cenários onde “agentes globais e locais, públicos e privados de segurança e suas normatividades interagem, produzindo novas instituições, práticas e formas de governança da segurança” (Abrahamsen & Williams, 2009, p. 3, tradução nossa). Portanto, não é um processo de simples transferência de funções públicas para atores privados, mas é um desenvolvimento das relações entre segurança e Estados soberanos com entidades privadas, em que há uma mis-

6. “On the one hand, we see a complex interaction between public and private agencies, not least agencies of corporate and market capital rather than of liberal citizenship; and on the other, we see evidence of complex networks of intelligence and security agencies that seem to have achieved considerable autonomy from both state and civil society (...), from both state sovereignty and popular sovereignty”.

tura entre as estruturas de poder político e de autoridade com as operações do capital global.

E nesse contexto de diluição das fronteiras entre público e privado, a vigilância ocupa um importante espaço:

A interseção complexa entre o público e o privado é mais aparente no ciberespaço do que em qualquer outro lugar. Há aqui tanto intimidade quanto presença pública. Entretanto, é o íntimo que prevalece, independente do fato do sujeito das práticas ciber comunicativas ser completamente consciente do ciberespaço que, enquanto tal, é aberto ao mundo, vulnerável ao olhar do outro, do hacker, do marketeiro, ou até mesmo do Estado. O ‘ser digital’ (...) é o ser conectado e em rede, presente neste terreno distinto de interação social, um espaço desenhado e habilitado por códigos em rede que não reconhecem fronteira a não ser a técnica (BAUMAN et al., 2014, p. 138, tradução nossa, grifo nosso)⁷.

Dessa forma, as práticas de vigilância de dados contam com uma forte interação e cooperação entre os setores público e privado, “as diferentes dimensões de segurança, orquestradas por agências governamentais, mas habilitadas pela cooperação com corporações digitais” (BAUMAN et al., p. 143, tradução nossa).

Os Mecanismos de Vigilância do Estado Chinês

Segundo a *Human Rights Watch* (2021), o governo chinês já cometeu diversos abusos de direitos humanos sob o pretexto de garantia de maior segurança pública e sanitária frente a pandemia do COVID-19. Contudo, tais ações não estão restritas ao cenário atual. Pelo contrário, a China já vinha desenvolvendo sistemas de vigilância que controlam diariamente a vida de seus cidadãos há anos.

Em 2018, um mecanismo que começou a ser implementado pela startup Watrrix para atuar em conjunto com o já presente sistema de reconhecimento facial foi um software de identificação do indivíduo pelo seu andar, não importando se o rosto está visível à câmera ou se a pessoa está de costas (El País, 2018). Outro exemplo seria a atuação conjunta

7. “The complex intersection of the public and the private is nowhere more sharply apparent than in cyberspace. There is here both intimacy and a public presence. However, it is the intimate that prevails, irrespective of the fact that the subject of cyber-communicative practices is fully aware that cyberspace, as such, is open to the world, vulnerable to the gaze of the stranger, variously the hacker, the marketer, or even the state. ‘Digital being’ (...) is connected and networked being, present in this distinctive terrain of social interaction, a space drawn and enabled by networked codes that recognize no boundary as such except the technical”.

da OpenPower Foundation – liderada por executivos da Google e IBM – com a empresa chinesa Semptian e a americana Xilinx no desenvolvimento de microprocessadores para aumentar a eficácia do processamento de alto volume de dados, permitindo um monitoramento online e sigiloso de mais de 200 milhões de habitantes (GALLAGHER, 2019).

Todavia, o mecanismo de vigilância que se mostrou mais expressivo e no qual focamos no presente artigo, é o Sistema de Crédito Social chinês, o qual leva esse controle constante para outro nível ao atingir todos os aspectos da vida social. Segundo Mareike Ohlberg, pesquisadora do Mercator Institute for China, em entrevista para a revista Wired (KOBIE, 2019, p. 2, tradução nossa), esses usos e abusos de dados para mapeamento do comportamento humano “não são um ‘fenômeno chinês’. Mas caso [o sistema chinês] se concretize como o planejado, ainda assim seria algo muito único. É ao mesmo tempo único, mas parte de uma tendência global”.

Após um período de testes desde 2014 em algumas regiões da China, o sistema de crédito seria finalizado em 2020 e a partir de então implementado em todo o país. Todavia, com a pandemia da COVID-19, o sistema não foi oficialmente implementado, mas o país emitiu em dezembro de 2020 as diretrizes para o desenvolvimento do seu sistema de crédito social (REUTERS, 2020).

Com o intuito de verificar a credibilidade tanto de cidadãos como de empresas, o sistema consiste em uma extensa e variada coleta de dados desses atores, principalmente do seu comportamento online, já contando com a participação de mais de 40 governos locais e iniciativas semelhantes de forma independente por parte de grandes empresas chinesas, como a Alibaba e a Tencent (ZYLBERMAN, 2020). O trabalho em conjunto com companhias privadas se dá pelo objetivo de desenvolver tecnologias e algoritmos necessários para a operação desse sistema de processamento de dados em larga escala, que forja o sistema de crédito social (TIMOFEEVA, 2020).

O governo chinês apresenta que o principal propósito da introdução desse sistema de crédito é promover o “valor da honestidade” na sociedade chinesa. Portanto, os créditos sociais são um meio de “mensuração e aprimoramento da ‘confiança’ na sociedade e na economia, de modo que irá ajudar a desenvolver a cultura da ‘sinceridade’” (TIMOFEEVA, 2020, p. 14, tradução nossa). Tal sistema implica em uma classificação dos indivíduos e empresas em relação ao seu comportamento no meio social. A avaliação dos cidadãos é calculada por 5 categorias: (1) condições materiais, como renda, histórico de crédito, pagamento

das contas; (2) segurança, isto é, seus dados pessoais e confirmação das suas informações; (3) conexões sociais, dados relacionados a sua educação e rede de amizades; (4) obediência às leis – diligência, *feedback* positivo sobre o governo; e (5) comportamento de consumo, suas compras, preferências de bens e serviços etc. (TIMOFEEVA, 2020).

Logo, aqueles que não respeitam as regras de convivência comunitária além de entrarem para uma “lista negra” sofrem punições como limitações quanto ao acesso a empregos públicos, boas instituições de ensino, compra de passagens em meios de transporte, entre outros. Por outro lado, aqueles que respeitam o ordenamento social entram em uma “lista vermelha”, sendo exemplos de como um bom cidadão deve se portar e recompensado por isso com uma série de benefícios. Segundo informações da RFI France (2020), um relatório do Centro Nacional de Informações sobre Crédito Público datado de março de 2019 divulgou que “nada menos que 23 milhões de chineses com ‘classificação ruim’ foram proibidos de viajar pelos tribunais: 17,5 milhões de passagens aéreas canceladas e 5,5 milhões de assentos de trem recusados” (ZYLBERMAN, 2020).

De modo geral, as estratégias chinesas voltadas para tecnologias de vigilância se baseiam no equilíbrio entre a modernização econômica e o controle político. Isto é, segundo Nir Kshetri (2019), o principal objetivo do governo é manter o monopólio do poder do Partido Comunista da China (PCC) e, conseqüentemente, o regime político do país. Para isso, as novas técnicas de vigilância são empregadas de forma a garantir o seu domínio político, prevenindo que a oposição o conteste. Assim, o sistema de crédito social “é visto como uma tentativa do PCC de aproveitar os avanços da computação e das telecomunicações e usar tecnologias sofisticadas, como inteligência artificial, para aumentar seu domínio sobre o público”, punindo comportamentos entendidos como contrários aos interesses do PCC (KSHETRI, 2020, p. 15-16).

Dessa forma, além das preocupações já existentes do Ocidente, que julgam esse novo sistema como “orwelliano” e temem pelas suas empresas presentes no mercado chinês, um outro elemento também se destaca nessa situação: a inexistência de uma lei nacional que regule o crédito social. Por mais que algumas províncias e localidades como Xangai, Zhejiang, Hebei, Hubei e Shaanxi tenham desenvolvido seus próprios regulamentos locais limitando a coleta desenfreada de dados pessoais, isso ainda não é uma realidade integral no país, o que abre espaço para uma reflexão acerca de como a temática da segurança global seria impactada (ZYLBERMAN, 2020).

Ou seja, visto que este é um instrumento governamental orientado pelos interesses dos líderes do partido, a capacidade de manipulação do comportamento da população é surpreendente. Isso toma proporções ainda maiores quando consideramos que “a privacidade não é vista como uma questão importante na China” e a pontuação de cada pessoa é pública. Qualquer um pode entrar no site da “Credit China” e verificar a classificação de outras pessoas. Ademais, é preciso levar em conta que a “pontuação de uma pessoa também é uma função das opiniões políticas e comportamentos dos seus amigos e conhecidos. Isso significa que indivíduos que se opuseram publicamente à ideologia do PCC ou não pagaram dívidas provavelmente terão conexões mais limitadas” (KSHETRI, 2020, p. 17-8).

Nesse contexto, a pandemia do novo coronavírus possibilita uma oportunidade única para a implementação e o desenvolvimento de tecnologias de vigilância ao redor do mundo, em especial o sistema de vigilância chinês. Conforme o novo coronavírus ultrapassou as fronteiras da China, as preocupações com a saúde pública mundial ganharam novas proporções, especialmente após a Organização Mundial de Saúde, no dia 11 de março de 2020, definir a COVID-19 como pandemia (BBC Brasil, 2020) e as declarações de líderes estatais descrevendo a situação como “uma guerra contra um inimigo invisível” (WINTOUR, 2020).

Vigilância e o novo coronavírus: contexto chinês, preocupações globais

Segundo Wintour (2020, n.p), “ideologias concorrentes, blocos de poder, líderes e sistemas de coesão social estão sendo testados na corte da opinião mundial”. Isto é, nos encontramos em um contexto em que as tensões entre as grandes potências se intensificam e as políticas adotadas pelos países são desafiadas conforme a vida da população é colocada em risco e a política internacional sofre mudanças permanentes. De acordo com o *think tank Crisis Group*, é possível identificar, até o momento, duas narrativas concorrentes ganhando força: na primeira, entende-se que os países devem se unir na luta contra o COVID-19, prezando pela cooperação; enquanto a outra defende que os países devem lidar separadamente com a questão de forma a melhor se protegerem contra a doença (WINTOUR, 2020).

E embora não exista um consenso quanto a qual dessas narrativas vai prevalecer no sistema internacional, nem como será a

distribuição de poder no cenário global do pós-coronavírus, é possível perceber cada vez mais a presença da *big data* quando falamos de privacidade, segurança e controle sanitário durante a pandemia. Pode-se dizer que a epidemia não é combatida somente por virologistas, epidemiologistas e líderes de Estado, mas também por cientistas da computação e especialistas de *big data* (WINTOUR, 2020). E o combate à pandemia na China é um grande exemplo. Wintour traz uma previsão de que...

[a] China agora será capaz de vender seu Estado policial digital como um modelo de sucesso contra a pandemia. A China mostrará a superioridade de seu sistema com ainda mais orgulho. (...) [O]s eleitores ocidentais, atraídos pela segurança e pela comunidade, podem estar dispostos a sacrificar essas liberdades. Há pouca liberdade em ser forçado a passar a primavera fechado em seu próprio apartamento (WINTOUR, 2020, n.p.).

O controle, o monitoramento das pessoas e as restrições sobre como podem interagir, no espaço físico ou na internet, não é algo inteiramente novo na China. Principalmente à medida que o sistema de crédito social vem se consolidando nos últimos anos e os aplicativos de monitoramento do coronavírus se multiplicaram neste contexto pandêmico. Um exemplo disso são aplicações voltadas para a área da saúde que são capazes de rastrear se o indivíduo teve contato com alguém infectado, nas quais – por meio do uso de QR Codes – os usuários podem compartilhar seus dados pessoais e até históricos de viagens. As diferentes cores nos aplicativos indicam diferentes níveis de risco: o código vermelho significa que a pessoa está (ou provavelmente está) com coronavírus, enquanto o código amarelo indica que a pessoa teve contato com um indivíduo infectado e o código verde indica que o usuário está sem sintomas de COVID (ANKEL, 2020). Logo, o código verde garante movimento irrestrito e permite que a pessoa viaje e ande pela cidade, enquanto o usuário com código amarelo ou vermelho não pode se locomover, precisa ficar em sete dias de quarentena (código amarelo) ou devem fazer quatorze dias de quarentena (código vermelho) (CHABBA, 2020).

Assim, basta que o indivíduo possua o WeChat (aplicação de mensagens instantâneas) ou o Alipay (plataforma de pagamento online do grupo Alibaba) para que o software já instalado nestes seja capaz de traçar sua movimentação, o qual uma vez munido das informações de saúde do indivíduo, emite as cores verde, amarelo ou vermelho, que determinam se este pode sair de casa e para onde

pode ir (ANKEL, 2020; CHABBA, 2020). Nessa que é uma tentativa de prevenir uma segunda onda de alto contágio no país e já conta com a participação de duzentas cidades chinesas, apesar de ainda incerto como o sistema classifica as pessoas, a maior preocupação repousa sobre até que extensão essa tecnologia de controle de dados pode ser utilizada à despeito da privacidade individual.

Ademais, ao longo de 2020 a crise decorrente da pandemia levou a mudanças no Sistema de Crédito Social de forma a orientar o comportamento de empresas, punindo aquelas que descumprissem as normas sanitárias e incentivando a contenção do COVID-19. Assim, quando a situação no país já estava mais controlada, o crédito social foi usado para estimular o retorno ao trabalho, “premiando” em alguns locais os negócios que melhor implementassem as medidas de prevenção com “pontos especiais” e reduzindo taxas para empresas com boa pontuação de crédito advinda do pagamento dos trabalhadores em dia (REILLY; LYU; ROBERTSON, 2021).

Um dos principais legados da pandemia sobre o Sistema de Crédito Social talvez seja justamente a tecnologia de monitoramento por QR Codes, que permite aos consumidores checarem “as credenciais de empresas e funcionários em certos setores identificados como sem altos padrões da indústria, incluindo aluguel e serviços de habitação” (Reilly; Lyu; Robertson, 2021, n.p. tradução nossa).

Cidades chinesas, de acordo com reportagem da revista Wired (2020), usam experimentos de sistemas de crédito social, de forma mais independente, para controlar a circulação de pessoas (e, conseqüentemente, do vírus). Em Hangzhou, o seu sistema de crédito social envolve uma lista negra em que as autoridades publicam nomes de cidadãos (e parte dos seus números de identidade) que falsificaram o seu histórico de viagem. Essa informação fica pública por um ano no website “Credit Hangzhou”, segundo a reportagem. Outras cidades também expandiram suas regulamentações de crédito social para incluir a perda de créditos para quem criar rumores que atrapalham os esforços para controlar o vírus, quem fabrica máscaras falsas ou de baixa qualidade e outros suprimentos médicos. Em Rongcheng, província de Shandong, doações em dinheiro ou materiais para apoiar trabalhos essenciais durante a pandemia aumentam as pontuações dos cidadãos.

Dessa forma, uma das principais preocupações futuras em relação ao contexto da pandemia atual, segundo a Human Rights Watch (2020, n.p), é o perigo que “programas de rastreamento móvel, que pretendem ser medidas temporárias até que a pandemia

esteja sob controle e uma vacina esteja disponível, podem se tornar características permanentes de um regime de vigilância expandido”, levando a um comprometimento da privacidade e dos direitos humanos, elemento ainda mais agravante em locais que já fazem uso de uma vigilância intrusiva, como é o caso da China.

Em última instância, as medidas de restrição à circulação e de monitoramento impostas ao redor do mundo podem impactar até sobre o entendimento do que é ser humano. Para Giorgio Agamben (2020, n.p), “o vírus levou ao apagamento dos ‘nossos semelhantes’” uma vez que qualquer um pode ser um possível portador do vírus, mudando nossa percepção de nossos pares para inimigos em potencial. “Uma vez que ‘o inimigo não está em algum lugar externo, está dentro de nós’, nossa humanidade comum intrinsecamente constitui uma ameaça à segurança” (SHANI, 2020, n.p, tradução nossa). Logo, é possível observar uma inversão da lógica de segurança: as ameaças não são mais exclusivas ao exterior, mas também podem vir de dentro dos próprios indivíduos, o que acaba por legitimar uma espécie de “estado de exceção” (AGAMBEN, 2004) motivado por questões sanitárias e caracterizado pelo controle dos corpos, pelo monitoramento do movimento. Ou seja, “[um] ‘Security State’, um Estado em que por razões de segurança (neste caso de “saúde pública”), pode-se impor qualquer limite às liberdades individuais” (AGAMBEN, 2020, n.p.).

Desse modo, o caso chinês é especialmente expressivo desse fenômeno, percebido pela articulação entre o setor privado e o domínio estatal na formulação de práticas, técnicas e tecnologias de vigilância – adotadas no campo da segurança. A vigilância digital e de dados na China é uma das mais desenvolvidas que presenciemos nos dias de hoje: o “Great Firewall”, de regulação da internet, o sistema de crédito social e os sistemas de vigilância sanitária em tempos de COVID-19 são os seus principais exemplos.

Isso é o que Abrahamsen e Williams (2009) consideram como a “privatização da segurança”, a introdução de racionalidades e entidades privadas na governança da segurança, e a constituição de “assemblagens globais de segurança” – esse imbricamento entre os domínios público e privado, uma diluição de suas barreiras, em que suas normatividades interagem e produzem novas instituições, práticas e formas de governança da segurança. No entanto, como os autores bem apresentam em seu artigo, esse maior vínculo operacional entre os domínios público e privado, inclusive no campo da segurança, também é fortemente perceptível em Estados

democráticos. Nesse sentido, a preocupação com as possíveis consequências do fortalecimento das tecnologias de vigilância para questões de segurança e privacidade é uma inquietação global. A vigilância de dados, assim como a declaração de “estados de emergência” se fazem presentes tanto em regimes totalitários quanto democráticos devido a nova era do “capitalismo da vigilância” (ZUBOFF, 2018; SHANI, 2020).

A segurança é o termo mobilizado para promover e justificar a vigilância de dados – seja a segurança nacional, internacional, sanitária. Segurança se refere às condições em que o valor da liberdade deve alcançar seus limites, uma negociação em que liberdade e privacidade podem ser suspensas em prol da segurança (BAUMAN et al., 2014). Em leituras autoritárias, totalitárias e fascistas, o Estado triunfa sobre a soberania popular, tendo decisão arbitrária sobre a questão. Já na tradição democrática, a segurança possui uma condição limitada, devido ao pretexto de que a democracia deve acomodar as demandas sociais. Porém,

[d]ada a gama de ameaças plausíveis que as sociedades contemporâneas enfrentam e, especialmente, a capacidade de uma ampla gama de agências de segurança para destacar algumas ameaças em vez de outras e empurrar a necessidade de segurança como o princípio básico que rege nossas vidas, o que costumava ser entendido como opções autoritárias são realizadas de modo a parecerem desejáveis, até mesmo naturais (BAUMAN et al., 2014, p. 137, tradução nossa)⁸.

Dessa forma, há o perigo cada vez maior de técnicas autoritárias de vigilância de dados e violação da privacidade serem incorporadas em regimes democráticos.

Segundo Nicholas Wright, o risco é alto: “Se as democracias não conseguirem transformar o futuro da vigilância global a seu favor, os concorrentes autoritários digitais estarão prontos para oferecer seu próprio modelo ao mundo” (WRIGHT, 2020, n.p). Enquanto isso, cada vez mais por meio de aplicações que controlam a saúde, ranqueamentos disciplinares, previsão de ações e comportamentos futuros mediante análise algorítmica, entre outros, parecemos nos aproximar de uma realidade desprovida de pensamento crítico e agência cidadã.

8. “Given both the range of plausible threats confronting contemporary societies, and especially the capacity of a broad range of security agencies to highlight some threats rather than others and to push the need for security as the primary principle governing our lives, what used to be understood as authoritarian options are made to seem desirable, even natural”.

De modo semelhante, Friedewald et al. (2017) apontam que, ao olhar para a manipulação do conceito no contexto de segurança, a perspectiva predominante é amplamente reduzida a debates sobre como encontrar o equilíbrio entre privacidade e segurança, o que assume e consequentemente promove a ideia de que a vigilância orientada por dados (*data-driven surveillance*) é a única solução para qualquer ameaça. Todavia, o uso generalizado de mecanismos de vigilância em nome da segurança muitas vezes coloca em segundo plano questões ligadas à legislação e regulamentação.

Como resultado, é alimentada a noção de que incidentes de segurança têm uma maior relevância do que os de privacidade. Enquanto questões ligadas a terrorismo, por exemplo, recebem atenção imediata da mídia e do *policy-making*, somente violações de grande escala de privacidade chegam às manchetes e dificilmente recebem alguma resposta do setor público ou têm alguma ação concreta. Segundo Friedewald et al. (2017, p. 6-7, tradução nossa),

Fortes diferenças na visibilidade e no imediatismo das consequências das violações de privacidade, por um lado, e dos incidentes de segurança, por outro, são fatores adicionais que contribuem para esse fenômeno. Os últimos geralmente estão impactando diretamente as pessoas em questão; as violações de privacidade, por outro lado, podem acontecer de maneira imperceptível. As consequências de tais violações só podem se tornar visíveis com longos atrasos. Devido a esses atrasos, pode ser difícil associar formas específicas de discriminação a violações de privacidade e pode ser ainda mais difícil fornecer prova de relações causais⁹.

O que os autores buscam, portanto, é justamente desafiar a suposição de que mais segurança requer menos privacidade e mais vigilância implica necessariamente mais segurança. Eles defendem a ideia de que a privacidade não só é um direito fundamental, mas também desempenha um papel central no exercício de outros direitos e liberdades fundamentais, para equilibrar poderes entre Estado e cidadãos, para o desenvolvimento democrático, social e econômico, ou autonomia individual. Trata-se, em última instância, de um componente essencial da segurança online devido ao seu

9. "Strong differences in visibility and immediateness of the consequences of privacy violations, on the one hand, and of security incidents, on the other, are additional factors contributing to this phenomenon. The latter are usually directly impacting the concerned persons; privacy violations, on the other hand, can happen in an unnoticeable manner. The consequences of such violations may only become visible with long delays. Owing to these delays, it might be difficult to associate specific forms of discrimination to infringements of privacy and even more difficult to provide proof for causal relationships".

papel primordial sobre a “proteção de cidadãos contra (o abuso de) poderes estatais” (FRIEDEWALD et al. 2017, p. 6-7).

De todo modo, em regimes totalitários e democráticos, a vigilância está sendo aceita pelos seus subordinados. Para Bauman et al. (2014), existem três fatores que nos auxiliam a compreender porque a vigilância ainda aparenta ser aceita acriticamente por vários cidadãos: familiaridade, medo e diversão. A familiaridade é considerada como um fator crítico para a aceitação da vigilância, pois a vigilância atualmente é tão invasiva e tem tantas dimensões que simplesmente se tornou parte da vida cotidiana. Desse modo, as pessoas não percebem mais e, então, não pensam sobre as capacidades de vigilância. A vigilância é entendida como dada, é normal e comum.

O medo é um sentimento facilmente mobilizado por diferentes atores, com fortes consequências. Os governos, as companhias de segurança e a mídia têm um papel ativo na mobilização do medo. O medo funciona para as empresas que vendem novos equipamentos de vigilância e segurança; para governos que consideram sua tarefa permitir às forças de mercado rédea solta e manter a segurança; e para a mídia, que depende da polarização do “bem contra o mau”, os “mocinhos *versus* os bandidos” (BAUMAN et al., 2014).

Além disso, segundo David Campbell (1992), essa necessidade de vigilância constante em relação a um “inimigo”, ao que ele chama de evangelização do medo, não é algo do passado. A diferença é que agora esse “inimigo” não somente é invisível (como um vírus, tanto no seu sentido digital quanto no seu sentido sanitário), mas também é comum a todos os Estados, além de não poder ser combatido de forma unilateral, aparentemente. Na visão do autor, “o Estado fundamenta sua legitimidade na promessa de segurança aos seus cidadãos” (CAMPBELL, 1992, p. 56), contudo, o desafio que se apresenta atualmente é se essa transparência e capacidade de agência dos cidadãos – nos quais a democracia se baseia – conseguirão ser mantidas pelo aparato estatal em uma sociedade onde as fronteiras entre o meio digital e o ambiente físico tornam-se cada vez mais permeáveis e a tomada de decisão cada vez menos reside na esfera individual.

Por fim, a diversão também é um importante motivo para que a vigilância seja amplamente aceita nas sociedades atuais, inclusive as democráticas.

Na chamada Web 2.0, as informações não são fornecidas apenas por grandes organizações – todos participam. (...) Esta ‘vigilância social’ (...) é decididamente divertida para os participantes. (...) As redes so-

ciais continuam a ser extremamente populares e, embora possa ser um meio potente de formação de opiniões políticas e de protesto, [o meio] também fornece a matéria-prima de dados para as empresas e, como Snowden nos mostrou, para a polícia e para agências de inteligência (BAUMAN et al., 2014, p. 142, tradução nossa, grifo nosso)¹⁰.

Desse modo, o entretenimento proveniente da participação e interação nas redes sociais faz com que mais pessoas estejam sujeitas às estruturas e tecnologias da vigilância presentes no meio digital, sabendo ou não desses “termos e condições” que permitem a violação da privacidade. Segundo Firmino (2017, p. 26), esse é um “(...) modo de vigilância e controle mais disperso e menos centralizado”, que vai além “de uma questão do poder central do Estado ou de grandes corporações exercendo uma única força de controle”. Com a dispersão de tecnologias como a Internet das Coisas e a “naturalização do uso de mídias sociais”, as pessoas são transformadas em “um sistema móvel de vigilância”, o que caracteriza a “mais recente forma de securitização de espaços e lugares” (FIRMINO, 2017, p. 26).

Portanto, é possível perceber que a vigilância de dados e informações (nas esferas social e digital) é um fenômeno com forte presença no nosso cotidiano, sejam regimes totalitários, sejam democráticos. Ademais, a pandemia do novo coronavírus representou – e continua representando – um momento de exploração e intensificação de tecnologias de vigilância em massa, sob a justificativa da segurança sanitária nacional e global.

Ao longo desta seção, argumentamos que essa conjuntura global da vigilância se dá por meio de uma articulação entre Estado e corporações privadas (especialmente as ligadas à segurança, dados e meios digitais). Esse controle e patrulhamento dos indivíduos pode se dar por modelos centralizados de gestão urbana e de segurança, mas também por aplicações móveis e redes sociais – que são maneiras mais dispersas de vigilância. De todo modo, a vigilância de dados e a violação da privacidade digital – em nome da segurança – está se tornando um forte debate no campo global, sem pretensões de ser resolvido facilmente.

10. “In the so-called Web 2.0, information is not just provided by large organizations — rather, everyone participates. (...) This ‘social surveillance’ (...) is decidedly enjoyable for participants. (...) Social media continue to be hugely popular, and while they can be a potent means of shaping political opinion and protest, they also provide the raw materials of data for both corporations and, as Snowden has shown us, police and intelligence agencies”.

Considerações finais: os efeitos da pandemia sobre a vigilância global

Não podemos prever o que irá acontecer com a vigilância em massa no pós-pandemia, mas podemos perceber que os fenômenos de vigilância digital e de dados, privatização da segurança e assemblagem global da segurança – que já se faziam fortemente presentes nas últimas décadas – vêm se fortalecendo cada vez mais neste período. Isso ainda com a justificativa da necessidade da vigilância para a segurança sanitária do país e do globo. Desse modo, existe uma forte preocupação com a privacidade individual frente às medidas de vigilância digital pelos aplicativos de controle e rastreamento para prevenção ao coronavírus, por exemplo (BROWN & TOH, 2021; HUMAN RIGHTS WATCH, 2020).

Há também um viés teórico que argumenta que as tecnologias de rastreamento recém empregadas durante a pandemia configuraram uma nova forma de vigilância estatal, como apresenta Evgeny Morozov (2020). Por sua vez, essa nova forma de vigilância estatal reflete as novas características do capitalismo no século XXI. Nesse sentido, o autor defende que, num cenário pós-pandemia, seria preciso adotar um caminho “pós-solucionista” capaz de dar à população soberania sobre as plataformas digitais. Isto é, de forma a evitarmos o controle eterno do nosso comportamento por parte das Big Tech e/ou do Estado, seria preciso que as pessoas tivessem o controle efetivo das tecnologias de vigilância (MOROZOV, 2020).

Em uma visão mais pessimista, o filósofo Giorgio Agamben (2020) discute que também existe uma hipótese de que estamos dando lugar a um novo despotismo de perversidade dos controles e cessação de toda atividade política: um “Security State”, em que um Estado em que por razões de segurança (como de saúde pública), pode impor qualquer limite às liberdades individuais. É um contexto também de “desconstrução da própria política”, em que a segurança mudou o foco “da política para o policiamento e do governo para o gerenciamento” – usando sistemas de vigilância eletrônicos, debilitando a própria possibilidade da política, simultaneamente com o crescimento de todas as formas de vigilância (BAUMAN et al., 2014, p. 141).

Nesse sentido, o papel da vigilância de dados no atual contexto da pandemia do COVID-19 se mostra como um elemento chave no que pode ser entendido como uma virada nos estudos de segurança em um futuro próximo. Sem dúvidas a pauta de discussão

desse novo cenário dará uma nova conotação à privacidade e a sua importância no ambiente internacional, além de como esta será manipulada pelos – até então – dois principais atores que a disputam (Estados e Big Techs).

No caso chinês, essa imbricação entre público e privado desponta como uma das primeiras formas de organização nesse novo contexto, contando com um sistema de crédito classificatório que coloca em xeque as liberdades individuais e os direitos humanos. Sendo assim, a grande preocupação que se apresenta atualmente é se essa intensificação da vigilância será algo temporário e restrito à aplicações móveis, ou se será expandida para outras esferas do cotidiano de tal maneira a impulsionar uma reestruturação da agenda de segurança internacional.

Referências

ABRAHAMSEN, Rita; WILLIAMS, Michael C. “Security Beyond the State: Global Security Assemblages in International Politics”. **International Political Sociology**, v. 3, n. 1, 2009, p. 1-17.

A CHINA já pode identificar seus cidadãos só pela forma de andar: depois de instalar o sistema de ‘rating’ para avaliar se os habitantes são bons cidadãos, o gigante asiático volta a explorar novas tecnologias para detectar as caminhadas. **El País**, Madri, 10 nov. 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/11/10/politica/1541853964_264737.html. Acesso em: 29 abr. 2021.

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de Exceção**. São Paulo: Boitempo, 2004.

AGAMBEN, Giorgio. “Pandemia, novas reflexões. Entrevista com Giorgio Agamben”. [Entrevista concedida a] Quodlibet, 22 de abril de 2020. Tradução de Moisés Sbardelotto. **Revista IHU On-line**, 23 abr. 2020. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/598295-pandemia-novas-reflexoes-entrevista-com-giorgio-agamben>. Acesso em: 12 jul. 2020.

ANKEL, Sophia. “As China lifts its coronavirus lockdowns, authorities are using a color-coded health system to dictate where citizens can go. Here’s how it works”. **Business Insider**, Nova York, 07 abr. 2020. Disponível em: <https://www.businessinsider.com/coronavirus-china-health-software-color-coded-how-it-works-2020-4>. Acesso em: 23 jun. 2020.

BAUMAN, Zygmunt et al. “After Snowden: Rethinking the Impact of Surveillance”. **International Political Sociology**, v. 8, n. 2, 2014, p. 121-144.

BBC. Coronavirus: OMS declara pandemia. **BBC Brasil**, 11 mar. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-51842518>. Acesso em: 05 jul. 2020.

BROWN, Deborah & TOH, Amos. “Technology is Enabling Surveillance, Inequality During the Pandemic”. In: **Human Rights Watch Website**, 4 mar. 2021. Di-

Disponível em: <https://www.hrw.org/news/2021/03/04/technology-enabling-surveillance-inequality-during-pandemic>. Acesso em: 3 mai. 2021.

CAMPBELL, David. **Writing Security**: United States Foreign Policy and the Politics of Identity. Minneapolis: University Of Minnesota Press, 1992.

CHABBA, Seerat. “Coronavirus tracking apps: How are countries monitoring infections?”. **Deutsche Welle (DW)**, Bonn, 27 abr. 2020. Disponível em: <https://www.dw.com/en/coronavirus-tracking-apps-how-are-countries-monitoring-infections/a-53254234>. Acesso em: 23 jun. 2020.

FIRMINO, Rodrigo José. Securitização, vigilância e territorialização em espaços públicos na cidade neoliberal. **Risco: Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo**, v. 15, n. 1, p. 23-35, 2017.

FRIEDEWALD, Michael et al. **Surveillance, Privacy and Security**: Citizens’ Perspectives. New York: Routledge, 2017.

GALLAGHER, Ryan. Como gigantes da tecnologia dos EUA estão ajudando a construir a vigilância em massa da China: ONG liderada por executivos da Google e da IBM está trabalhando com a Semptian, empresa que monitora a atividade na internet de 200 milhões de chineses. **The Intercept Brasil**. 16 jul. 2019. Disponível em: <https://theintercept.com/2019/07/16/vigilancia-em-massa-da-china/>. Acesso em: 29 abr. 2021.

GUISNEL, Jean. Préface. In: WHITAKER, Reg. **Tous fliqués! La vie privée sous surveillance**. Paris: Editora Denoël, 2001.p.XI-XIV. (Prefácio). Citado na página XI.

HUMAN RIGHTS WATCH. “China: Seekers of Covid-19 Redress Harassed”. In: **Human Rights Watch Website**, 2021. Disponível em: <https://www.hrw.org/node/377547>. Acesso em: 29 abr. 2021.

HUMAN RIGHTS WATCH. “Covid-19 Apps Pose Serious Human Rights Risks”. In: **Human Rights Watch Website**, 13 mai. 2020. Disponível em: <https://www.hrw.org/news/2020/05/13/covid-19-apps-pose-serious-human-rights-risks>. Acesso em: 10 jul. 2020.

KOBIE, Nicole. The complicated truth about China’s social credit system: china’s social credit system isn’t a world first but when it’s complete it will be unique. The system isn’t just as simple as everyone being given a score though. **Wired**. 07 jun. 2019. Disponível em: <https://www.wired.co.uk/article/china-social-credit-system-explained>. Acesso em: 29 abr. 2021.

KSHETRI, Nir. “China’s Social Credit System: Data, Algorithms and Implications”. **IT PROFESSIONAL**, v. 22, n. 2, 2020, p. 14-18.

MOROZOV, Evgeny. “The tech ‘solutions’ for coronavirus take the surveillance state to the next level”. **The Guardian**, Londres, 15 abr. 2020. Disponível em: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/apr/15/tech-coronavirus-surveillance-state-digital-disrupt>. Acesso em: 14 jul 2020.

REILLY, Jessica; LYU, Muyao; ROBERTSON, Megan. China’s Social Credit System: Speculation vs. Reality. How far along is China’s much-hyped social credit system

– and where is it heading next? **The Diplomat**, mar 30 2021. Disponível em: <https://thediplomat.com/2021/03/chinas-social-credit-system-speculation-vs-reality/>. Acesso em: 30 abr 2021.

REUTERS. China issues rules on social credit system amid public concerns. **Reuters**, 24 dez. 2020. Disponível em: <https://www.reuters.com/world/china/china-issues-rules-social-credit-system-amid-public-concerns-2020-12-24/>. Acesso em 5 mai. 2021.

SHANI, Giorgio. Securitizing ‘Bare Life’? Human Security and Coronavirus. **B-International Relations**, 03 abr 2020. Disponível em: <https://www.e-ir.info/2020/04/03/securitizing-bare-life-human-security-and-coronavirus/>. Acesso em: 27 abr 2021.

SHAW, Jonathan. “The Watchers: Assaults on privacy in America”. **Harvard Magazine**, jan-fev. 2017. Disponível em: <https://harvardmagazine.com/2017/01/the-watchers>. Acesso em: 10 jul. 2019.

TIMOFEEVA, E.A. “The Transition to a Digital Society in the People’s Republic of China (Development and Implementation of the Social Credit Score System)”. In: ASHMARINA et al. (Eds.). **Digital Transformation of the Economy: Challenges, Trends and New Opportunities**. Nova York: Springer Nature, 2020. p. 103-110.

WINTOUR, Patrick. “Coronavirus: who will be winners and losers in new world order?”. **The Guardian**, Londres, 11 abr 2020. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/11/coronavirus-who-will-be-winners-and-losers-in-new-world-order>. Acesso em: 20 jun 2020.

WIRED. China is using coronavirus to boost its dystopian social credit system. **Wired**, 3 mar. 2020. Disponível em: <https://www.wired.co.uk/article/china-social-credit-coronavirus>. Acesso em: 2 mai. 2021.

WRIGHT, Nicholas. “Coronavirus and the Future of Surveillance: Democracies Must Offer an Alternative to Authoritarian Solutions”. **Foreign Affairs**, Nova York, 06 abr 2020. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2020-04-06/coronavirus-and-future-surveillance>. Acesso em: 14 jul. 2020.

YU, Ai. “Digital surveillance in post-coronavirus China: A feminist view on the price we pay”. **Gender, Work, and Organization**, 2020. p. 1-4. Disponível em: <https://europepmc.org/article/pmc/pmc7280578>. Acesso em: 13 jul. 2020.

ZUBOFF, Shoshana. “Big Other: Capitalismo de Vigilância e Perspectivas para uma Civilização de Informação”. In.: CARDOSO, Bruno et al. **Tecnopolíticas da vigilância: Perspectivas da margem**. São Paulo: Boitempo, 2018. p. 17 - 68.

ZYLBERMAN, Joris. “China chega à fase final de sistema de avaliação de cidadãos e preocupa Ocidente”. **RFI France**, Paris, 02 jan. 2020. Disponível em: <http://www.rfi.fr/br/mundo/20200102-em-2020-china-termina-de-testar-seu-sistema-de-cr%C3%A9ditos-sociais-e-assusta-ocidente>. Acesso em: 15 jun. 2020.

Recebido em: 23 de dezembro de 2020

Aprovado em: 17 de maio de 2021

A uberização do trabalho: uma análise marxista do impacto das transnacionais de aplicativos no Brasil

Uberization of work: a marxist analysis of the mobile app transnational impact in Brazil

La uberización del trabajo: un análisis marxista del impacto de las transnacionales de aplicación em Brasil

Eduarda Bernardo Godoi¹
Maria Izabela Tonon Biajoli²
Thiago Bernardo Lima³

Resumo

Este presente artigo busca analisar o processo de **uberização** das condições de trabalho no Brasil, sob uma perspectiva marxista. Buscamos evidenciar como a ofensiva neoliberal possibilitou a reestruturação produtiva mundial do capital e das relações de trabalho, aprofundando as contradições do capitalismo contemporâneo. As novas transnacionais de aplicativos, impulsionadas pelo avanço tecnológico, ampliaram a desconstrução do trabalho e, por consequência, aumentaram a extração do mais-valor. A atual conjuntura político-econômica brasileira e o papel do Estado na institucionalização da precarização do trabalho propiciaram a expansão do trabalho por aplicativo. Por fim, demonstramos a importância de combater a desregulamentação dos direitos trabalhistas.

Palavras-chave: Uberização. Precarização. Relações de trabalho. Marxismo. Transnacionais. Aplicativo.

Abstract

This present article seeks to analyze the uberization process of working conditions in Brazil, from a Marxist perspective. We intend to show how the neoliberal offensive made possible the worldwide restructuring of productive capital and labor relations, deepening the contradictions of contemporary capitalism. The new transnational apps, driven by technological advances, have expanded the deconstruction of work, and as a result, have increased the extraction of surplus value. The current Brazilian political-economic situation and the role of the State in the institutionalization of precarious work have led to the expansion of apps' work. Finally, we demonstrate the importance of combating the deregulation of labor rights.

1. Graduanda do curso de Relações Internacionais da PUC Minas de Poços de Caldas (eduardabgodoi@outlook.com).

2. Graduanda do curso de Relações Internacionais da PUC Minas de Poços de Caldas (belatonon2000@gmail.com).

3. Graduando do curso de Relações Internacionais da PUC Minas de Poços de Caldas (thiagoblina123@gmail.com).

Keywords: Uberization. Precariousness. Work relations. Marxism. Transnational companies. App.

Resumen

Este artículo busca analizar el proceso de uberización de las condiciones laborales en Brasil desde una perspectiva marxista. Buscamos mostrar cómo la ofensiva neoliberal hizo posible la reestructuración productiva mundial del capital y las relaciones laborales, profundizando las contradicciones del capitalismo contemporáneo. Las nuevas transnacionales de aplicación, impulsadas por los avances

tecnológicos, aumentó la deconstrucción del trabajo y, en consecuencia, aumentó la extracción de plusvalía. La actual situación político-económica brasileña y el papel del Estado en la institucionalización de la precariedad del trabajo permitieron la expansión del trabajo por aplicación. Finalmente, demostramos la importancia de combatir la desregulación de los derechos laborales.

Palabras clave: Uberización. Precariedad. Relaciones laborales. Marxismo. Transnacionales. Aplicación.

Introdução

A nossa época traz uma série de contradições em que o trabalhador é exposto a condições de trabalho cada vez mais precarizadas. O desenvolvimento da globalização e da liberalização da economia fez com que novos modos de trabalho surgissem, como aconteceu com o advento da *uberização*. Assim, o proletário *uberizado*⁴ pode ser identificado como: desassociado de leis trabalhistas, não possuindo vinculação laboral com os proprietários dos meios de produção. Além disso, esse trabalhador desconhece seu patrão, haja vista que o trabalho é realizado por meio de aplicativo, o que torna mais distante o elo entre essas classes.

O presente artigo pretende discutir essas questões, analisando à luz do marxismo como se dão essas relações trabalhistas em questão, por meio dos aplicativos iFood, empresa criada no Brasil, e Uber, transnacional estadunidense. A escolha da transnacional Uber se deu por sua importância global, e, não por acaso, o termo *uberização* faz referência a esta empresa. Em relação a empresa iFood, a escolha se deu por sua importância na América Latina, onde ela se configura como uma das maiores do ramo. Além disso, as recentes manifestações, protagonizadas pelo movimento do “Breque dos apps”, que evidenciaram as contradições inerentes ao capitalismo, ganharam repercussão no Brasil. Dessa forma, dado ao desmonte acelerado dos direitos trabalhistas, assim como o impacto das manifestações, o país se configura como um importante cenário a ser analisado.

4. É importante deixar claro que a palavra “uberizado” não se refere apenas aos trabalhadores da Uber, e sim a toda a gama de trabalhadores que usam os aplicativos como forma de remuneração.

O trabalho divide-se em três capítulos de desenvolvimento. No tópico 2, para efeito de contextualização, apresenta-se a análise marxista. No tópico 3, o estudo se dirigiu a contextualizar o fenômeno do trabalho, por meio de uma perspectiva histórica das relações de trabalho nessa era digital. No tópico 4, por fim, a análise perpassa o cenário atual de devastação das leis trabalhistas – como a terceirização –, a crise do sindicalismo e seus impactos na *uberização*, analisando sob um enfoque marxista o Brasil atual. Assim, o presente texto tem como objetivo discorrer sobre a precarização do trabalho nos últimos anos, trazendo à tona o contexto do neoliberalismo brasileiro nesse processo de retirada de direitos e ampliação da mais-valia pelas transnacionais dos aplicativos.

O capitalismo e o empreendedor de si mesmo

A análise marxista é uma importante ferramenta de compreensão do mundo do trabalho, já que analisa pela ótica do materialismo-histórico, fazendo com que as ações humanas de exploração não sejam vistas como causais, mas sim como parte de uma estrutura social formada dialeticamente. Assim, este capítulo visa introduzir o pensamento marxista para que, depois, possamos analisar as relações de trabalho no universo da *uberização*.

O trabalho como riqueza social

Após a Revolução Industrial, com o avanço do capitalismo, iniciou-se um processo de exploração que na época não era tão visível e questionada. A partir desse processo, surgiram duas classes sociais novas: a burguesia industrial e o proletariado. Diante das péssimas condições em que os trabalhadores eram submetidos, estudos analisando essa forma de exploração surgiram. Marx aparece, então, com a teoria da mais-valia – ou mais-valor –, ou seja, os trabalhadores vendem a sua força de trabalho, mas ganham apenas uma parte da produção (o salário) e a maior parte (o lucro) fica com o patrão.

Desse modo, a taxa de exploração (ou taxa de mais-valia) era expressa como uma relação entre duas quantidades de trabalho: a mais-valia (ou seja, a quantidade de trabalho obtida a mais em relação ao trabalho incorporado nos bens-salário) e esse segundo trabalho (necessário para a produção dos meios de subsistência do trabalhador) (HOBSBAWM, 1983, p. 133).

Atualmente, como se verá nos próximos tópicos, as transnacionais produzem o mais-valor a partir da sua capacidade de incorporar cada vez mais trabalhadores, mesmo não havendo vínculo empregatício. Na contemporaneidade, os setores do consumo são cada vez mais controlados pelo capital, que os torna mercadorias. Nisso se incluem as empresas transnacionais utilizadas na análise durante este texto – Uber e iFood. Neste sentido, Antunes (2020) contextualiza como a indústria do transporte, apesar de imaterial, acaba por gerar mais valor:

[...] Marx caracteriza a atividade na indústria de transporte como um *processo de produção dentro do processo de circulação*. Essa formulação oferece [...] pistas seminais para se pensar o mundo capitalista dos serviços que se amplia exponencialmente em nosso tempo. [...] Isso porque, dadas as suas particularidades, elas contemplam um *processo de produção* em seu movimento, ainda que dela não resulte *nenhum produto material*, como é o caso da indústria de transportes (ANTUNES, 2020, p. 43)

Atualmente, então, parece claro que novas formas de geração de lucro também podem ser vistas na produção não material. A grande diferença observada aqui, e como buscamos demonstrar no texto, são as novas formas de obtenção do mais-valor, especialmente através da desregulamentação trabalhista. A análise marxista, portanto, parece oferecer uma base teórica importante para compreender esse novo movimento de exploração.

A classe trabalhadora e a dialética do trabalho

A burguesia consegue consolidar seu poder e riqueza graças ao desenvolvimento energético do capitalismo no século XIX. Essa classe aspirava ter um papel político e a participar nos negócios do Estado, não aceitando sua exclusão da administração pública. Nessa fase, a burguesia explorava o proletariado, pois visava apenas seu lucro e dava míseros salários aos trabalhadores. Sendo assim, é possível perceber que as duas classes tinham interesses diferentes e que isso geraria um conflito entre elas, já que um acordo não seria possível, fazendo com que a burguesia se utilizasse de seu poder para efetuar reformas sem a participação popular e evitar uma possível revolução da massa trabalhadora (MARX; ENGELS, 2014). Como será analisado adiante, a conciliação de classe será uma característica marcante dos recentes governos do PT no Brasil. Entre-

tanto, quando as condições são aprofundadas, nos governos Temer e Bolsonaro, um movimento mais radical – “Breque dos apps” – se materializa entre a classe proletária.

É notável, então, que a burguesia é produto de uma alteração fundamental nos processos de produção e troca, revolucionando todo um conjunto das relações sociais. Essa alteração, contudo, teve consequências no âmbito político e social (MARX; ENGELS, 2014). Como o capitalismo se reinventa, hodiernamente a elite detentora dos meios de produção passa a fazer uso da tecnologia e cria uma relação de trabalho em que o proletário (proletário digital) não tem elo trabalhista, tornando-o “empreendedor de si mesmo”, sendo isso resultado de uma precarização estrutural do trabalho. De um lado, portanto, está uma massa de trabalhadores cada vez mais precarizados, obrigados, inclusive, a cumprir metas (de serem até mesmo bem “avaliados”); de outro, um grupo minoritário detentor de ferramentas com as quais ganham o mais-valor sem necessidade de um contrato formal (ANTUNES, 2020).

O contexto da uberização do trabalho

Nessa sessão, pretende-se contextualizar o fenômeno da *uberização* do trabalho, através de uma perspectiva histórica que englobe aspectos fundamentais do capitalismo, das transformações nas relações de trabalho, da tecnologia e do papel do Estado e das empresas transnacionais nesse processo. Primeiramente um contexto mundial será explicitado e logo após, o caso brasileiro.

A globalização do capital e as inovações tecnológicas

No fim da década de 1970, ocorreu o desenvolvimento do processo de globalização ou mundialização do capital, que apresenta características particulares em relação às etapas que ocorreram anteriormente no capitalismo (ALVES, 1999). Os marcos históricos que impulsionaram a mundialização do capital – como os choques do petróleo e o fim do sistema de Bretton Woods – fizeram com que esse fosse reestruturado, buscando assim a superação das crises econômicas e sociais do regime de acumulação fordista que caracterizava a época (ALVES, 1999; LAVAL; DARDOT, 2016).

As origens desse processo estão ligadas a fatores políticos e econômicos, dentre os quais vale destacar as políticas neoliberais.

Esse programa político, iniciado por Margaret Thatcher e Ronald Reagan, foi seguido por um número considerável de governos e sustentado por instituições financeiras internacionais – FMI e BM. É a partir da introdução do receituário neoliberal que mudanças qualitativas ocorrem nas relações entre trabalho e capital, e deste último com o Estado, que até então se caracterizava pelo *welfarismo* da social-democracia (ALVES, 1999; LAVAL; DARDOT, 2016). As medidas mais adotadas foram: privatizações de empresas públicas e a desregulamentação geral da economia, que redefiniram o sistema disciplinar mundial, que encontrou sua solidificação no “Consenso de Washington” (LAVAL; DARDOT, 2016).

Nesse contexto, o papel do Estado-nação é ressignificado, pois este, procurando atrair investimentos, adota as medidas e condições neoliberais que são favoráveis à valorização do capital. Sendo assim, esse movimento contribui para a redução de salários, gastos públicos e dos direitos trabalhistas até então adquiridos. Por outro lado, aumentou a concentração de capital sob a hegemonia do capital financeiro (LAVAL; DARDOT, 2016). Ao mesmo tempo, as empresas transnacionais pressionaram o Estado para que houvesse flexibilização nas legislações trabalhistas, a fim da maximização do lucro. Nessa circunstância, elas conseguem apoio dos Estados neoliberais, que correspondem aos interesses da classe burguesa, impulsionando a expansão das empresas (SANTOS, 2001).

Ademais, com o desenvolvimento tecnológico, as empresas transnacionais se utilizam de novas tecnologias para a reestruturação da produção. Ao introduzirem, nos seus processos produtivos, computadores, a robótica, a internet, entre outras inovações tecnológicas, elas proporcionam novas dinâmicas nas relações de trabalho, visando como fim o lucro máximo (ALVES, 1999).

Segundo Antunes e Druck (2015), nas últimas quatro décadas, as transformações e reestruturação no modo de trabalho:

São mudanças impostas pelo processo de financeirização e mundialização da economia num grau nunca alcançado, pois o capital financeiro passou a dirigir todos os demais empreendimentos do capital, subordinando a esfera produtiva e contaminando todas as suas práticas e os modos de gestão do trabalho. O Estado passou a desempenhar um papel cada vez mais de “gestor dos negócios da burguesia financeira”, cujos governos, em sua imensa maioria, pautam-se pela desregulamentação dos mercados, especialmente o financeiro e o de trabalho. Trata-se de uma hegemonia da “lógica financeira” que, para além de sua dimensão econômica, atinge to-

dos os âmbitos da vida social, dando um novo conteúdo ao modo de trabalho e de vida, sustentados na volatilidade, efemeridade e descartabilidade sem limites. (ANTUNES; DRUCK, 2015, p. 20).

Tais mudanças no processo produtivo, foram responsáveis pela ruptura com os modos fordistas/tayloristas de produção – dominantes durante o século XX – e a implantação de uma nova estrutura operacional – intensificada, a partir da crise de 2008 –, o toyotismo. Este último desenvolve sua estrutura amparada no modo de acumulação flexível e pela ideia da “empresa enxuta”. A produtividade máxima com o menor contingente possível de trabalhadores, uma produção vinculada diretamente à demanda, desconcentração da produção, redes de subcontratação de empresas terceirizadas e *just in time* – produção no menor tempo possível –, são algumas das principais características que se tornaram dominantes no âmbito das empresas (ANTUNES; DRUCK, 2015; ANTUNES, 2020).

Frente a esse cenário, o trabalho toma uma nova forma que acentua a precarização, pautada na flexibilização, terceirização e informalidade, que preservam e ampliam a lógica capitalista e aumentam consideravelmente o número de desempregados. Destaca-se ainda, que nesse quadro, “[...] marcado por um processo tendencial de precarização estrutural do trabalho, em amplitude global, [...] os capitais transnacionais estão exigindo também o desmonte da legislação protetora do trabalho nos mais distintos países” (ANTUNES; DRUCK, 2015, p.24). Isso reforça e amplia as formas de precarização e obliteração dos direitos sociais obtidos pelos trabalhadores, sendo o Estado um ator chave na dinâmica e preservação do capitalismo atual.

É nesse sentido que as transnacionais dos aplicativos – Uber e iFood –, se utilizando da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), encontram espaço e caminho para seu crescimento e estabelecimento mundial, representando mais uma forma materializada da precarização, chamada de *uberização* (ANTUNES, 2020).

Na América Latina, desde o fim da década de 1970, o processo de mundialização do capital chega aos países da região. Estes passam a implementar políticas neoliberais, submetendo-se à lógica da financeirização, na qual permitiu o desenvolvimento do processo de reestruturação da produção. Sob a hegemonia do capital financeiro, frente a governos neoliberais, que assumem um papel chave na manutenção da lógica capitalista, direitos trabalhistas e sociais são desmantelados. As lutas sindicais perdem força e a precarização

do trabalho é intensificada, principalmente após a crise de 2008, com os mecanismos de contratação e regulação sendo corroídos no mundo do trabalho (ANTUNES, 2020).

No Brasil, a partir da década de 1990, com o governo Collor, a agenda liberal é implementada no país. Ainda, no governo de Fernando Henrique Cardoso, com privatizações de setores produtivos estatais e austeridade fiscal, essa política foi aprofundada. Essa mesma agenda é mantida durante os governos de Lula e Dilma (ANTUNES, 2020). Segundo Antunes (2016, 2020), os governos do PT foram de conciliação de classes, pois mantinham os interesses da burguesia, enquanto a classe trabalhadora encontrava alguns interesses pontuais e eram parcialmente representadas dentro desse projeto conciliador. Com o golpe de 2016 e a deposição de Dilma, a agenda neoliberal se intensifica. No governo Temer (PMDB), com a promulgação da Lei da Reforma Trabalhista (Lei nº 13.367/2017), há o desmonte da legislação social dos direitos dos trabalhadores, que tinham, até então, sido conquistados pela classe trabalhadora e pelos sindicatos durante os últimos quarenta anos. Esse processo acaba criando e legalizando uma flexibilização das relações de trabalho e a terceirização total, que intensificaram as novas e velhas formas de precarização. O atual governo de Jair Bolsonaro (sem partido) tem seguido esse mesmo plano político-econômico com a adoção de novas reformas (ANTUNES, 2020).

Portanto, dado esses movimentos durante os governos brasileiros, o fenômeno da *uberização* – como mais uma forma intensa de precarização – floresce no país. A seguir, as empresas transnacionais dos aplicativos – Uber e iFood – serão apresentadas, e seus funcionamentos serão mais especificados, para posterior análise do fenômeno da *uberização*.

As transnacionais dos aplicativos: os exemplos do Uber e do iFood no contexto da era digital

As empresas transnacionais são caracterizadas como entidades mercantis que exercem suas atividades para além do país de origem em que se encontra sua sede. Através dos avanços tecnológicos e da mundialização do capital, tais empresas impulsionaram sua expansão para vários países com o objetivo de obter o maior proveito econômico, ou seja, lucro. As transnacionais dos aplicativos, Uber e iFood, se integram em uma era digital-informacional, chamada de

indústria 4.0, planejada para incluir no mundo produtivo as tecnologias da informação e comunicação. A partir delas, os processos de produção são automatizados, permitindo que a logística das empresas seja toda digitalmente controlada (ANTUNES, 2020).

A empresa Uber Technologies Inc. foi fundada oficialmente em junho de 2010, em São Francisco, nos EUA. Ela se denomina como uma empresa de tecnologia que fornece uma plataforma para que motoristas, “parceiros”, se conectem com os usuários que buscam viagens. Sua presença se encontra em 69 países ao redor do mundo e sua expansão geográfica ocorreu de forma rápida, sendo acompanhada pela ampliação de seus serviços que não se limitam apenas a viagens com passageiros, mas também *delivery* e entre outros. No Brasil, a empresa se estabeleceu em 2014 e atua em mais de 500 cidades pelo país, com cerca de 1 milhão de motoristas cadastrados e mais de 22 milhões de usuários (UBER, 2020).

A iFood é uma empresa brasileira que foi fundada em 2011 e oferece uma plataforma digital para o serviço de *delivery*. A partir de fusões com outras empresas e recorrentes investimentos, a iFood se expandiu geograficamente para países da América Latina – México, Colômbia e Argentina –, se tornando a maior empresa do segmento na região. Ela atua em mais de mil cidades no Brasil, possuindo mais de 236 mil restaurantes “parceiros” e mais de 410 mil entregadores ativos na plataforma (IFOOD, 2020b).

Ambas as empresas, em seus sites, deixam claro que não há nenhum vínculo empregatício entre a empresa e seus “colaboradores” e que são apenas agentes/intermediadores entre seus “parceiros” ou “profissionais autônomos” e os “clientes finais” ou “usuários”. Portanto, segundo as empresas, as partes são independentes e autônomas, sendo cada uma responsável pelos seus custos operacionais. Nesse sentido, as transnacionais dos aplicativos não possuem a obrigação de garantir direitos ao trabalhador e nem de oferecer os meios de produção ou equipamentos e instrumentos laborais. O carro, o seguro e a gasolina ficam na responsabilidade dos motoristas, assim como o seguro a possíveis acidentes durante as atividades laborais não é garantido pela empresa (UBER, 2020; IFOOD, 2020a).

A seguir, o fenômeno da *uberização* e suas características serão mais detalhadamente exploradas no contexto brasileiro. Tanto as relações de trabalho, entre as empresas e entregadores, assim como a terceirização e o papel dos sindicatos em meio a precarização, serão analisados com mais cautela.

As relações de trabalho no Brasil da uberização

Como apontado anteriormente, a devastação do trabalho atual não se trata de um fenômeno novo, mas de um processo que vem se naturalizando com a financeirização e mundialização da economia, possibilitado especialmente pelas ofensivas neoliberais das últimas décadas. A ruptura com o modelo fordista e a transformação para a acumulação flexível ampliam e preservam os interesses dos grandes capitais e tornam estruturais as condições de desemprego (ou emprego a curto prazo), na informalidade e nas terceirizações. Assim, os novos aplicativos de tecnologia são resultados de uma condição sistêmica, mas que inova na sua forma de extração de mais-valor. No Brasil, essa forma de exploração encontra bases estruturais para se expandir e institucionalizar a precarização total.

A precarização, a terceirização e a crise do sindicalismo

Uma das principais ferramentas de precarização do trabalho adotadas pela globalização neoliberal é a da terceirização. A prática da terceirização se torna um aspecto importante das políticas neoliberais por duas razões: amplia-se a diminuição da interferência estatal e impulsiona o processo de produção, através da flexibilização e redução do custo de trabalho (CAMPOS, 2018). As diferenças entre o trabalho formal e o trabalho terceirizado são inúmeras, como a questão do vínculo formal de emprego, a rotatividade, as jornadas de trabalho, a remuneração, o adoecimento dos trabalhadores e até as taxas de mortalidade. Essa diferença, é claro, é de uma maior precarização em relação aos terceirizados, que não só possuem jornadas de trabalho mais longas, com uma remuneração relativamente mais baixa, como também estão sujeitos a uma maior rotatividade, adoecimento e mortes no trabalho. Dessa forma, é evidente que a situação dos terceirizados possibilitam uma maior exploração da força de trabalho, além de deteriorar a condição do trabalho (ANTUNES, 2020; CAMPOS, 2018; CUT; DIEESE, 2014).

Como argumentado, o crescimento da globalização está intimamente ligado com o processo de centralização da acumulação do capital. O quadro regional da América Latina, dentro desse contexto, se torna extremamente atrativo para empresas transnacionais. Estas encontram nesses países dependentes não só governos solidários a essas políticas, que possibilitam câmbio e incentivos fiscais

favoráveis, como uma abundância de mão de obra e de matéria-prima barata. Sendo assim, a terceirização assume um papel importante na concorrência internacional pelo aumento de produtividade, assim como reafirma as condições de dependência dos países periféricos (CAMPOS, 2018).

No Brasil, segundo Antunes (2020, p.160-168), a terceirização já vinha em amplo crescimento nas últimas décadas, uma vez que esse projeto está alinhado com os anseios neoliberais que conduzem o cenário político-econômico brasileiro. Em diversos setores, como na indústria do petróleo, eletricidade e construção civil, o crescimento do trabalho terceirizado é grande. De um modo mais amplo, o crescimento da terceirização variou de 7,64% para 7,88%, entre 2011 e 2015, enquanto as taxas de não terceirizados se manteve constante em 3,78% durante esses anos (CAMPOS, 2018, p.87). Assim, percebe-se que a terceirização, frente ao trabalho formal, vem crescendo mesmo dentro dos governos que possuíam uma base eleitoral de trabalhadores, reforçando a continuidade dos processos neoliberais dentro do governo do PT, mesmo que neste o avanço viesse em menor velocidade (ANTUNES, 2020; DRUCK; DUTRA; SILVA, 2019).

Entretanto, como abordado anteriormente, a crise brasileira na segunda década do século XXI levou a uma mudança na percepção político-econômica do país, uma vez que o empresariado nacional e internacional requisitava uma mudança drástica para possibilitar seu crescimento. Se antes a precarização vinha como uma prática crescente, nos recentes governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro a precarização se institucionaliza e o interesse dos capitais transnacionais e domésticos encontram no Brasil uma terra ampla de exploração de mais-valor.

É necessário ressaltar que as reformas trabalhistas, baseadas na racionalidade neoliberal e que buscam possibilitar um maior acúmulo de capital para o empresariado, vêm acontecendo num contexto global. Mesmo em países do centro do capitalismo, como Espanha e França, os interesses da burguesia se concretizam através dessas reformas (FILGUEIRAS; LIMA; SOUZA, 2017). De um modo mais particular, a periferia do capitalismo global, principalmente a América do Sul, é alvo direto do capital internacional e, portanto, se torna um palco de reformas e precarização do trabalho. Recentemente, Chile, Argentina e México, além do Brasil, realizaram reformas nesse sentido. Mesmo dentro de uma conjuntura peculiar, a

respeito das condições domésticas em cada um desses países, observa-se que a precarização institucionalizada do trabalho vem adquirindo forma mundialmente (DRUCK; DUTRA; SILVA, 2019).

Neste sentido, as reformas do trabalho no Brasil começam a acontecer de maneira mais rápida a partir do golpe parlamentar de 2016. A promulgação da Lei nº 13.467/2017 foi responsável pela reformulação de uma série de medidas garantidas pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e, de uma maneira geral, coloca em vigor de forma institucionalizada a precarização total do trabalho no Brasil. Se antes as péssimas condições de emprego se reduziam aos trabalhadores terceirizados, após a reforma trabalhista, a precarização se tornou uma regra geral. Os interesses de diversos setores empresariais brasileiros – bancos, industrial, agroindustrial e de serviços –, que são por sua vez dependentes do capital financeiro mundial, recorrem à precarização total para preservar e expandir seu mais-valor (ANTUNES, 2020; PASSO; NOGUEIRA, 2018).

No governo Bolsonaro, a extinção do Ministério do Trabalho, o ataque às organizações sindicais e a adoção de novas reformas do trabalho, como a da “carteira de trabalho verde amarela”, buscam flexibilizar ainda mais os mecanismos de contratação e diminuir os custos do trabalho. Essas medidas são justificadas como um meio de diminuir o desemprego. Entretanto, segundo Druck, Dutra e Silva (2019) a flexibilização do trabalho não demonstrou uma queda expressiva nos números de desempregados. Pelo contrário, o cenário brasileiro após a reforma de 2017 foi de aumento da informalidade do trabalho.⁵ Assim, revela-se que a racionalidade que legitima a flexibilização e precarização do trabalho está relacionada a interesses do capital nacional e internacional, que não buscam melhorar as condições da massa trabalhadora, mas sim de garantir a expansão da taxa de lucro (ANTUNES, 2020; ABÍLIO, 2019).

Dessa forma, percebe-se que a precarização deixou de se tornar exceção e passou a virar regra dentro do trabalho. Por meio da institucionalização da informalidade e da flexibilização, o capital doméstico dependente e o internacional ampliam sua margem de absorção do mais-valor. Esse movimento de expansão da acumulação do capital, possibilitado pela desestruturação do trabalho,

5. Esse cenário também é confirmado numa análise mais ampla, envolvendo países como França, Espanha, México e Alemanha, num estudo feito por Filgueiras, Lima, Souza (2017).

encontra suas raízes num contexto global, de uma precarização internacional das condições de trabalho (ANTUNES, 2020; DRUCK; DUTRA; SILVA, 2019).

Assim, diante desse quadro de desconfiguração do trabalho no Brasil, é necessário compreender o papel dos sindicatos em meio a precarização total, uma vez que esses seriam responsáveis pela luta e conquista de direitos dos trabalhadores. Conforme analisado por Zapata (1994), a crise do sindicalismo na América do Sul tem uma relação profunda com a ofensiva neoliberal do final do século XX. A abertura econômica, aliado a privatizações e a informalidade do trabalho, também afetaram de maneira significativa as organizações sindicais. O sindicalismo combativo, presentes durante as ditaduras militares da Argentina, Chile e Brasil, e que foi de extrema importância para a luta dos trabalhadores nesse período, sofreu diversas alterações nas últimas décadas. Além disso, a mudança no cenário político e ideológico global, após a Guerra Fria, pareceu acomodar as lideranças dos movimentos sindicais, que abandonaram o caráter combativo e adotaram uma postura negocial (ANTUNE, 2020; CARDOSO, 2003; ZAPATA, 1994).

No Brasil, as transformações do sindicalismo seguem o mesmo rumo daquelas observadas regionalmente. É importante ressaltar que os sindicatos não são constituídos de forma homogênea e que, portanto, houve uma série de contestações dentro das próprias organizações. Todavia, a despeito de uma resistência minoritária interna, a prática negocial continuou a ser amplamente adotada pelos sindicatos (ANTUNES, 2020). Recusando o caminho da confrontação, inspirado por um ideário liberal-democrata, as duas principais organizações sindicais brasileira, CUT (Central Única dos Trabalhadores) e FS (Força Sindical), não fizeram frente à desestruturação do trabalho que vinha em vigor desde o final do último século. O interesse pela autopreservação dos líderes sindicais, que vinham acomodados dentro do aparato burocrático dos governos petistas, levou a uma gradual perda de legitimidade dos sindicatos entre os trabalhadores. (ANTUNES, 2020; MARCELINO; GALVÃO, 2020).

Se já era fato que o sindicalismo estava sofrendo uma crise desde o fim do século XX e na primeira década deste século, a política de precarização total, dos governos Temer e Bolsonaro, aprofunda ainda mais a situação sindicalista. Segundo Marcelino e Galvão (2020), a fraca resistência a promulgação da reforma trabalhista,

pela Lei 13.367/2017, se deu por alguns dos seguintes fatores: (1) a condição alta de precarização levava a uma indiferença de grande parte dos trabalhadores; (2) a presença do discurso de flexibilização dentro dos próprios sindicatos; (3) a propaganda midiática acerca da modernização e da exaltação do “empreendedor de si mesmo”; (4) divisão interna do movimento sindical. Neste sentido, o ataque ao sindicalismo no Brasil se revela de maneira clara.

Diante da nova conjuntura político-econômica, que estabelece a precarização como regra, os sindicatos encontram uma série de desafios nesse novo contexto. Há de se ampliar os diferentes setores e recortes dentro da classe trabalhadora, como os dos trabalhadores formais, intermitentes e terceirizados, com o intuito de se constituir como uma verdadeira força de classe. A importância da luta sindical para emancipação da classe trabalhadora se mostra uma importante ferramenta para se combater a exploração do trabalho. Por fim, cabe ressaltar que, uma vez que o capital transnacional condiciona movimentos destruturantes do trabalho a nível global, é de extrema importância que os sindicatos contribuam e realizem ações de forma internacional (ANTUNES, 2020).

A relação entre os aplicativos e a política de empregos

Como argumentado anteriormente, dentro desse amplo quadro de precarização, uma nova modalidade de exploração surge: a *uberização*. Essa, aproveita do contexto de ampla desfiguração do trabalho e do desemprego estrutural e se disfarça de uma nova modalidade de serviço, com o lema de “empreendedor de si mesmo”. Em relação à terceirização, a *uberização* consegue oferecer um sistema de trabalho ainda mais precário e que, por consequência, é muito mais lucrativo para as empresas. Ao mesmo tempo que compete com a terceirização, a *uberização* pode também oferecer uma complementação da remuneração ou da jornada que não foi conquistada pelo trabalho terceirizado (ABÍLIO, 2019; ANTUNES, 2020).

Uma das principais características ligada à *uberização* se refere aos custos que o próprio trabalhador deve arcar com seus instrumentos de produção. A isenção de gastos por parte da empresa possibilita uma ampliação da obtenção de mais-valia. Além disso, a transferência de custos para o trabalhador também permite uma redução no valor pago pelos clientes. Dessa forma, as empresas-aplicativo conseguem não só ampliar suas margens de lucro, como

também se tornam altamente competitivas dentro do serviço de entregas (SABINO; ABÍLIO, 2019). Essa ideia é concretizada por Antunes, com relação a empresa Uber:

A Uber é outro exemplo mais do que emblemático: trabalhadores e trabalhadoras com seus automóveis, isto é, com seus instrumentos de trabalho, arcam com suas despesas de seguridade, com os gastos de manutenção dos veículos, de alimentação, limpeza etc., enquanto o “aplicativo” - na verdade, uma empresa privada global de assalariamento disfarçado sob a forma de trabalho desregulamentado - apropria-se do mais-valor gerado pelo serviço dos motoristas, sem preocupações com deveres trabalhistas historicamente conquistados pela classe trabalhadora (ANTUNES, 2020, p. 36-37).

Outro aspecto fundamental desse fenômeno é que as transnacionais dos aplicativos, mesmo não sendo contratantes, podem desvincular seus “colaboradores” da plataforma e controlar o gerenciamento dos processos de trabalho através de dados acumulados. Várias regras são pré-estabelecidas nos sites das empresas, e que se não respeitadas, podem provocar o desligamento do motorista do serviço. As avaliações que são realizadas pelos usuários ao serviço prestado, por exemplo, são uma forma de controlar a força de trabalho, pois caso os motoristas não recebam uma boa avaliação eles são desvinculados. Sendo assim, o controle de dados por parte das empresas aplicativos se mostra como uma ferramenta de coerção e disciplina aos seus “profissionais autônomos”, que ficam vulneráveis às condições estabelecidas pelas transnacionais (ABÍLIO, 2020; ANTUNES; FILGUEIRAS, 2020).

Como apresentado, os trabalhadores de aplicativos e essas empresas não possuem vínculo empregatício. A partir disso, as transnacionais inserem seus funcionários em uma situação problemática, porque, embora se tornem autônomos, também ficam indefesos, pelo fato de que o capital não se encontra sob seus domínios (ABÍLIO, 2017). Para além disso, a narrativa de a empresa ser apenas uma intermediadora, justificando o uso do lema “empreendedor de si mesmo”, revela na prática uma profunda relação de subordinação. Dessa forma, é possível identificar que a *uberização* se caracteriza como uma forma específica dentro do fenômeno da precarização. Ao transferir a responsabilidade para o trabalhador, sob uma falsa noção de autonomia, as empresas-aplicativo inovam em sua forma de exploração e, conseqüentemente, absorção de lucro (SABINO; ABÍLIO, 2019).

De uma perspectiva global, a conjuntura que sustenta a *uberização* vem se expandindo a décadas com a racionalidade neoliberal. O desemprego estrutural atua como um aliado dessas empresas, uma vez que condicionam os desempregados a buscarem alguma forma de remuneração. Assim, aqueles trabalhadores desocupados encontram nesses aplicativos de tecnologia, uma maneira de remuneração imediata. O serviço caracterizado como trabalho-amador e a facilidade de “contrato” – ou a inexistência desse –, possibilitam que cada vez mais esses aplicativos ampliem sua base trabalhadora (ANTUNES, 2020). Ao mesmo tempo que esse serviço é amplamente descentralizado, o capital proveniente deste é altamente centralizado. Essa centralização proporcionou a empresa Uber, por exemplo, em 2015, com apenas 6 anos de existência, superar empresas como a General Motors. Esse crescimento é possibilitado pela crise global, proveniente dos EUA desde 2008, que eleva o número de desempregos e, conseqüentemente, cria uma maior margem de possíveis trabalhadores para o aplicativo (SILVA, 2017).

Dessa forma, evidencia-se que o processo de *uberização*, embora seja recente, é facilitado pelo desmantelamento do trabalho que ocorre há décadas. No Brasil, como argumentado na seção anterior, a precarização se institucionaliza nos recentes governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro. O mesmo cenário que se observa numa análise global, também é visível no Brasil: A crise econômica e política brasileira, nos últimos anos, elevou a taxa de desemprego e, conseqüentemente, deu espaço para que a *uberização* se difundisse (ANTUNES, 2020; ABÍLIO, 2019; SOUZA, 2018). Esse aspecto é evidenciado pelos dados do Instituto Locomotiva, que as empresas-aplicativo, como Uber e IFood, possuem quase cinco milhões de trabalhadores cadastrados, o que as classificariam como as maiores “empregadoras” do Brasil (ESTADÃO, 2019).

Embora a recessão econômica brasileira tenha tornado viável a ampliação dos serviços por aplicativos, essa expansão também foi facilitada pelo próprio Estado. A legitimação política para a flexibilização completa sustenta o crescimento das empresas-aplicativo. Através da institucionalização da terceirização, por exemplo, os trabalhadores terceirizados, que relativamente ganham menos, buscariam novas fontes de remuneração. As políticas de austeridade, crescentes no governo Temer e Bolsonaro, ampliam ainda mais o horizonte de ação dessas empresas. Dessa forma, ao invés de encontrar uma resistência legal na implementação de suas atividades,

como aconteceu em outras partes do mundo⁶, as transnacionais de aplicativos encontram no Brasil um cenário ideal para sua ampliação. Conseqüentemente, observa-se que o desemprego estrutural, a remuneração incompleta de parte dos trabalhadores e a desconstrução das leis trabalhistas facilitaram o crescimento dessas empresas no país (ABÍLIO, 2020; ANTUNES, 2020).

O contexto de intensa exploração e precarização do trabalho realizado pelos motoristas de aplicativos no Brasil, somado às conseqüências da atual crise sanitária do Coronavírus, culminaram em manifestações conhecidas como: “Breque dos Apps”. Apesar de manifestações ocorridas em anos anteriores, em 2020 elas ganharam repercussão e mais visibilidade da mídia quando trabalhadores – sob o nome de “Entregadores Antifascistas” – participaram das manifestações em favor da democracia. O “Breque dos Apps”, ocorrido em 1º de julho, evidencia o descontentamento dos trabalhadores e as suas reivindicações de melhorias nas condições de trabalho. Com a exploração do trabalho pelo capital e a falta de direitos trabalhistas assegurado pelo Estado, e no contexto de pandemia, com a falta de equipamentos de proteção ao vírus e as maiores jornadas de trabalho, ficou claro, à sociedade em geral, o trabalho essencial dessa categoria e ao mesmo tempo as condições precárias em que precisam exercer suas atividades (DIAS, 2020; ABÍLIO *et al*, 2020).

Dessa forma, na atual conjuntura, a dialética de classe se torna evidente. As greves possuem um papel importante por colocar em debate a necessidade de melhores condições de trabalho e de mais direitos aos motoristas, além de uma possível regulamentação trabalhista das plataformas digitais. Ainda, essas mobilizações coletivas podem fortalecer uma união dos trabalhadores dessa categoria, para que construam organizações coletivas e fortaleçam sindicatos, a fim de reivindicarem melhorias e participarem mais ativamente do debate, dando voz aos que trabalham exercendo essa atividade. Portanto, a associação entre os trabalhadores de aplicativos surge como um meio essencial na construção de uma consciência de classe e na luta por melhorias (DIAS, 2020; KALIL, 2020).

Sendo assim, é evidenciado que a disputa entre os proletários digitais e as transnacionais dos aplicativos, se configura como um

6. A UBER, por exemplo, encontrou uma série de dificuldades em se instalar em algumas partes do mundo. A legalidade da operação do aplicativo vem sendo questionada e barrada em uma série de Estados. (KHOSLA; GRANT, 2015)

embate central para a classe trabalhadora. Na conjuntura política brasileira atual, a necessidade de resistência, frente ao desmantelamento das condições de trabalho, é vital para assegurar os direitos dos trabalhadores. Assim, a luta contra o trabalho uberizado se revela urgente. Como argumentado por Antunes (2020), as condições de trabalho impostas pelo capitalismo nunca se encontraram tão abusivas. Assim, diante do vasto desmantelamento do trabalho à nível global, a fim de se expandir a taxa de lucro, a importância de se pensar na emancipação trabalhadora e na independência do regime capitalista, caracteriza como um dos principais objetivos deste século (ABÍLIO, 2019; ANTUNES, 2020).

Considerações finais

Conforme apresentado nesse artigo, a precarização do trabalho é um fenômeno que se aprofunda com o avanço neoliberal. O Estado, incorpora em sua estrutura a lógica capitalista e passa de um garantidor dos direitos trabalhistas para um ator da desregulamentação e desmantelamento desses direitos, alimentando a dinâmica do capital, principalmente o financeiro. A partir da flexibilização e da informalidade no mundo do trabalho, as transnacionais dos aplicativos, encontram um espaço ideal para a ampliação da mais-valia. Com a incorporação de novas tecnologias nos seus processos produtivos, as empresas-aplicativo proporcionam novas dinâmicas nas relações de trabalho.

Dada as bases sólidas construídas pela racionalidade neoliberal há décadas, o fenômeno da *uberização* ganha espaço para se materializar mundialmente. No Brasil, a situação não é diferente com a institucionalização da precarização crescente nos governos recentes. Sendo assim, as empresas de aplicativos aproveitam das condições estruturais, como desemprego e a desconstrução dos direitos trabalhistas, e constroem uma nova forma de exploração. É analisado também que, por conta da enorme redução de gastos pelas transnacionais – que são transferidos ao trabalhador –, e por abolir qualquer vínculo empregatício, essas empresas se inserem com uma alta taxa de competitividade no mercado. Portanto, fica claro que a *uberização* possibilita uma maior exploração e, por consequência, uma ainda maior elevação da taxa de lucro. Por fim, demonstra-se a importância das greves e lutas sindicais diante da desconstrução do trabalho, assim como a necessidade da superação do modelo capitalista.

Referências

- ABÍLIO, Ludmila Costhek. Uberização: a era do trabalhador just-in-time? **Estud. Av.**, São Paulo, v. 34, n. 98, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-4014.2020.3498.008>. Acesso em: 10 out. 2020.
- ABÍLIO, Ludmila Costhek. Uberização: Do empreendedorismo para o autogerenciamento subordinado. **Psicoperspectivas**, v. 18, n. 3, p. 41-51, 2019.
- ABÍLIO, Ludmila Costhek. **Uberização do trabalho**: subsunção real da viração. Passa Palavras, Campinas, 2017. Disponível em: <https://www.ilocomotiva.com.br/single-post/2019/04/29/ESTAD%C3%83O-Na-crise-aplicativos-como-Uber-e-iFood-viram-maior-empregador-do-pa%C3%ADs>. Acesso em: 13 out. 2020.
- ABÍLIO, Ludmila Costhek *et al.* Condições de trabalho de entregadores via plataforma digital durante a COVID-19. **Revista Jurídica Trabalho E Desenvolvimento Humano**, v. 3, p. 1-21, 2020.
- ALVES, Giovanni. **Trabalho e Mundialização do Capital**: A Nova Degradação do Trabalho na Era da Globalização. 2ª Edição. Praxis. Londrina. 1999. Disponível em: <http://www.gioannialves.org/livrotmc.pdf>. Acesso em: 11 out. 2020.
- ANTUNES, Ricardo; DRUCK, Graça. A terceirização sem limites: a precarização do trabalho como regra. **Revista O Social em Questão**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 34, p. 19-40, jul. dez./2015. Disponível em: <http://www.cressrn.org.br/files/arquivos/Sm4618UP754c17102374.pdf>. Acesso em: 10 out. 2020.
- ANTUNES, Ricardo; FILGUEIRAS, Vitor. Plataformas digitais, Uberização do trabalho e regulação no Capitalismo contemporâneo. **Contracampo**, Niterói, v. 39, n. 1, p. 27-43, abr./jul. 2020.
- ANTUNES, Ricardo. O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviço na era digital. 2. ed. **Boitempo**, 2020.
- ANTUNES, Ricardo. **“Governo Temer é governo da destruição”**. Esquerda Diário, 2016. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=1xv8eLKty7k&feature=youtu.be>. Acesso em: 12 out. 2020.
- HOBSBAWM, Eric J. (Org.). **História do marxismo**. Vol. 1, 3ª. Edição. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1983.
- CAMPOS, André Gambier (Org.). **Terceirização do trabalho no Brasil**: novas e distintas perspectivas para o debate. Brasília: IPEA, 2018.
- CARDOSO, Adalberto Moreira. A década neoliberal e a crise dos sindicatos no Brasil. **Boitempo**. 2003.
- CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES (CUT); DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **Terceirização e desenvolvimento**: uma conta que não fecha: dossiê sobre o impacto da terceirização sobre os trabalhadores e propostas para garantir a igualdade de direitos. São Paulo: CUT, 2014.
- DIAS, Vanessa Tavares. **Entregadores Antifascistas e Breque dos Apps**: por que a luta dos trabalhadores de aplicativos é a luta de todos os trabalhadores?.

Universidade Federal de Alfenas, 22 jul. 2020. Disponível em: https://www.unifal-mg.edu.br/portal/entregadores-antifascistas-e-breque-dos-apps-por-que-a-luta-dos-trabalhadores-de-aplicativos-e-a-luta-de-todos-os-trabalhadores/#_edn12. Acesso em: 10 out. 2020.

DRUCK, Graça; DUTRA, Renata; SILVA, Selma Cristina. A contrarreforma neoliberal e a terceirização: a precarização como regra. **Caderno CRH**, v. 32, n. 86, p. 289-306, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.9771/ccrh.v32i86.30518>. Acesso em: 12 out. 2020.

ESTADÃO. Apps como Uber e Ifood se tornam 'maior empregador' do Brasil. **Jornal Estado de São Paulo**. São Paulo, Brasil: Grupo Estado. 28 abr. 2019. Economia. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,aplicativos-como-uber-e-ifood-sao-fonte-de-renda-de-quase-4-milhoes-de-autonomos,70002807079>. Acesso em: 26 de out.

FILGUEIRAS, Vitor Araujo; LIMA, Uallace Moreira; SOUZA, Ilan Fonseca de. Os impactos jurídicos, econômicos e sociais das reformas trabalhistas. **Caderno CRH**, v. 32, n. 86, p. 231-252, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.9771/ccrh.v32i86.30731>. Acesso em: 10 out. 2020.

FONTES, Virgínia. Capitalismo em tempos de uberização: do emprego ao trabalho. **Marx e o Marxismo-Revista do NIEP-Marx**, v. 5, n. 8, p. 45-67, 2017.

I FOOD. **Portal do Entregador**. Disponível em: <https://iFoodentregadores.wpcomstaging.com/termosdeuso/>. Acesso em: 20 out. 2020a.

I FOOD. **Sobre o iFood**. Disponível em: <https://institucional.iFood.com.br/iFood>. Acesso em: 20 out. 2020b.

KALIL, Renan Bernardi. **“Breque Dos Apps’ Revela o Dumping Social Das Plataformas e Se Contrapõe Ao Discurso Da Suposta Autonomia Dos Trabalhadores”**. [Entrevista concedida a Patrícia Fachin Santos]. Instituto Humanita Unissson, IHU On-line, 15 de Julho. 2020. Disponível em: www.ihu.unisinos.br/600954-breque-dos-apps-revela-o-dumping-social-das-plataformas-e-desmascara-o-discurso-da-suposta-autonomia-dos-trabalhadores-entrevista-especial-com-renan-kalil. Acesso em: 28 out. 2020.

KHOSLA, E.; GRANT, E. Here's everywhere Uber is banned around the world. **Business Insider**, v. 8, 2015. Disponível em: <https://www.businessinsider.com/heres-everywhere-uber-is-banned-around-the-world-2015-4>. Acesso em: 20 out. 2020.

LAVAL, Christian; DARDOT, Pierre. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

MARCELINO, Paula; GALVÃO, Andréia. O sindicalismo brasileiro diante da ofensiva neoliberal restauradora. **Tempo Social**, v. 32, n. 1, p. 157-182, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/0103-2070.ts.2020.167468>. Acesso em: 15 out. 2020.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. 2.ed. 2. reimpr. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014. (Vozes de bolso).

PASSOS, Rachel Gouveia; NOGUEIRA, Cláudia Mazzei. O fenômeno da terceirização e a divisão sociosexual e racial do trabalho. **Revista Katálysis**, v. 21, n. 3, p. 484-503, 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1414-49802018000300484&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 12 out. 2020.

SABINO, André Monici; ABÍLIO, Ludmila Costhek. Uberização: o empreendedorismo como novo nome para a exploração. **Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano**, v. 2, n. 2, 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5027/psicoperspectivas-vol18-issue3-fulltext-1674>. Acesso em: 10 out. 2020

SANTOS, Tania Steren dos. Globalização e exclusão: a dialética da mundialização do capital. **Sociologias**, v. 3, n. 6, p. 170-198, 2001. ISSN 1807-0337. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222001000200008>. Acesso em: 11 out. 2020.

SILVA, Aimée de Oliveira. **O motorista da uber e a configuração da relação de emprego**. 2017. 91 f. Trabalho de conclusão de curso (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

SOUZA, Monalisa Silveira de. **“Uberização” nas relações de emprego à luz da consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) brasileira**. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Disponível em: https://monografias.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/7422/1/Uberiza%C3%A7%C3%A3o%20nas%20rela%C3%A7%C3%B5es_Souza_2018.pdf. Acesso em: 10 out. 2020.

UBER. **Fatos e dados sobre a Uber**. Disponível em: <https://www.uber.com/ptBR/newsroom/fatos-e-dados-sobre-uber/>. Acesso em: 20 out. 2020.

ZAPATA, Francisco. Crisis en el sindicalismo en América Latina. **Helen Kellogg Institute for International Studies**, v. 37, n. 1, p. 81-102, 1994.

Recebido em: 08 de março de 2021

Aprovado em: 31 de maio de 2021

A islamização radical da Líbia como um subproduto da derrubada de Muammar Al Gaddafi

The radical Islamization of Libya as a byproduct of the overthrow of Muammar Al Gaddafi

La islamización radical de Libia como consecuencia del derrocamiento de Muammar Al Gaddafi

Thallis Víctor Ramos da Cruz¹
Marco Antonio de M. Silva²

Resumo

O principal foco dessa pesquisa é analisar a situação líbia em seu território após a derrubada de Muammar Gaddafi e se houve surgimento ou aumento de grupos radicais no território líbio, assim em consequência do enfraquecimento das fronteiras líbias e de sua instabilidade interna após o fim do regime e da situação política que o país se encontra. Atualmente a Líbia passa por uma onda de guerras internas entre esses grupos que buscam o poder, desta forma possibilitando a entrada de grupos radicais e fundamentalistas em seu território já que a questão política está estremecida, assim atingindo diretamente sua população.

Palavras-chave: Líbia. Muammar Gaddafi. Jamahiriya. grupos radicais. islamismo radical.

Abstract

The main focus of this research is to analyze the Libyan situation in its territory after the overthrow

of Muammar Gaddafi and whether there has been the emergence or increase of radical groups in Libyan territory, as a result of the weakening of Libyan borders and its internal instability after the end of the regime and the political situation that the country finds itself in. Libya is currently going through a wave of internal wars between these groups seeking power, thus enabling the entry of radical and fundamentalist groups in its territory since the political issue is shaken, thus directly affecting its population.

Key words: Libya. Muammar Gaddafi. Jamahiriya. Radical groups. Radical Islamism.

Resumen

El objetivo principal de esta investigación es analizar la situación de Libia en su territorio tras el derrocamiento de Muammar Gaddafi y si se ha producido la aparición o el aumento de grupos radicales en el territorio libio, como consecuencia del debilitamiento de las fronteras libias y su inestab-

1. Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Segurança Internacional e Defesa pela Escola Superior de Guerra (ESG). Bacharel em Relações Internacionais pelo Centro Universitário IESB. thallisvictorcruz@gmail.com.

2. Professor Orientador. Master of Arts in International Relations pela University of Kent. Bacharel em Relações Internacionais, e em Ciência Política pela Universidade de Brasília. marcodemeneses@gmail.com.

ilidad interna tras el fin del régimen y la situación política en la que se encuentra el país. Actualmente Libia atraviesa una ola de guerras internas entre estos grupos que buscan el poder, lo que permite la entrada de grupos radicales y fundamentalistas en

su territorio ya que la cuestión política se tambalea, afectando así directamente a su población.

Palabras clave: Libia. Muammar Gaddafi. Jamahiriya. Grupos radicales. Islamismo Radical

Introdução

Esta pesquisa tem como objeto de estudo a compreensão de como a Líbia chegou em sua atual conjuntura até o momento desta pesquisa (2019). Abordando o regime de Muammar al Gaddafi, o período em que o líder, governante e criador do Estado das massas (Jamahiriyia, em que as massas se autogovernam) esteve no poder e sua trajetória até sua morte em 2011. É importante compreender o que se passa dentro do território líbio, principalmente pelo fato da população estar vivendo um momento pós-regime de 42 anos e a conjuntura em que o país se encontra após a queda do líder.

Logo, a hipótese desta pesquisa consiste em traçar uma linha de raciocínio que houve a entrada de grupos radicais e fundamentalistas no território líbio, assim fomentando a islamização radical na Líbia, após a derrubada de Muammar Gaddafi e seu regime. A principal problemática é que após a derrubada de Muammar al Gaddafi e a fragilização das fronteiras da Líbia, com governos ambivalentes e grupos com interesses internos na luta pelo poder, corroboraram para a entrada de grupos fundamentalistas e radicais no Estado, consequentemente havendo a islamização radical no país.

Desta forma, o objetivo geral deste trabalho é analisar a situação líbia em seu território após a derrubada de Muammar Gaddafi e se houve surgimento ou aumento de grupos radicais no território líbio, assim em consequência do enfraquecimento das fronteiras líbias após o fim do regime e da situação política que o país se encontra. O artigo seguirá os conceitos do islã político para entender melhor a atuação desses grupos, em seguida o recorte histórico em que Muammar al Gaddafi esteve no poder e a conjuntura líbia após sua queda.

Jihad

Primeiro o ponto geral que devemos considerar o que é o Jihad, sendo guerra santa na linguagem popular. O jihad é um dos elementos mais visíveis do fundamentalismo Islâmico, portanto possivelmente o elemento que requer uma análise mais cuidadosa. A dispo-

sição para sacrificar alguém (algo) pode ser uma exigência em muitas religiões, porém apenas no Islã existe uma doutrina explícita de lutar pela fé e uma doutrina tão profundamente arraigada na mente popular. O fato é que a doutrina do jihad é extremamente complicada. O jihad é declarado apenas por autoridades religiosas competentes e apenas depois de levar em conta não apenas as chances de vitória, mas também os riscos à integridade e ao bem-estar da comunidade islâmica em geral. Segue-se que o jihad é declarado formalmente e legalmente apenas em alguns casos, e que não deve ser considerado como uma opção automática em todos os casos em que os muçulmanos enfrentam um inimigo de uma força externa que é capaz de ameaçar terras ou recursos islâmicos. Em contrapartida, esse conjunto de qualificações e ressalvas não são sempre conhecidos e com alcance em nível popular. Enquanto essas são ressalvas intelectualmente importantes, elas são basicamente a propriedade das elites mais instruídas. Em nível popular, jihad e suas implicações são invocadas com muito mais facilidade, e o jihad é de fato um dos conceitos mais populares entre muçulmanos. Não chegaríamos ao ponto de argumentar que o Islã é uma mentalidade cultural da jihad, mas a jihad ocupa na mente da maioria dos muçulmanos um lugar muito mais importante e proeminente do que no caso de outras religiões.³

No Islã, existem dois tipos de jihad externa: ofensiva e defensiva. Na jurisprudência Islâmica, a jihad ofensiva funciona para promover a disseminação do Islã, iluminação e civilidade ao *dar al harb* (domínio da guerra). Na maioria das interpretações contemporâneas, a jihad ofensiva só pode ser travada sob a liderança do califa (sucessor do Profeta), e é temperada por tréguas e vários acordos recíprocos entre o estado islâmico e governos não muçulmanos, como garantia de liberdade de culto para minorias muçulmanas. Hoje, poucos islâmicos se concentram nessa forma de jihad. A jihad defensiva (jihad al-dafa'a), no entanto, é um conceito amplamente aceito que é análogo às normas internacionais de autodefesa e à teoria da guerra justa judaico-cristã. Segundo a maioria dos estu-

3. BEN-DOR, G.; PEDAHZUR, A. Totalitarian Movements and Political Religions: The Uniqueness of Islamic fundamentalism and the fourth wave of international terrorism. p.74. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/14690760412331326240?casa_token=rjkcVzZWvIAAAAA:yF7ohhKcI4NS8WXYpZj02F9NKkxhxDZf-modctYL1fCCdcSK0V1dmhLwYiqZOt-c-cVb2Kk7mjRi_DuA. Acesso em: 20 de out. 2019.

diosos islâmicos, quando uma força externa invade o território muçulmano, cabe a todos os muçulmanos fazer a jihad para proteger a fé e os fiéis. A proteção mútua é vista como uma obrigação religiosa destinada a garantir a sobrevivência da comunidade muçulmana global. Na raiz da jihad defensiva, está uma ênfase teológica na justiça, conforme consubstanciada no capítulo 6, versículo 151 do Alcorão: “Não mate a alma santificada por Deus, exceto por justa causa.” Defendendo a comunidade baseada na fé contra a agressão exterior, assim sendo considerada uma causa justa por excelência.⁴

Muitos dos grupos radicais envolvidos no conflito líbio estão intimamente ligados ao jihadismo, como a Al Qaeda que é considerada a mãe da jihad e seu principal objetivo é a instalação de um Estado construído pela religiosidade, se estendendo à todas as regiões e países muçulmanos. O Estado Islâmico, que os objetivos vão para além das demarcações de território e seu nome é autoexplicativo, sendo um braço já dissociado da Al Qaeda e mais radical que a mãe da jihad.⁵ A Al Qaeda no Magrebe Islâmico, que é um sub-grupo da Al Qaeda no Norte da África, é uma organização salafista-jihadista, seu discurso é de volta ao antigo islã e viver como o Maomé seus primeiros sucessores califas.⁶ A Ansar al-Sharia é uma organização que surgiu após o levante líbio em 2011 em oposição a Gaddafi, esta tem como principal objetivo instituir a lei sharia na Líbia, isso de acordo com sua própria interpretação do Islã, porém por perdas significativas contra o Exército Nacional da Líbia em maio de 2017 o grupo declarou oficialmente seu fim.⁷

Radicalismo Islâmico

Embora o islamismo seja a segunda maior religião do mundo, muitos ocidentais não sabiam muito até que a revolução islâmica do Irã catapultou o islamismo para a consciência do mundo. É irônico que o encontro contemporâneo do Ocidente com o islã tenha come-

4. WIKTOROWICZ. Quintan. A Genealogy of Radical Islam. p.83. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/10576100590905057?needAccess=true/>. Acesso em: 19 de out. 2019.

5. DW. Os grupos jihadistas que atuam no Oriente Médio e na África. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/os-grupos-jihadistas-que-atuam-no-oriente-m%C3%A9dio-e-na-%C3%A1frica/a-17897758>. Acesso em: 04 de jun. 2021.

6. LIMA, Marcelo Babi de S. L. Al Qaeda no Magrebe Islâmico (AQIM). Disponível em: http://ompv.eceme.eb.mil.br/images/conter/teraco/alqaeda_magrebe_islamico.pdf. Acesso em: 04 de jun. 2021.

7. CENTER FOR INTERNATIONAL SECURITY AND COOPERATION (CISAC). Ansar al-Shariah (Libya). Disponível em: https://cisac.fsi.stanford.edu/mappingmilitants/profiles/ansar-al-shariah-libya#text_block_18854. Acesso em 04 de jun. 2021.

çado com as ações da minoria xiita do islamismo, que representam apenas 15% da comunidade muçulmana. Ao longo dos anos 1980, a experiência primordial do islã no país ocidental foi com a marca de fundamentalismo islâmico radical do Aiatolá Khomeini. O medo de sua exportação para o mundo muçulmano dominava os corredores do poder e das manchetes da mídia.⁸

A ascensão do radicalismo islâmico em 1979, havendo como marco a revolução iraniana e a então vitória de Khomeini acerca das correntes seculares. A vitória de Khomeini acarretou, outrossim, a derrota da política de Carter. Houve um ciclo de ascensão do secularismo islâmico desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Desta forma, havendo um secularismo que era definido como pró-soviético no mundo sunita, em que os principais representantes que se destacaram foram o nasserismo, que de alguma forma engloba a Organização para a Libertação da Palestina, que foi liderada por Arafat, e o baathismo no Iraque e Síria, e também no Irã xiita, as políticas secularizantes, sendo assim, primeiro pré-soviética, de Mossadegh, e logo depois da pró-americana de xá Pahlevi. De forma simultânea à ocorrência da revolução de Khomeini, no mundo sunita se desenvolvia a radicalização da Irmandade Islâmica Egípcia, vale ressaltar que a irmandade foi uma das principais fontes que desencadeou a fundação da Al-Qaeda na década de 1990, em derrocada do assassinato de Sadat de 1979.⁹

Bruno Etienne, citado por Mozaffari, dá a seguinte definição de ‘radicalismo islamismo’: ‘propõe como um retorno às raízes política do islã: o estado ideal da cidade de Al-Rashidun (os quatro califas ‘corretamente guiados’: 632- 61)’.¹⁰

O ciclo do radicalismo islâmico é marcado por dinâmicas históricas profundas dessas sociedades: sentimento de humilhação e ressentimento em face ao Ocidente por seu declínio (medido de forma frequente em termos milenares desde as épocas das Cruzadas), negação à existência de Israel e a alegação de interesses maiores do Ocidente no mundo islâmico sendo estes econômicos e milita-

8. ESPOSITO, John L. *Unholy War*. New York: Oxford University Press, Inc., 2002. p.3

9. VIOLA, Eduardo. *Terrorismo e Relações Internacionais: Perspectivas e Desafios para o Século XXI*.

10. Segundo Etienne: “[...] propõe como uma cura de todos os males da modernidade [...]” apud MOZAFFARI, Mehdi. *What is Islamism? History and Definition of a Concept*. P.19. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/14690760601121622?needAccess=true/>. Acesso em: 20 out. 2019

res, e alguns setores de sociedades muçulmanas vivendo a sensação de ameaça do modelo de indivíduo livre secularizado ocidental por parte do modelo patriarcal islâmico, assim como perplexidade e desorientação perante problemas adaptacionais, de inclusão e socialização nos valores, ressaltando também as desigualdades estruturais de muitos imigrantes ou descendentes de tais imigrantes (sobretudo de origem islâmica, porém também de diversas outras origens religiosas) gerando certo impulso à conversão para os modelos mais fundamentalistas da religião. A vitória do Talibã no Afeganistão no ano de 1997 é uma fase decisiva de expansão do radicalismo sunita. A polarização entre o Ocidente e o radicalismo islâmico escala a partir de então o início da Segunda Intifada em setembro de 2000 até chegar nos atentados de 11 de setembro.¹¹

O Pan-Arabismo e Nacionalismo Árabe

O Pan-Arabismo nada mais é do que o movimento do qual a premissa central é que os povos originários do mundo árabe continuem uma só nação unida por herança linguística, cultural, religiosa e histórico comum, buscando ao comunismo supranacional entre os Estados árabes, com base em preceitos nacionalistas, seculares e estatizantes (que tem de um que de caráter socialista). O movimento pan-arabista se contrapõe ao colonialismo e à política ocidental de intervencionismo no mundo árabe. O nacionalismo árabe teve seu surgimento no fim do Império Otomano. O enfraquecimento do império levou à tomada do poder em 1908 por parte dos “Jovens Turcos”, um movimento iniciado por militares com interesse em reforçar o controle central e a unidade nacional do núcleo do Império, das províncias turcas, o que era então um nacionalismo exclusivamente turco. É importante ressaltar que o estímulo intelectual tem em seu cerne a Europa e os Estados Unidos. As manifestações que foram as primeiras com premissa de nacionalismo árabe tinham uma matriz laica e não confessional, e os principais critérios estabelecidos eram a língua e a cultura árabe, essencialmente o estimado legado pré-islâmico.¹²

11. VIOLA, Eduardo. Terrorismo e Relações Internacionais: Perspectivas e Desafios para o Século XXI. Globalização, democracias de mercado, radicalismo islâmico e terrorismo. Rio de Janeiro: PUC-Rio: Edições Loyola, 2010.p.82-83.

12. PINTO, Maria do Céu. Nacionalismo árabe e pan-arabismo. p.84. Disponível em: http://janusonline.pt/images/anuario2015/2.15_MariaCeupinto_pan_arabismo.pdf. Acesso em: 17 out. 2019.

Jamahiriya

Jamahiriya é um neologismo que tem em seu significado “Estado das Massas”, que tem sua base no Livro Verde de autoria do líder líbio Muammar Gaddafi. Trata-se de um regime que os líbios definem como “Democracia Direta” ou “Poder Popular”, em que as massas se autogovernam por meio de congressos populares que buscam definir e fiscalizar a execução dos decretos e comitês populares que são escolhidos de forma direta entre eles para executar os decretos definidos pelos membros dos congressos populares.¹³

Nos tempos de Gaddafi, no governo da Jamahiriya os habitantes se encontravam em Congressos e Comitês Populares, para que desta forma decidissem o destino do país. O poder popular tem a obrigação de ser exercido e não transferido a um tipo de representante. Na Jamahiriya não há políticos, porém os Congressos e Comitês populares podiam destituir e eleger ministros e também administradores públicos quando quisessem.¹⁴

Considerações substanciais

É importante ressaltar que há certa complexidade em manter objetividade e imparcialidade sobre determinados conceitos, pois são termos que possuem certa carga de valores. Assim, muitas das vezes, se não invariavelmente, são utilizadas terminologias ocidentais para explicar e empenhar-se em compreender realidades que em suma não são ocidentais. Destarte, foram utilizados termos que necessariamente não são pertencentes à realidade das pessoas, e os quais são pertencentes há possibilidades que haja islamofobia e nuances de preconceito com tal religião e cultura. Portanto aconselha-se que obtenha suas conclusões a partir da leitura do trabalho.

Muammar Al Gaddafi e a Era das Massas

Muammar al Gadaffi e outros cadetes, admirados por Nasser no Egito, formaram uma organização secreta que se chamava “*The Free Officers Movement*” (Movimento dos Oficiais Livres em tradu-

13. VISENTINI, Paulo Fagundes. O Livro na Rua: Líbia. p.03. Disponível em: <http://funag.gov.br/biblioteca/download/783-Livro-na-rua-Libia.pdf>. Acesso em: 28 out. 2019.

14. GIORDANI, Felipe B.; BORGESA, Gabriela V. Revolução Cultural e Popular da Líbia de 1973. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/RevistaPerspectiva/article/download/80169/47839>. Acesso em: 04 jun. 2021.

ção livre). Quando uma das guerras entre Israel e seus vizinhos Árabes eclodiu (Guerra dos Seis Dias¹⁵). Em decorrência do acompanhamento do fato de que Israel derrotou seus oponentes Gaddafi e seus companheiros do *Free Officers* decidiram que promoveriam a união árabe após o ocorrido. Consequentemente, a derrota os motivou derrubar o rei líbio, Idris, para alcançar esse objetivo.¹⁶

Os líderes do golpe anunciaram a formação de um grupo de doze membros o *Revolutionary Command Council* (Conselho do Comando Revolucionário em tradução literal), que então se tornaria o governo efetivo a partir daquele momento. O Conselho do Comando Revolucionário (CCR) então declarou a Líbia como a “República Árabe Líbia”. Não demorou muito tempo para que outros países, como o Estados Unidos, reconhecessem o novo governo no poder, o reconhecimento do CCR como governo efetivo levou poucos dias. O antigo rei do país também reconheceu o novo governo, não só reconheceu como seus herdeiros renunciaram suas reivindicações ao trono e também anunciaram seu reconhecimento ao governo do CCR. O CCR então, recebendo reconhecimento dentro do próprio território líbio e dos outros países, anunciou que tratados e acordos seriam devidamente respeitados e cumpridos pelo governo vigente.¹⁷

Em 1971, foi implementado o programa de reestruturação da Líbia por Gaddafi. Sucedeu-se então a criação de um partido chamado A União Socialista Árabe (ASU - acrônimo da sigla em inglês para *The Arab Socialist Union*), nomeado e moldado após o partido que Nasser havia criado no Egito. Os sindicatos existentes foram incorporados ao partido. Gaddafi também aumentou em tamanho bastante considerável o exército líbio. Subsequentemente começou a compartilhar a gestão do governo com um companheiro da CCR, o major Abdel Salaam Jallud, que foi nomeado como primeiro-ministro em 1972.¹⁸

Gaddafi se demonstrou um filósofo político, desenvolvendo o que chamou de Terceira Teoria Universal, definida em seu *Green Book* (Livro Verde em tradução literal). A Teoria alega resolver as contradições inerentes ao capitalismo e ao comunismo (a primeiras

15. Envolvimento militar da União Soviética junto ao Afeganistão, países vizinhos e nações ocidentais como Reino Unido e Estados Unidos por conta do conflito interno com guerrilheiros no território afegão.

16. WARKINS, Thayer. *The Economic and Political History of Libya*. Disponível em: <http://www.applet-magic.com/libya.htm>. Acesso em: 15 ago. 2019.

17. *Ibid.*, Disponível em: <http://www.applet-magic.com/libya.htm>.

18. *Ibid.*, Disponível em: <http://www.applet-magic.com/libya.htm>.

e segundas teorias), disposto a colocar o mundo em um caminho para a revolução política, econômica e social, assim como libertar os povos que são oprimidos em todo mundo.¹⁹

Para Gaddafi, sua teoria defendia a ideia de uma “democracia direta” que o povo teria gestão sobre o poder político, sem que fosse “imposto” um representante. Entende-se o modelo de governo denominado representativo como uma espécie de ferramenta de usurpação da soberania popular, já que desta forma afastaria a população do exercício direto de fato da política.²⁰

Em 1973, Gaddafi provocou a população líbia em ir contra a autoridade para que pudesse eliminar a ineficiência burocrática. A população deveria criar comitês de pessoas em empresas, burocracias, universidades e organizações da mídia. Assim esses tais comitês deveriam assumir as funções administrativas locais e enviar representantes para cargos ainda maiores, como em congressos populares nacionais, e por fim, um Congresso Geral do Povo, que substituiria o CCR. Toda essa estrutura foi expressa em 1976, no *The Green Book*.²¹

A partir da reforma do sistema político líbio, o mesmo critica o modelo representativo liberal de governo, sendo então este o primeiro volume do seu livro, denominado de *Solução do Problema da Democracia*, em que Gaddafi busca incentivar não apenas na Líbia, mas no Mundo Árabe por completo, uma busca da reestruturação das instituições políticas sendo capaz de garantir de alguma forma a consolidação da unidade na região, tornando-se um gênero de pan-arabismo, que contempla e se encanta pela proporção militante da ação do islamismo político. Para ele era cognoscível de que o modelo representativo ocidental e o então comunismo soviético não poderiam ser compreendidos como recomendações definitivas para solução de questões políticas contemporâneas.²²

19. BBC NEWS. The Muammar Gaddafi sotry. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-africa-12688033>. Acesso em: 19 ago. 2019.

20. MEIHY, Murilo Sabe Bon. Estado, Religião e Modernidade: Muammar Al-Kadafi e a Terceira Teoria Universal. p.03. Disponível em: <http://www.eeh2014.anpuhrs.org.br/resources/rj/Anais/2006/conferencias/Murilo%20Sebe%20Bon%20Meihy>. pdf. Acesso em: 22 ago. 2019.

21. WARKINS, Thayer. The Economic and Political History of Libya. Disponível em: <http://www.applet-magic.com/libya.htm>. Acesso em: 15 ago. 2019.

22. MEIHY, Murilo Sabe Bon. Estado, Religião e Modernidade: Muammar Al-Kadafi e a Terceira Teoria Universal. p. 02. Disponível em: <http://www.eeh2014.anpuhrs.org.br/resources/rj/Anais/2006/conferencias/Murilo%20Sebe%20Bon%20Meihy>. pdf. Acesso em: 22 ago. 2019.

Gaddafi estabeleceu um regime na Líbia inspirado na experiência nasserista do Egito, para por fim, no ano de 1977 transformar o país em um Estado das massas ou *Jamahiriyah*, fruto da evolução da visão de mundo e da sociedade do próprio dirigente líbio. Mas, tanto na sua primeira fase como na sua reconversão subsequente, o regime moldado por ele havia que moldar sua estrutura aos três elementos básicos da realidade sociológica do país: a matriz religiosa do Estado (pelo papel desempenhado pela irmandade Senussi em sua construção estatal), fraca coesão nacional (por se tratar da agrupação de três regiões bastante inconexas: Cirenaica, Tripolitânia e al-Fezã) e o peso da estrutura tribal na organização social do país.⁵³ Em frente ao primeiro fator, o regime se baseou amplamente nas referências islâmicas e, ademais, fez um amplo uso de seu valor simbólico. Diante do segundo, o regime tentou suprir as carências em torno da realidade nacional líbia, com militantismo pan-arabista ativo. Mesmo assim, a eliminação dos “elementos intermediários” (burocracia, partidos, classes médias) e a criação de um Estado rentista do qual a sociedade dependia de buscar substituir a rejeição do Estado e as diferenças regionais de uma sociedade caracterizada por segmentação tribal. Desta maneira, o islã e o pan-arabismo, a “democracia direta” e a justiça social são os pilares sobre os quais o regime líbio é ideologicamente apoiado.²³

Em 1977, Gaddafi possuía uma estrutura política competente a iniciar o Congresso Popular Geral para declarar oficialmente que a Líbia se tornaria a partir daquele determinado momento a *Jamahiriyah* Árabe Líbia do Povo Socialista. O Congresso Geral do Povo (CGP) cumpriu, respeitosamente, um corpo governamental denominado de Secretaria Geral e designou Gaddafi para o cargo de Secretário Geral. A Secretaria-Geral era composta por membros do CCR. O que era anteriormente o gabinete, tornou-se o Comitê Geral do Povo, e não tinha mais títulos de secretários, e sim de ministros. Com a intenção de revolucionar de forma mais efetiva a estrutura política da Líbia, foi criado 187 Comitês Populares Básicos (CPB). Todo cidadão líbio tinha o dever de participar da operação do seu comitê local. Esses comitês deveriam divulgar os resultados de suas liberações ao CGP para revisão. Mais tarde, em 1977, Gaddafi criou os Comitês Revolu-

23. MUÑOZ, Gema Martín. El Estado Árabe: Crisis de Legitimidad y Contestación Islamista. Resumen Realizado por David Chacobo. p. 18. Disponível em: <http://www.geocities.ws/dchacobo/Martin.PDF>. Acesso em: 22 ago. 2019.

cionários (CR). Tais CR's tinham a incumbência de supervisionar os CPBs e se proteger contra desvios e oposições dentro dos mesmos.²⁴

Complementarmente com a base política da Era da Jamahiriya, em um segundo volume de seu livro, Gaddafi apresenta o que considera ser A Solução do Problema Econômico (Socialismo). O ponto central de seu pensamento econômico é mostrado pela argumentação plena do fim do trabalho assalariado. Para ele, a relação entre patrão e empregado é a principal base dos problemas econômicos vividos pela humanidade. O modelo de trabalho assalariado é considerado opressor por ser entendido como uma categoria de serviço escravo temporário. Assim, com a abolição do trabalho assalariado, o Estado líbio seria responsável pela garantia ao acesso à liberdade econômica para todos os cidadãos líbios. Conceituando liberdade econômica é o controle das necessidades de cada pessoa, assim o Estado estaria responsável por assegurar três elementos considerados básicos a essa liberdade, sendo eles: habitação, proventos e veículo. Assim também o Estado garantindo as relações sociais humanas como era antes de haver o surgimento de classes.²⁵

No Ocidente o nome de Gaddafi esteve fortemente associado ao “terrorismo”, sendo acusado de prestar apoio a grupos armados, incluindo as FARC na Colômbia e o IRA na Irlanda do Norte. Houve suspeita de envolvimento da Líbia no atentado com uma bomba em uma boate em Berlim em 1986, em que dois soldados norte-americanos foram mortos, assim provocando ataques aéreos dos Estados Unidos em Trípoli e Bengasi, matando 35 líbios, incluindo a filha adotiva de Gaddafi. Em 1988 aconteceu um acontecimento com uma bomba dentro voo da Pan Am na Escócia e foi um ataque bastante controverso em que o nome de Gaddafi esteve envolvido. Por muitos anos Gaddafi negou envolvimento com o ataque ao avião, trazendo com resultado sanções na ONU e no status do país como um Estado pária. Abdel Basset al-Megrahi, agente de inteligência líbio, foi condenado por ter plantado a bomba. O governo de Gaddafi reconheceu formalmente a responsabilidade pelo ataque em 2003 e pagou indenização às famílias de todas as vítimas que morreram.²⁶

24. WARKINS, Thayer. *The Economic and Political History of Libya*. Disponível em: <http://www.applet-magic.com/libya.htm>. Acesso em: 15 ago. 2019.

25. MEIHY, Murilo Sabe Bon. *Estado, Religião e Modernidade: Muammar Al-Kadafi e a Terceira Teoria Universal*. p. 05. Disponível em: <http://www.eeh2014.anpuhrs.org.br/resources/rj/Anais/2006/conferencias/Murilo%20Sebe%20Bon%20Meihy.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2019.

26. ALJAZEERA. *Profile: Muammar Gaddafi*. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/indepth/2011/02/201122117565923629.html>. Acesso em: 16 ago. 2019.

Em 2003, Gaddafi rompeu a barreira do isolamento da Líbia com o Ocidente, abandonando também seus inventários de armas de destruição em massa. A normatização das relações com as potências do Ocidente possibilitou ainda mais o crescimento da economia da Líbia fazendo com que principalmente, a indústria do petróleo se beneficiasse.²⁷ Tornando assim, as relações menos estremecidas.

Em 2009, Gaddafi fez visita inédita aos Estados Unidos da América. Nesta ocasião fez sua primeira aparição na Assembleia Geral da ONU, proferindo um discurso no qual passou o tempo estipulado de aproximadamente 15 minutos em cerca de uma hora e meia. Nesta ocasião, rasgou uma cópia da Carta da ONU e proferiu acusação ao Conselho de Segurança, o nomeando de órgão “terrorista” e afirmou que o conselho se assemelhava à Al-Qaeda. No mesmo contexto exigiu o entorno de 7,7 trilhões de dólares em indenização a ser paga para a África por seus antigos governos colonizadores.²⁸

Seguindo o modelo da revolução na Tunísia e no Egito durante os anos de 2010 e 2011, ocorreram protestos em fevereiro de 2011 na Líbia, apesar dos mesmos não passarem pela situação de aumento nos preços dos alimentos.²⁹ O que acontecia de fato, é que para além das manifestações houve um levante armado na cidade de Bengazi, culminando em uma guerra civil e intervenção da OTAN que mais tarde tomou posição em favor dos rebeldes.³⁰ Na data de 27 de junho de 2011 foram encaminhadas ao Tribunal Penal Internacional ações julgadas como cruéis, e assim ocasionando em um mandado de prisão à Gaddafi, alegando crimes contra a humanidade.³¹ O líder líbio em sua defesa direcionou a culpa incansavelmente a Al-Qaeda e a “consiração colonialista”. O conflito armado na Líbia durou cerca de alguns meses, com a oposição obtendo alguns ganhos e os rebeldes posteriormente adentrando em Trípoli em 21

27. Ibid., Disponível em: <https://www.aljazeera.com/indepth/2011/02/201122117565923-629.html>.

28. ALJAZEERA. Profile: Muammar Gaddafi. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/indepth/2011/02/201122117565923629.html>. Acesso em: 16 ago. 2019.

29. PRASHAD, Vijay. Arab Spring, Libyan Winter. Oakland: AK Press Publishing & Distribution, 2012.

30. VISENTINI, Paulo et al. O Verão Árabe: guerra civil e intervenção internacional na Líbia, Síria e Iêmen. Ciência & Letras. Porto Alegre, n. 51, p.61, 2012.

31. DAALDER, Ivo H.; STAVRIDIS, James G. NATO's Victory in Libya The Right Way to Run an Intervention. Foreign Affairs. New York, v.91, n.2, p.2, 2012.

de agosto de 2011 e em 25 de agosto, houve avanço sobre Sirte, que era último reduto pró-Kadaf.³²

Em 20 de outubro de 2011 Gaddafi foi brutalmente arrastado por um cano de drenagem, torturado e morto. O então proclamado “Irmão Líder” da Líbia, conhecido como ex-revolucionário que ajudou a arquitetar um golpe de Estado e pactuou-se a criar um país governado pelo povo, teve seu fim de uma forma não tão esperada, por mãos de uma nova geração de revolucionários líbios que buscava o fim do governo de 42 anos de Gaddafi, que fora muita das vezes arbitrário. Porém, será que a derrocada da Primavera Árabe tornou a queda de Gaddafi decisiva e sangrenta como foi? E instigando de uma forma mais profunda, foi ocorrida apenas pela raiva desencadeada da população ou foram fatores e poderes externos que estiveram envolvidos na violência que devastou a Líbia?³³ Muitas dessas perguntas são feitas hoje para se compreender o que se sucede politicamente no território líbio, que vive atualmente uma guerra interna e bárbara com grupos radicais e dois governos lutando pela liderança da governança do país.

Após o fim do regime

A Guerra Civil líbia, também denominada como Revolução da Líbia ou Revolução de 17 de fevereiro, foi um conflito armado que ocorreu entre as forças fiéis a Muammar Gaddafi e aqueles que estavam lutando para que fosse expulso do poder. Após 42 anos de seu regime autoritário, foi derrubado no dia 20 de outubro de 2011. Imediatamente após o fim do regime, o Conselho Nacional de Transição (CNT) “declarou a libertação da Líbia” e o fim oficial da guerra. Em julho de 2012, o governo de transição da Líbia entregou autoridade ao recém-eleito Congresso Nacional Geral (GNC). O congresso enfrentou muitos desafios, englobando o ataque ao consulado dos EUA em Bengasi por militantes islâmicos em setembro de 2012, e também a disseminação do Estado Islâmico e diversos outros grupos armados em todo o território.³⁴

32. VISENTINI, Paulo et al. O Verão Árabe: guerra civil e intervenção internacional na Líbia, Síria e Iêmen. *Ciência & Letras*. Porto Alegre, n. 51, p.62, 2012.

33. ALJAZEERA. The Death of Gaddafi. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/programmes/the-big-picture/2018/11/death-gaddafi-181103124656506.html>. Acesso em: 09 set. 2019.

34. CHARITY AND SECURITY. Libya: Listed Terrorist Groups and Humanitarian Crises. Disponível em <https://www.charityandsecurity.org/country/libya>. Acesso em: 28 out. 2019.

Duas autoridades alegaram governar a Líbia inicialmente, sendo o Conselho de Deputados em Tobruk e o Congresso Nacional Geral, este em Trípoli. Posteriormente as negociações de paz comandadas pela ONU entre os governos de Tobruk e Trípoli, acarretou no estabelecimento de um Governo do Acordo Nacional (GAN) unificado em 2015, apoiado pela ONU com Fayez al-Sarraj (que trabalhou Ministério da Habitação no governo de Gaddafi e como Ministro da Habitação e Serviços Públicos no Gabinete Maiteeq do Congresso Nacional Geral), e o Congresso Nacional Geral se desfazendo para apoiar o GAN.³⁵

Existe ainda uma parte da Líbia que não se encontra sob controle de nenhum governo vigente, sendo assim, tomada por militantes islâmicos³⁶, grupos radicais e milícias tribais. Após a morte de Gaddafi e o fim do regime de 42 anos, havia certo otimismo de que a Guerra Civil acabasse e a situação do país progredisse. Porém, não demorou muito para que se percebesse que essa não era a realidade que aguardava o povo líbio. Pois ao fim do conflito que se encontrava vigente em seu território, o país se tornou palco de novas disputas entre diferentes poderes e diversas milícias, fundamentados em interesses políticos, fundamentalistas e econômicos. Desse modo, iniciou-se uma nova fase de conflitos na Líbia, agora com outros atores, porém com os mesmos objetivos, a disputa pelo poder. A situação da Líbia pode ser considerada crítica por conta das instabilidades políticas, sociais e econômicas, disputas religiosas e pelo poder por diversas milícias, grupos armados e radicais, por contrabando de petróleo, tráfico de armas e drogas, tráfico de migrantes escravizados e inúmeras violações dos direitos humanos. Neste momento, a Líbia vive o denominado “conflito presente”. Um país que passou por um período de conflito interno até a morte de Gaddafi agora se encontra em um cenário de destruição, instabilidades e a continuação das violações dos direitos humanos.³⁷

Outras frentes envolvidas no conflito líbio

É indispensável mencionar também Khalifa Haftar para compreender a atual situação líbia. O Exército Nacional da Líbia esteve sob o comando do general Khalifa Haftar, oficial militar que foi leal

35. Ibid., Disponível em: <https://www.charityandsecurity.org/country/libya>.

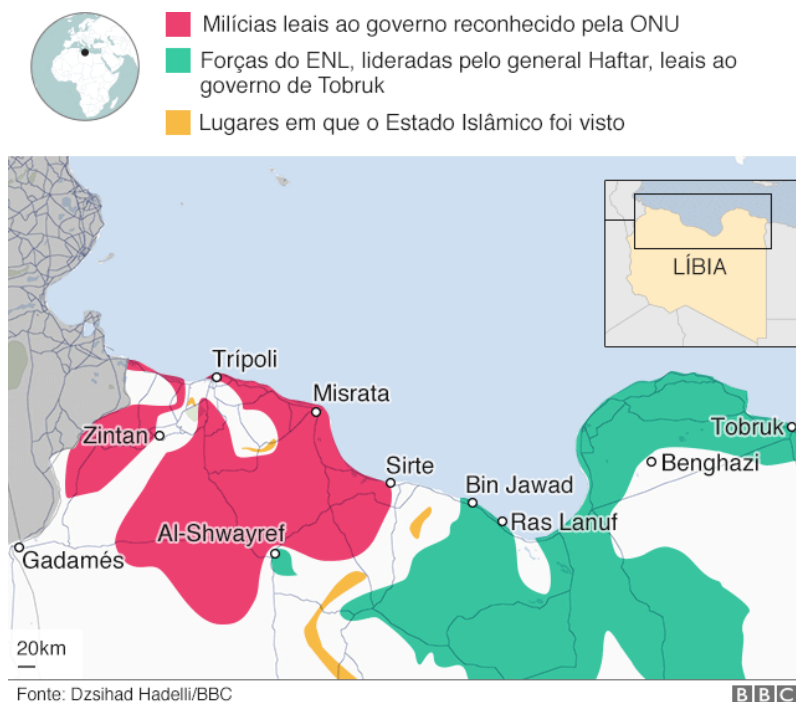
36. Grupos que são adeptos do islamismo político e radicalismo islâmico.

37. RESENDE, J.; BRASIL, D. Os efeitos do conflito na Líbia: uma análise da atual crise migratória à luz do princípio da responsabilidade de proteger. p.47. Disponível em: <http://periodicos.estacio.br/index.php/jurispoiesis/article/viewFile/6635/47965675>. Acesso em: 28 out. 2019.

a Muammar Gaddafi. Haftar levantou um exército na região leste do país e sua última marcha que ocorreu em Trípoli foi o culminar de seus cinco anos de esforço para finalmente se tornar líder da Líbia (Conselho de Relações Exteriores).³⁸

A situação política atual no território líbio é extremamente delicada, com todos esses grupos, principalmente as milícias e os radicais em uma corrida e luta pelo poder, brigando até mesmo entre si, colocando em xeque questões ideológicas³⁹ de cada grupo, chegando até os dois governos vigentes de Fayeze e Haftar. O primeiro-ministro líbio, Fayeze Sarraj, demonstrou insatisfação com a atual situação de um governo ambivalente dentro do território líbio, acusando Haftar e as forças sob seu comando de tentativa de Golpe de Estado, e prometendo responder aos insurgentes com o uso da força.

Imagem 1 - Mapa de concentração de grupos na Líbia



Fonte: Dzsihad Hadelli/BBC, BBC Brasil, 2019.

38. CHARITY AND SECURITY. Libya: Listed Terrorist Groups and Humanitarian Crises. . Disponível em: <https://www.charityandsecurity.org/country/libya>. Acesso em: 28 out. 2019.

39. Muitos dos grupos radicais têm fins diferentes para suas ações, alguns muitas das vezes se tornando rival do outro, como nos casos da Al-Qaeda e o Estado Islâmico.

Presença de grupos radicais na Líbia

Após a intervenção da OTAN, a implementação de um novo governo com a tentativa de instalar uma democracia ocidental liberal e a derrubada de Gaddafi, foram abertas brechas para que grupos radicais entrassem em seu território, ingressando grupos pertencentes a jihad, ou guerra santa (como é chamada popularmente), esta possuindo elementos do fundamentalismo islâmico e também adeptos do radicalismo islâmico. Com isso pretende-se verificar que após os fatos supracitados, houve a islamização radical da Líbia como um subproduto da derrubada de Muammar al Gaddafi.

Um desses grupos foi a Al Qaeda, que é considerada a organização-mãe da jihad (“guerra santa” islâmica) global. O nome da organização tem em seu nome o significado de “base” ou “fundamento” e sua principal meta é a instauração de um Estado religioso envolvendo todos os países e territórios muçulmanos. Esta foi mentora dos atentados de 11 de setembro de 2001. Jornais árabes noticiaram sobre o regime da Líbia e outros (que renunciaram ou foram depostos pelas revoluções de 2011) e os conhecidos subgrupos nacionais da Al Qaeda. Com sua ajuda, os membros dos antigos regimes estariam tentando colocar abaixo os governos atuais e se colocar no poder.⁴⁰ A Al Qaeda que é um movimento radical islâmico, é um grupo fundamentalista que busca pregar o islã e maximizar seus esforços lutando contra inimigos ou aqueles que firam sua crença.

A Al Qaeda no Magrebe Islâmico (AQMI), caracterizada como um subgrupo da Al Qaeda no Norte da África. É conhecida por cometer uma série de atentados na Argélia e Tunísia. A AQMI, possui ligações estreitas com grupos terroristas na Líbia.⁴¹ Em janeiro de 2019, as forças da Líbia Oriental executaram Abu Talha al-Libi, um conhecido comandante sênior da AQMI.⁴² A AQMI é defensora da jihad e assim como a Al Qaeda, da qual faz parte é um movimento do radicalismo islâmico.

40. DW BRASIL. Os grupos jihadistas que atuam no Oriente Médio e na África. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/os-grupos-jihadistas-que-atuam-no-oriente-m%C3%A9dio-e-na-%C3%A1frica/a-17897758>. Acesso em: 28 out. 2019.

41. Ibid., Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/os-grupos-jihadistas-que-atuam-no-oriente-m%C3%A9dio-e-na-%C3%A1frica/a-17897758>.

42. CHARITY AND SECURITY. Libya: Listed Terrorist Groups and Humanitarian Crises. Disponível em: <https://www.charityandsecurity.org/country/libya>. Acesso em: 28 out. 2019.

A Ansar al-Sharia (Adeptos da Lei Islâmica) é como boa parte das organizações na Tunísia e na Líbia, com os mesmos possuindo pequenos grupos em vários países e partes do Oriente Médio e Norte Africano. Seu principal objetivo é estabelecer a lei tradicional islâmica, sharia. Na Líbia, em Bengasi, fica o principal refúgio da organização, a mesma foi responsabilizada pelo ataque ao consulado dos EUA na data de 11 de setembro de 2012. A organização também refuta as ideias e acusações de ligação com a Al Qaeda.⁴³ A Ansar al-Sharia também é um grupo fundamentalista e seguidor do radicalismo islâmico.

A ramificação líbia da organização esteve ligada a ataques terroristas contra civis, assassinatos constantes e tentativas de assassinatos de oficiais de segurança e atores políticos ao leste da Líbia. Também esteve intimamente ligado nos ataques de 11 de setembro de 2012, como supracitado, contra a Missão Especial e o Anexo dos Estados Unidos em Bengasi. A organização foi dissolvida em junho de 2017, porém combatentes e elementos locais continuam presentes e objetivam principalmente implementar a sharia na região.⁴⁴

A ideologia de cunho extremista e radical do Estado Islâmico (EI) despertou interesse em seguidores nos meios radicais da Líbia, em que a cidade de Derna, no Leste do país, transformada em um “emirado islâmico”, tornou-se uma espécie de feudo dos partidários do EI. Observadores ocidentais consideraram a cidade de 150 mil habitantes (histórica praça-forte dos radicais islâmicos no Leste do país líbio) como sendo o terceiro ramo do EI na então África do Norte, após grupos como Jund al-Khilafah e Ansar Bauyt al-Maqdis, na Argélia e Egito. O dirigente do EI, Abu Bakr al-Baghdadi, vangloriou-se em um registro radiofônico em que proferia a expansão do “califado”, anunciando que haviam sido aceitos juramentos de fidelidade de jihadistas da Líbia, Egito, Iêmen, Arábia Saudita e Argélia. O parlamentar líbio Othman Ben Sassi ainda confirmou o fato, dizendo que: “O EI está em Derna. Isso está bem documentado. Não há qualquer dúvida”. O grupo aproveitou a “ausência de autoridade do Estado e de fronteiras com brechas” em um Estado que se encontra em um ambiente caótico, em que dois parlamentos e dois governos disputam o poder em um clima de extrema violência e

43. DW BRASIL, *op. cit.*, *loc. cit.*

44. CHARITY AND SECURITY. Libya: Listed Terrorist Groups and Humanitarian Crises. Disponível em: <https://www.charityandsecurity.org/country/libya>. Acesso em: 28 out. 2019.

derramamento de sangue, lamentou o antigo membro do Conselho Nacional de Transição, que pode ser considerado o braço político da rebelião contra Gaddafi.⁴⁵

O Estado Islâmico teve sua filial na Líbia formada em novembro de 2014. O Estado Islâmico, ou Daesh como está sendo chamado pela mídia ultimamente (para provocar o grupo, trazendo uma tentativa de conotação negativa ligando ao antigo nome do grupo), está sediado em território líbio desde 2015, porém não controla mais o território no país. Seu principal propósito é impedir a reunificação do Estado líbio, garantindo o controle sobre os recursos críticos do país e constituir um califado islâmico na Líbia.⁴⁶ Vale ressaltar que o Estado Islâmico é uma organização que segue a jihad e é um grupo praticante do fundamentalismo islâmico, interpretando e pregando a lei islâmica.

É importante ressaltar que durante o regime de Muammar al Gaddafi (muitas das vezes colocado em questionamento sobre ser um regime autoritário ou não), não havia abertura para grupos de oposição, muitos menos grupos radicais, lembrando que o único grupo que surgiu durante seu regime no território líbio (no final de 1990 o Grupo de Luta Islâmica Líbio (GLIL) – Jamat Islamiyyah al-Mutaqatilah⁴⁷ que era adepto ao radicalismo islâmico) foi dissolvido e seus membros todos detidos. Após o fim de seu regime, surgiram instabilidades políticas na Líbia do qual estremeceu suas fronteiras e acarretando a desunificação do território, não havendo um governo comum para governar o Estado, abrindo brechas para a entrada de grupos e organizações radicais das quais não eram presentes no país.

A derrubada de Muammar Gaddafi também pode ser questionada por não levar em consideração o bem-estar da população, até mesmo das intervenções feitas pela CSNU e OTAN e a atual conjuntura líbia após tais intervenções com o discurso de responsabilidade de proteger, constatando na realidade líbia nenhuma melhoria e

45. PUBLICO. O Estado Islâmico já tem um pé na Líbia. Disponível em: <https://www.publico.pt/2014/12/01/mundo/noticia/o-estado-islamico-ja-tem-um-pe-na-libia-1677973>. Acesso em: 28 out. 2019.

46. CHARITY AND SECURITY. Libya: Listed Terrorist Groups and Humanitarian Crises. Disponível em: <https://www.charityandsecurity.org/country/libya>. Acesso em: 28 out. 2019.

47. JOFFÉ, George. Primavera Árabe no Norte de África: origens e perspectivas de futuro. p.107. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/ri/n30/n30a06.pdf>. Acesso em: 24 out. 2019.

confirmando até mesmo o agravamento do cenário interno do país. Pode-se também questionar, após as forças da OTAN deixar o país sob repleto caos, se existia realmente interesse da população para o fim do regime, já que a situação atual da população é mais grave que a anterior enfrentada, e se não havia interesses externos por trás da intervenção exterior em território líbio, pois mesmo após as forças da OTAN deixarem a Líbia, o país continuou sob repleta desordem e falta de segurança para com sua população.

Considerações finais

Após o fim do regime foi percebida a abertura para entrada de grupos radicais no território do país. Atualmente o país se encontra com cerca de quatro grandes organizações em seu território, sem mencionar os grupos menores que se afiliam a esses grupos. Hoje na Líbia, encontra-se grupos radicais como Al Qaeda, Al Qaeda no Magrebe Islâmico, Ansar al-Sharia e o Estado Islâmico, estes praticantes e seguidores da jihad, fundamentalismo e radicalismo islâmico.

Todos esses grupos adentraram em território líbio após o fim do regime, pois anteriormente, não havia abertura para grupos radicais e nem de oposição, caso surgisse seria dissolvido e detido pelo governo de Gaddafi. Logo com a instabilidade política que o país se encontra, foram abertas brechas para a entrada desses grupos em território líbio.

Compreende-se que após a derrubada de Muammar Gaddafi houve sim o surgimento de grupos radicais no território líbio, assim como sendo um dos motivos o enfraquecimento de suas fronteiras, pois o Estado líbio está vivendo um cenário de instabilidade política, que para além de um governo vigente apoiado pela ONU, também há outras frentes que lutam pelo poder do Estado, assim como os grupos radicais que ali se instalaram.

Por fim, a maior presença de grupos radicais islâmicos da Líbia é subproduto da intervenção da OTAN e da ONU, com a tentativa frustrada de manter e garantir a ordem no Estado líbio, sob a retórica de urgência de proteção aos civis, acarretando no enfraquecimento político-social líbio, tornando as questões internas do país ainda mais problemáticas, ocasionando na abertura do Estado para que grupos fundamentalistas adeptos à jihad e ao islamismo radical se estabelecessem em seu território. Esta sendo uma realidade não

pertencente antes da intervenção, não havendo atividades anteriores destes grupos na Líbia, e logo após a morte de Gaddafi, a OTAN se retirando e deixando o país em um completo caos com esses grupos radicais islâmicos na corrida pela luta pelo poder.

Referências

ALJAZEERA. Profile: Muammar Gaddafi. **Aljazeera**. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/indepth/2011/02/201122117565923629.html>. Acesso em: 16 ago. 2019.

BBC BRASIL. Por que a Líbia volta a ser tomada pela guerra civil. **BBC**. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-47870201/>. Acesso em: 28 out. 2019.

BBC NEWS. The Muammar Gaddafi sotry. **BBC**. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-africa-12688033>. Acesso em: 19 ago. 2019.

BEN-DOR, G.; PEDAHZUR, A. **Totalitarian Movements and Political Religions**: The Uniqueness of Islamic fundamentalism and the fourth wave of international terrorism. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/14690760412331326240?casa_token=rjkcDVzZW-vIAAAAA:yF7ohhKcI4NS8WXYpzj02F9NKkxhDZf-modctYL1fCCdcSK0V1d-mhLwYiqZ0tc-cVb2Kk7mjRi_DuA/. Acesso em: 20 out. 2019.

CENTER FOR INTERNATIONAL SECURITY AND COOPERATION (CISAC). **Ansar al-Shariah (Libya)**. Disponível em: https://cisac.fsi.stanford.edu/mapping-militants/profiles/ansar-al-shariah-libya#text_block_18854. Acesso em: 04 jun. 2021.

CHARITY AND SECURITY. **Libya**: Listed Terrorist Groups and Humanitarian Crises. Disponível em: <https://www.charityandsecurity.org/country/libya/>. Acesso em: 28 out. 2019.

DAALDER, Ivo H.; STAVRIDIS, James G. NATO's Victory in Libya The Right Way to Run an Intervention. **Foreign Affairs**, New York, v.91, n.2, p.2. 2012.

DW BRASIL. **Os grupos jihadistas que atuam no Oriente Médio e na África**. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/os-grupos-jihadistas-que-atuam-no-orientem%C3%A9dio-e-na-%C3%A1frica/a-17897758/>. Acesso em: 28 out. 2019. ESPOSITO, John L. **Unholy War**. New York: Oxford University Press, Inc: 2002.

GIORDANI, Felipe B.; BORGESA, Gabriela V. **Revolução Cultural e Popular da Líbia de 1973**. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/RevistaPerspectiva/article/download/80169/47839>. Acesso em: 04 jun. 2021.

JOFFÉ, George. **Primavera Árabe no Norte de África**: origens e perspectivas de futuro. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/ri/n30/n30a06.pdf>. Acesso em: 24 out. 2019.

LIMA, Marcelo Babi de S. L. **Al Qaeda no Magrebe Islâmico (AQIM)**. Disponível em: http://ompv.eceme.eb.mil.br/images/conter/teraco/alqaeda_magrebe_islamico.pdf. Acesso em: 04 jun. 2021.

MEIHY, Murilo Sabe Bon. **Estado, Religião e Modernidade: Muammar Al-Kadafi e a Terceira Teoria Universal**. Disponível em: <http://www.eeh2014.anpuh-rs.org.br/resources/rj/Anais/2006/conferencias/Murilo%20Sebe%20Bon%20Meihy.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2019.

MOZAFFARI, Mehdi. **What is Islamism?** History and Definition of a Concept. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/146907606011121622?needAccess=true/>. Acesso em: 20 out. 2019.

MUÑOZ, Gema Martín. **El Estado Árabe: Crisis de Legitimidad y Contestación Islamista**. Disponível em: <http://www.geocities.ws/dchacobo/Martin.PDF>. Acesso em: 22 ago. 2019.

PINTO, Maria do Céu. **Nacionalismo árabe e pan-arabismo**. Disponível em: http://janusonline.pt/images/anuario2015/2.15_MariaCeuPinto_pan_arabismo.pdf. Acesso em: 17 out. 2019.

PRASHAD, Vijay. **Arab Spring, Libyan Winter**. Oakland: AK Press Publishing & Distribution, 2012.

PUBLICO. **O Estado Islâmico já tem um pé na Líbia**. Disponível em: <https://www.publico.pt/2014/12/01/mundo/noticia/o-estado-islamico-ja-tem-um-pe-na-libia-1677973/>. Acesso em: 28 out. 2019.

RESENDE, J.; BRASIL, D. **Os efeitos do conflito na Líbia: uma análise da atual crise migratória à luz do princípio da responsabilidade de proteger**. Disponível em: <http://periodicos.estacio.br/index.php/jurispoiesis/article/viewFile/6635/47965675/>. Acesso em: 28 out. 2019.

VIOLA, Eduardo. **Terrorismo e Relações Internacionais: Perspectivas e Desafios para o Século XXI**. Globalização, democracias de mercado, radicalismo islâmico e terrorismo. Rio de Janeiro: PUC-Rio: Edições Loyola, 2010.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **O Livro na Rua: Líbia**. Disponível em: <http://funag.gov.br/biblioteca/download/783-Livro-na-rua-Libia.pdf/>. Acesso em: 28 out. 2019.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **O Verão Árabe: guerra civil e intervenção internacional na Líbia, Síria e Iêmen**. Ciência & Letras. Porto Alegre, 2012.

WARKINS, Thayer. **The Economic and Political History of Libya**. Disponível em: <http://www.applet-magic.com/libya.htm>. Acesso em: 15 ago. 2019.

WIKTOROWICZ, Quintan. **A Genealogy of Radical Islam**. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/10576100590905057?needAccess=true/>. Acesso em: 19 out. 2019.

Recebido em: 08 dezembro de 2020

Aprovado em: 05 de julho de 2021

Relações Brasil-Rússia: Aproximação, Parceria e Arrefecimento

Brazil-Russia Relations: Approximation, Partnership, and Cooling Off

Relaciones Brasil-Rusia: Aproximación, Asociación y Enfriamiento

Vitor Augusto Larrosa Hatje¹
Bruna Vieceli Perin²

Resumo

O presente artigo tem como objetivo apresentar a evolução das relações bilaterais entre Brasil e Rússia desde o governo Sarney até Bolsonaro (1985-2020), explicando sua variação em importância no período compreendido. Para isso, faz-se necessário delinear três conceitos-chave, nomeadamente, parcerias estratégicas, diplomacia presidencial, e Estado logístico e Estado normal. A importância desse relacionamento avançou devagar no final da Guerra Fria, crescendo muito nos governos FHC e Lula, estagnando posteriormente até os dias atuais. A conclusão é de que a variabilidade dessa relação bilateral recente deve-se a sua natureza distante em parceria com influências externas centrífugas circunstanciais e a posição destacada do Executivo brasileiro na formação da política externa do país.

Palavras-chave: Relação Bilateral Brasil-Rússia. Parceria Estratégica. Diplomacia Presidencial. Estado Logístico. História da Política Externa Brasileira.

Abstract

The present article aims to distinguish the evolution of bilateral relations between Brazil and Russia

from Sarney's government to Bolsonaro's (1985-2020), explaining its variation in importance on the covered period. For this, it is necessary to outline three key concepts, namely, strategic partnerships, presidential diplomacy, and logistical State. The importance of this relationship advanced slowly by the end of the Cold War, growing a lot with the governments of FHC and Lula, stagnating afterward until the present. The conclusion is that the variability in the recent bilateral relation is due to its distant nature in alliance with circumstantial external centrifugal influences and the prominent position of the Brazilian Executive branch in this country's external policy formation.

Keywords: Brazil-Russia Bilateral Relations. Strategic Partnership. Presidential Diplomacy. Logistical State. Brazilian Foreign Policy History.

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo presentar la evolución de las relaciones bilaterales entre Brasil y Rusia desde el gobierno de Sarney hasta el de Bolsonaro (1985-2020), explicando su variación en importancia a lo largo del período cubierto. Para

1. Graduando do 8º semestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Email: vaugustoh@gmail.com

2. Graduanda do 8º semestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Email: brunavieceli@gmail.com

ello, es necesario esbozar tres conceptos clave, a saber, las asociaciones estratégicas, la diplomacia presidencial, y el estado logístico y estado normal. La importancia de esta relación avanzó lentamente al final de la Guerra Fría, creciendo fuertemente en los gobiernos de FHC y Lula, estancándose posteriormente hasta la actualidad. La conclusión es que la variabilidad de esta relación bilateral reciente se

debe a su naturaleza distante en colaboración con influencias externas centrífugas circunstanciales y la posición prominente del Ejecutivo brasileño en la configuración de la política exterior del país.

Palabras clave: Relaciones bilaterales Brasil-Rusia. Asociación estratégica. Diplomacia presidencial. Estado logístico. Historia de la política exterior brasileña.

Introdução

O relacionamento entre Brasil e Rússia percorreu diversos momentos históricos distintos desde o final do regime militar brasileiro, partindo de uma reaproximação pragmática com o reconhecimento de diversos objetivos comuns, atingindo um pico de cooperação e alinhamento com o novo milênio, para posteriormente sofrer um esfriamento gradativo que se acelerou no último governo. Com esse retrato em mente, a questão que fica implícita é por que a relação do Brasil com a Rússia mostra-se sujeita a tanta variabilidade?

Para provermos uma conjectura adequada faz-se necessário retomar os conceitos de Estado logístico e Estado normal, visto que estes paradigmas imprimem as principais características da política externa brasileira desde a década de 90; diplomacia presidencial, tendo em vista que o êxito da relação dependeu grandemente do interesse e envolvimento dos líderes de ambos países; e, por último, de parceria estratégica e a hierarquia dos relacionamentos, visando responder a pergunta se o ápice da cooperação enquadrou-se como uma parceria.

O relacionamento de ambos os países é bastante longínquo, mas igualmente distante devido à distância geográfica, incompreensão cultural, barreiras linguísticas, bem como, por muito tempo, diferenças ideológicas. Estes pontos, no entanto, precisam ser complementados para que se explique a variabilidade recente dessa relação, havendo a necessidade de se olhar para o processo político e a conjuntura em que os países se encontram. Assim, a hipótese que se forma é que a percepção de ambos os países do potencial mútuo de sua relação bilateral, e logo esforços para perseguir aprofundamento, é modulada pelo contexto internacional e alterações no poder Executivo de ambos, sendo especialmente oscilante no Brasil, já que concentra a formação da política externa (FIGUEIRA, 2011).

O artigo possui duas divisões principais. A primeira parte se divide em três, cada qual apresentando os conceitos-chave destacados anteriormente, montando assim a base analítica para a compreensão da relação bilateral. A segunda seção começa com uma breve recapitulação histórica, para então concentrar-se na história recente do relacionamento entre Brasil e Rússia, a qual pode ser dividida em três: aproximação, de Sarney a FHC, parceria, com Lula, e arrefecimento, de Dilma a Bolsonaro. A conclusão apresenta nossa conjectura final a pergunta da variabilidade, resumizando os principais pontos.

Conceitos-chave

A emergência da Rússia como um parceiro brasileiro depois de várias décadas de distanciamento foi pautada por uma série de transformações mundiais, como o fim da Guerra Fria, a aceleração da globalização, e a disseminação da agenda do multilateralismo liberal. Enquanto a Rússia passava pelo retrocesso econômico e instabilidade política e social advinda do desmembramento da URSS, o Brasil atravessava o paradigma normal, o qual diminuiu o papel do Estado brasileiro na busca pelo desenvolvimento. Dentro dessas circunstâncias a interação entre os dois teve crescimento tímido. Isso se alteraria com a emergência do Estado logístico e o aprofundamento de uma diplomacia presidencial, e do lado russo da estabilização de sua posição internacional com a ascensão de Vladimir Putin (QUADROS & MACHADO, 2015). É de suma importância delinear as transformações brasileiras que trouxeram o país mais próximo da Rússia, e cuja ausência depois afastou-nos.

Parcerias Estratégicas

Uma parceria estratégica é uma aliança de cooperação profunda entre dois Estados que se vincula à sua vontade política de maior projeção sistêmica. Logo, para haver uma parceria estratégica, na perspectiva dos Estados nas RI, deve ocorrer uma “simbiose” em pelo menos alguma expressão do poder nacional, seja ela econômica, cultural, tecnológica ou política. Além dessa classificação quanto ao nível da relação em setores específicos, pode se enquadrar o relacionamento como sendo de reconhecimento recíproco ou não, dependendo da importância atribuída pelas partes. O conceito

deriva-se diretamente de alianças estratégicas, as quais têm um cunho político-militar mais ligado à questão da sobrevivência estatal, enquanto parcerias estratégicas diferenciam-se delas e de meros alinhamentos pela formalização e caráter contínuo da relação, as quais tratam de assuntos além da segurança (FARIAS, 2013). A cooperação é, por sua vez, qualquer entendimento entre atores visando construção benigna.

Parcerias estratégicas representam relações políticas e econômicas prioritárias, cuja compensação é recíproca e o estabelecimento decorre de uma acumulação das relações bilaterais. A construção destas, por sua vez, apóia-se na harmonização da vocação histórica brasileira ao universalismo e à necessidade de aproximações seletivas, assegurando assim a possibilidade de adaptação aos nichos de oportunidade e às condicionantes da ordem internacional. Além disso, é necessário haver laços políticos e comerciais intensos, ancorados numa complexa rede de fóruns institucionalizados de diálogo em áreas temáticas que envolvem desde grupos de trabalho técnicos até reuniões com lideranças estatais diversas (LESSA, 2010).

A mensuração de uma relação é difícil pois está sempre sujeita a fluidez, o que quer dizer que não há um engajamento decisivo em uma determinada pauta como numa aliança estratégica. Os parceiros estão juntos devido a uma convergência de interesses, que ao longo do tempo tem sua solidez diretamente proporcional a capacidade de superação dos problemas impostos pelas interações e a ordem mundial vigente. Independentemente das políticas do momento, a bagagem sócio-histórica contribui para uma superação sustentada das divergências, com os avanços passados sendo revividos, mas mantidos (FARIAS, 2013; GRASSI, 2019).

Parcerias estratégicas emergem num contexto do pós Guerra Fria com a ascensão de potências regionais, as quais ensejam aproveitar oportunidades bilaterais únicas para a construção de projetos comuns que potencialmente facilitem negociações nos foros multilaterais, resultando em mais acesso aos mercados globais e a investimentos produtivos (VAZ, 1999; LESSA & OLIVEIRA, 2013). Ou seja, uma parceria estratégica não existe quando somente o discurso diplomático emprega-o, visto que seu uso é amplo e vulgar, mas sim quando o comportamento estatal é condizente com a cooperação para se alcançar objetivos comuns e relevantes de longo prazo cujos meios estão disponíveis e há reconhecimento recíproco entre os Estados parceiros (GRASSI, 2019).

Como ressaltado, parcerias estratégicas não equivalem a uma aliança, mas também são mais que uma parceria cooperativa por envolver uma preocupação com o quadro maior das relações internacionais, havendo um planejamento conjunto que pesa o comportamento e expectativa dos outros. Isso exige uma interação contínua em que ambas as partes sempre buscam encontrar bases comuns, que geralmente tem sido a promoção do desenvolvimento, diminuição de assimetrias, e a preservação de poder relativo no sistema internacional (BECARD, 2013).

Desse modo, é mais fácil que parcerias estratégicas surjam entre países que possuem preocupações compartilhadas, proximidade geográfica, elevado fluxo de mercadorias e pessoas, cultura próxima, entre outros (FARIAS, 2013). Para que as parceiras subam na hierarquia é necessário que os ganhos positivos da cooperação em uma área de interesse comum “descambem” para outras. Isto é, que haja um *spillover* que compense uma maior institucionalização e constância da relação.

Um último ponto que deve ser ressaltado concerne à classificação de parcerias. Primeiro há a posição do parceiro, que pode ser *essencial* devido a suas capacidades ou proximidade, *pivô*, devido a seu potencial virar a balança em favor de certas causas, e *natural*, por causa de uma perspectiva comum. Por último, há a finalidade da parceria, que pode ter um escopo de temas extremamente focado ou bastante amplo, bem como servir como uma forma de se obter/trocar recursos importantes e aumentar poder de barganha em foros multilaterais (BECARD, 2013). A parceria Brasil-Rússia enquadra-se como pivô, sendo caracteriza-se por trocas entre os maiores potenciais de cada país, bem como sendo relativamente focada.

Diplomacia Presidencial

A diplomacia presidencial é a forma como o chefe do executivo asserta-se perante a política externa. Segundo Figueira (2011) existem três graus a esse conceito. No primeiro, o presidente exerce sua diplomacia externa de forma reativa a situações ou estímulos externos. No segundo, o mandatário é mais ativo e presente, transmitindo suas ideias. No terceiro, ele é afirmativo, conduzindo a política externa segundo suas interpretações. A novidade abarcada pelo conceito é o emprego intenso e generalizado do presidente “como

instrumento diplomático e de projeção” que reage à opinião pública “tentando cooptá-la ou impressioná-la, mas sempre dialogando com ela e com a política interna em geral.” (PRETO, 2006, p.37).

No Brasil, a diplomacia presidencial ganhou considerável espaço com FHC e Lula, que apesar do que teorizam Margaret e Charles Hermann (1989), não atuaram conforme a delimitação de um Líder Predominante, o que justificaria uma análise cognitiva individual, mas com aval e auxílio indispensável do Itamaraty (MRE), ultrapassando as conceituações padrões. Isto é, não se observa uma gestão particularizada, mas suplementar, que melhor compreende e responde aos diversos e crescentes clamores domésticos. Esse caráter “interméstico” marca a dinâmica do presidente e o MRE, o que se deriva do fato de questões externas serem cada vez mais acessíveis à população, com a necessidade da política externa adaptar-se ao papel maior da opinião pública (DANESE, 2017).

No caso das relações Brasil-Rússia, FHC e Lula tiveram papel importante no que Wood e Peake (1998) chamam de definição da agenda, especialmente com a condução do último, que ativamente coordenou iniciativas com os russos. Nesse sentido, o relacionamento também se encaixa com a unidade de análise de Clarke e White (1990): os *inputs* que entram na caixa-preta do Estado seriam *outlines* gerais de busca de solução de problemas, com a relação com a Rússia tendo-se iniciado para resolver o atraso tecnológico brasileiro. O núcleo decisor do Brasil, muito próximo de ser unitário, auxilia a operacionalização dessa lógica devido a sua agilidade e capacidade de firmar compromissos críveis.

Estado Logístico e o Estado Normal

A posição do Estado brasileiro frente aos desafios da política externa variou historicamente entre períodos mais e menos ativos, voltados ao desenvolvimentismo e ao liberalismo. A partir da década de 90 tomou forma o Estado normal, que não foi apenas fruto de exigências externas derivadas do Consenso de Washington, mas da vontade nacional ancorada em fontes epistêmicas próprias. Esse paradigma caracteriza-se pela renúncia do Estado em atuar ativamente num projeto nacional de desenvolvimento e construção de influência internacional, restando ao país navegar conforme as correntes do mercado e da política das grandes potências (CERVO, 2003; 2008).

O Estado Logístico, por sua vez, contrapõe essa perspectiva, surgindo como uma resposta própria e original, enquadrando o Estado como ator central na busca do fortalecimento nacional. Ele passa a assumir uma responsabilidade empreendedora, promovendo e auxiliando na inserção internacional do país ao fazer a intermediação com os interesses da sociedade civil, com o desenvolvimento a partir da internacionalização dependendo do emprego aprofundado desse paradigma (CERVO, 2003; de SOUZA & DIAS, 2013).

Durante os anos finais do governo FHC houve o ensaio desse novo paradigma, que gerou expectativas acerca de empreendimentos nacionais em novas áreas, como mineração, energia e tecnologia. Entretanto, o Estado Logístico se firma mesmo com Lula, visto a busca por corrigir distorções neoliberais do governo anterior, formar mais alianças com países periféricos para a concretização de seus interesses, e o ancoramento da política externa na busca por diminuir a dependência e as desigualdades a partir de uma defrontação das normas dos países centrais nas relações comerciais (MACHADO, 2004; CERVO, 2008).

Diante disso, é claro como o paradigma logístico aproximou Brasil e Rússia, visto que desde 2001 elas ocorreram alinhadas em sua defesa de novas regras de governança global, calcadas na centralidade da ação dos membros mais altos do executivo de ambos os países, que também resultaram em extensa cooperação na área de segurança, tecnologia, energia, e esforços aeroespaciais (BUENO & CERVO, 2008). Apesar disso, a primazia do Estado logístico se enfraquece com o fim dos governos petistas, e o paradigma normal volta a disputar espaço, tornando o Estado brasileiro hodierno novamente pouco concentrado num projeto nacional como luz-guia de sua política externa.

Relações Bilaterais Brasil-Rússia (1985-2020)

O relacionamento entre Brasil e Rússia teve seu início mediado por Portugal em 1808, quando da abertura dos portos brasileiros às nações amigas. O estabelecimento de relações diplomáticas entre os países ocorreu um ano após o reconhecimento russo do Brasil em 1827. O afastamento marcou a relação bilateral, primeiramente devido a turbulência da monarquia brasileira, e depois devido ao estranhamento com a nova ideologia soviética após 1917.

Esse hiato só teria fim junto da Segunda Guerra Mundial, mas o reatamento seria breve graças ao estigma da Guerra Fria (GARCIA, 2005; PICCOLLI, 2012).

Relações comerciais foram retomadas em 1959 por conta de uma Missão Comercial, e as diplomáticas em 1961 com a Política Externa Independente de Jânio Quadros, que fez questão de ressaltar que isso não implicava em simpatia ideológica, mas busca por desenvolvimento. A reaproximação decorria da “universalização das relações internacionais do Brasil, necessárias à ampliação do mercado para seus produtos e, também, da intenção de contribuir para a coexistência e, com esta, para a causa da paz” (BUENO & CERVO, 2008, p.343).

Os governos militares mantiveram a mesma lógica de diversificação comercial na busca pelo desenvolvimento, o que significa que a relação com a URSS não foi tão abalada, apesar da posição brasileira no dilema securitário advindo da Guerra Fria. De especial importância para esse retrato é a Missão Brasileira à URSS de Castelo Branco. A partir do Pragmatismo Responsável e Ecumênico de Geisel tem-se início um diálogo em questões não-econômicas, como desarmamento nuclear, o que é continuado com o governo de Figueiredo (SARAIVA, 2006; VIZENTINI, 2009).

Aproximação - Sarney a FHC (1985-2002)

Como visto, as relações entre Brasil e Rússia foram neutras durante todo período da Guerra Fria, sendo bastante distantes e restritas a acordos comerciais e de cooperação com baixa importância se comparadas às “potencialidades recíprocas” (CERVO & BUENO, 2002, p.445). A redemocratização brasileira em conjunção com as reformas soviéticas vai abrir uma janela de oportunidade para uma aproximação, a qual foi tomada pelo governo de José Sarney. Ela ocorreu no final de 1985 com a primeira troca de visitas dos Ministros de Relações Exteriores do Brasil e da União Soviética, quando Olavo Setúbal visita Moscou, firmando-se um memorando de entendimento prevendo mais consultas sobre política internacional. Percebe-se nesse momento uma grande afinidade nas agendas internacionais de ambos os países, em grau maior do que entre Brasil e Estados Unidos, principalmente no que tange a necessidade de desarmamento, o status dos litígios na África e América Central, e a nova ordem internacional. Essa aproximação, contudo, não im-

pediu que o Brasil demonstrasse sua preferência pela retirada das tropas soviéticas do Afeganistão (CERVO & BUENO, 2002).

Ainda enquadrado pelo paradigma desenvolvimentista, a política externa brasileira via a URSS como alternativa ao Ocidente na possibilidade de suprir suas necessidades tecnológicas. Esse pensamento tornou-se necessário visto a restrição cada vez maior de fontes tradicionais de transferência tecnológica devido à expansão das propriedades intelectuais e patentes (CÔRTEZ, 2010, p.153-4). Em 1987 o ministro de Relações Exteriores soviético é quem visita o Brasil e firma-se dois acordos para maior cooperação, um focando na área econômica, comercial, científica e tecnológica, e outro na área cultural. A partir desses entendimentos é que as relações com a Rússia vão avançar nos anos 90. Em 1988, José Sarney viaja pessoalmente para a União Soviética, sendo o primeiro mandatário brasileiro a fazê-lo, e sendo o primeiro chefe de Estado recebido por Gorbachev. Apesar do evento histórico, o aprofundamento das relações bilaterais se mostrou impossível devido à primazia das questões domésticas da URSS no contexto das reformas da *Glasnost* e *Perestroika* (CÔRTEZ, 2010, p.155-6).

O desmembramento da URSS foi um período traumático para a Rússia, que permaneceu toda década de 90 sentindo os efeitos econômicos e políticos desse evento. O Ministro de Relações Exteriores russo, Kozyrev, manteve até 1996 uma postura de alinhamento com o Ocidente, negligenciando outras partes do mundo em sua busca por recursos que auxiliassem a transição russa. Isso altera-se com Primakov, que põe uma ênfase eurásiana a política externa, mas também abarcando a América Latina (QUADROS & MACHADO, 2015).

O pontapé inicial dado por Sarney foi essencial para que o ministro Celso Amorim conseguisse visitar a Rússia já em 1994, havendo a assinatura de entendimentos e o início da discussão de um mecanismo de consulta política mútua. Ambos os países também trocaram favores, com a Rússia apoiando o Brasil para um assento permanente no Conselho de Segurança e o Brasil apoiando a Rússia em sua entrada na OMC (VIZENTINI, 2009). Em 1997, já no governo FHC, conseguiu-se finalmente estabelecer a Comissão de Alto Nível de Cooperação Russo-Brasileira (CAN), em que encontra-se a Comissão Intergovernamental Rússia-Brasil de Cooperação Econômica, Comercial Científica e Tecnológica (CIC).³ Essa foi uma conquista que

3. Essa comissão envolve subcomissões nas áreas agrária, financeira, alfandegária, técnico-militar, espacial e energia, científica e tecnológica, e comercial (EMBAIXADA DO BRASIL EM MOSCOU, 2017).

marcou as contradições do paradigma normal, que ao mesmo tempo que exigia o multilateralismo também mostrava-o ser insuficiente para a inserção internacional brasileira, que precisava aproximar-se de outras potências médias, incluindo a Rússia (PICCOLLI, 2012).

Em 2000 a CAN teve seu primeiro encontro com a participação do vice-presidente Marco Maciel, ocasião que rendeu um Acordo Básico para as relações de parceria, que levou em 2001 a assinatura de diversos tratados bilaterais. Com a implementação desse canal têm-se início um período de alto nível de diálogo que pode facilmente caracterizar a relação como uma parceria estratégica, visto que a Rússia possui comissão de mesmo grau com apenas quatro outros países - China, EUA, França e Ucrânia. No ano seguinte, FHC visitou a Rússia para celebrar esse avanço, e levou consigo setenta empresários com a finalidade de intensificar as relações comerciais, marcando a transição brasileira para o Estado logístico (FOLHA ONLINE, 2002).

Parceria - Lula (2003-2010)

O período Lula é o de maior profundidade na relação brasileira com a Rússia, visto tratar-se do momento mais adequado a seu florescimento devido à consolidação da democracia e a posição internacional elevada do Brasil, bem como a estabilização e novo rumo russo que se origina com Putin. A diversificação política e econômica é a palavra da vez para ambos, especialmente no que se refere à tentativa de construção de uma alternativa à governança global promovida pelo multilateralismo liberal. No Brasil, em específico, isso envolve a emergência do paradigma logístico, buscando-se uma inserção autônoma, que diminui as assimetrias entre os Estados, e eleva o *status* nacional com parcerias regionais fortes e inclinação aos emergentes (CERVO, 2008). Isso posto, o ano de 2003 começa com o Pacto de Transferência e Tecnologia Militar Brasil-Rússia, envolvendo tecnologia espacial e bélica (LONESCU, 2019).

Com as relações bilaterais potencializadas a partir da CAN, diversas visitas das mais altas autoridades ocorreram até meados de 2006. Houveram duas visitas presidenciais - sendo uma delas a primeira visita de um chefe de Estado da Rússia ao Brasil, em novembro de 2004, para celebrar a Aliança Tecnológica, havendo a discussão da entrada da Rússia na OMC e o fim de suas barreiras fitossanitárias a carne brasileira, e o apoio russo a pretensão brasileira de um lugar

permanente no Conselho de Segurança - e a outra do presidente Lula a Moscou, em outubro de 2005, cuja ocasião foi marcada pela assinatura da Aliança Estratégica Brasil-Rússia, que tornou possível a ida do primeiro astronauta brasileiro ao espaço.⁴ Sob o enfoque destas, o chanceler Celso Amorim realizou a primeira em abril de 2003, em uma reunião do Grupo do Rio e da Rússia, que viria a ser retribuída pelo chanceler russo em dezembro do mesmo ano (FUNAG, 2007).

De 2006 até 2010 houve uma grande relevância de novos fóruns de discussão política, com contatos bilaterais diminuindo em intensidade. Se destaca a maior aproximação russa em relação à América Latina - com a visita do Ministro Exterior russo Sergei Lavrov em 2006, chegando-se a um entendimento para o estabelecimento de um mecanismo para diálogo político e cooperação entre Mercosul e Rússia -, e a formação do BRIC, sendo Brasil e Rússia os maiores patrocinadores, com a I Cúpula dos Chefes de Estado ocorrendo em 2009 em Ecatemburgo. O bloco passa a ser importante ponta de lança para a defesa da necessidade de reforma das estruturas do sistema internacional, bem como para ampliar o alcance da diplomacia dos integrantes frente suas relações com outras potências (JUBRAN, 2012).

Apesar da ênfase maior no multilateralismo, a parceria Brasil-Rússia continuou forte devido ao alinhamento das visões de Lula e Putin, cujas políticas externas atingiram novos patamares de relevância no cenário internacional a partir dessa construção em conjunto. Em 2008 assina-se um acordo para que não fosse mais necessário visto para viagens curtas entre os dois países (O GLOBO, 2010). Ante a convergência de agendas, se obtém o Plano de Ação da Associação Estratégica que foi assinado durante a visita do presidente Lula à Rússia no ano de 2010, sendo reafirmados os compromissos nas áreas econômica, de defesa, energia nuclear, e indústria aeroespacial (G1, 2010).

Arrefecimento - Dilma a Bolsonaro (2011-2020)

Com a presidente Dilma têm-se início uma estagnação nas relações, que se deve em grande parte a seu abandono de uma diplomacia presidencial, mas também devido ao início da deterioração do Estado logístico em prol de uma retomada do paradigma normal, especial-

4. Além disso, esta viagem foi acompanhada por empresários brasileiros, destacando-se o presidente do Inmetro, que garantiria um entendimento de maior cooperação na área de Metrologia na IV Reunião da CAN em abril de 2006 (INMETRO, 2004; 2005a; 2005b).

mente em seu segundo mandato. Mesmo assim, ela visitou a Rússia em 2012, garantindo que militares e empresários brasileiros pudessem discutir um acordo de cooperação em desenvolvimento tecnológico de defesas antiaéreas, em ocasião que se reiterou o compromisso de aumentar as trocas comerciais para o valor de 10 bilhões até o final da década (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012). Diversos outros encontros ocorreram de 2013 a 2015 envolvendo autoridades de alto nível, os quais garantiram os avanços realizados por Lula desde o início da parceria estratégica (MRE, 2013a; 2015; MATOSO, 2014).

Uma área que se aprofunda é a cooperação técnico-militar e energética. Em 2013 o equipamento GLONASS,⁵ por exemplo, é inaugurado em Brasília, com uma de suas estações encontrando-se na UFSM (2017). No ano de 2015 ocorre a VII Reunião da CAN, em que há tratativas para a construção de um reator nuclear brasileiro para fins pacíficos, bem como o recebimento de sistema de mísseis Iгла-S, que pode operar em conjunto com o Radar SABER M-60 da BRADAR (LONESCU, 2019).

Deve-se ressaltar que esse estreitamento relacional é um fruto principalmente das circunstâncias de cada país: a presidente Dilma era menos propositiva e atravessou grande instabilidade política, enquanto a Rússia vê-se obrigada a atuar mais em seu exterior próximo conforme dita seu projeto de grande potência.⁶ Que o relacionamento tenha avançado em algum sentido demonstra a força da lógica de troca de especialidades, com os russos trazendo sua *expertise* tecnológica à mesa, e o Brasil sua capacidade agropecuária e recursos naturais. O aspecto pivô da interação, contudo, se enfraquece, havendo menos planejamento conjunto mesmo que as visões de ambos continuem se interseccionando.

Em 2017, Temer visitou a Rússia para angariar investidores para a economia brasileira, marcando um respingo bastante restrito de diplomacia presidencial e do Estado logístico.⁷ A maior parte da

5. GLONASS é a alternativa russa ao GPS, oferecendo maior precisão em altas latitudes.

6. A estratégia de Putin é a contenção de perdas, e isso envolve a manutenção da influência regional, especialmente sobre vizinhos que eram parte da URSS, como a Ucrânia - vide a anexação da Criméia (GUIMARÃES, 2017).

7. (JORNAL NACIONAL, 2017). O governo Temer foi marcado por questões quanto a sua legitimidade e pelos escândalos de corrupção, os quais impediram o Brasil de tomar posições muito assertivas internacionalmente, o que inclui a continuação de uma relação estagnada com a Rússia. A parceria se mantém, contudo, havendo a assinatura da Declaração Conjunta da República Federativa do Brasil e da Federação da Rússia sobre Diálogo Estratégico em Política Externa, um plano de consultas políticas entre os ministérios exteriores de ambos países, Protocolo Entre o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (Brasil) e o Serviço Federal Alfandegário (Rússia) sobre Cooperação, Informação, Intercâmbio e Assistência Mútua no Sistema Uniforme de Preferências Tarifárias da União Econômica Euroasiática, e memorandos de entendimento na área econômica.

relação em si ficou sob coordenação do Itamaraty, que dividiu-se em duas partes: primeiro, avançou-se o Programa Diplomacia de Inovação, com a visita de parques tecnológicos brasileiros a Moscou numa tentativa de internacionalização de *startups* brasileiras;⁸ e segundo, procurando manter o fluxo comercial, promoveu-se um seminário na Companhia de Docas do Estado de São Paulo (Codesp), para que empresários brasileiros conhecessem os portos da Letônia como alternativa de envio de produtos brasileiros à Rússia (MRE, 2013b).

No governo Bolsonaro a relação bilateral com a Rússia sai totalmente da agenda presidencial, com a interação sendo sempre intermediada pelo BRICS, em que ainda se firmam compromissos cooperativos. Quando as lideranças de ambos os países se encontram fora desse eixo, no entanto, resultam apenas declarações e intenções. Apesar disso, a lacuna deixada pela saída de Trump oferece uma oportunidade de aprofundamento, visto que agora além de objetivos comuns há maior identificação ideológica (MAZUI, 2019; DW, 2020). Com o quadro internacional de forças não sendo tão distinto daquele do começo do séc. XXI, a maior dificuldade mostra-se ser então o reconhecimento das potencialidades do relacionamento pelo governo brasileiro, já que historicamente a relação só culminou com a mistura de uma diplomacia presidencial e um Estado ativo (logístico).

Conclusão

Como representado pela importância assumida pelo conceito de diplomacia presidencial, a composição e o ideário do Executivo brasileiro são essenciais na definição de como a política externa avança o relacionamento com a Rússia, que às vezes é tido em sentido amplo (pivô), levando a aprofundamento, e por outras apenas como apenas cômodo (trocas), resultando em estagnação. Não menos importante é a ocasional operação de forças externas centrífugas, que na história da relação ocorreram em três níveis: do lado brasileiro, começando com o fim da monarquia e mais recentemente com o paradigma normal na década de 90, e com os escândalos de corrupção a partir de 2012; do lado russo, primeiro com a guinada ao comunismo e depois com o desmembramento da URSS e recentes disputas com o Ocidente frente à Ucrânia; e por último, internacionalmente, tendo-se

8. Como divulgado pelo MRE (2020), o programa continua e retorna à Rússia em 2021, bem como diversos outros países.

em vista o papel da governança global neoliberal em unir ambos, enquanto o prisma da Guerra Fria tinha efeito oposto.

Mesmo que a relação esteja sempre sujeita a distância geográfica, incompreensão cultural, e barreiras linguísticas, a perspectiva de Estado de ambos se tornou próxima, com ambos sendo potências regionais com capacidade para projeção mundial. Este olhar sistêmico comum que clama por reformas é que levou ao estabelecimento da CAN, mecanismo pelo qual mesmo agora, de esfriamento, não é inviável que haja uma nova reaproximação, que desta vez exige apenas novo reconhecimento mútuo da importância da relação. Em suma, a relação aprofundou-se mais nos momentos em que a política externa brasileira tinha presidentes mais ativos e buscando diversificação, ocorrendo assim um *spillover* da cooperação na tradicional área técnico-militar e econômica para planejamento estratégico frente ao ordenamento do sistema internacional.

Referências

BECARD, Danielly Silva Ramos. 'Parcerias Estratégicas nas Relações Internacionais: uma análise Conceitual'. In: LESSA, Antônio Carlos, & OLIVEIRA, Henrique Altemani de (Orgs.). **Parcerias estratégicas do Brasil**: os significados e as experiências tradicionais. Vol. 1. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013, pp.37-65.

CERVO, Amado Luiz. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v.46, n.2, dez. 2003, pp.5-25.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008, 297p.

CERVO, Amado Luiz, & BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 2. ed. Brasília: Editora UnB, 2002, 530p.

BUENO, Clodoaldo, & CERVO, Amado Luiz. **História da política exterior do Brasil**. 3. ed. Brasília: Editora UnB, 2008, 560p.

CLARKE, Michael, & WHITE, Brian (Eds.). **Understanding foreign policy**: the foreign policy systems approach. Aldershot: Edward Elgar Pub, 1990, 232p.

CÔRTEZ, Octávio Henrique. **A Política Externa do Governo Sarney**: O Início da Reformulação de Diretrizes para Inserção Internacional do Brasil sob Signo da Democracia. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2010, 372p.

DANESE, Sérgio. **Diplomacia Presidencial**: História e Crítica. 2. ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2017, 641p.

De SOUZA, Creomar Lima Carvalho, & DIAS, Jéssica Alencar. O uso do paradigma logístico no entendimento do processo de internacionalização no Brasil. **World Citizen Magazine**, Brasília, v.1, n.1, 2013.

DW Brasil. **Sem Trump, Putin e Bolsonaro ensaiam aproximação**. 21 nov. 2020. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/sem-trump-putin-e-bolsonaro-ensaiam-aproxima%C3%A7%C3%A3o/a-55733300>. Acesso em: 21 jan. 2021.

EMBAIXADA DO BRASIL EM MOSCOU. **Brasil - Rússia**. 2017. Disponível em: http://moscou.itamaraty.gov.br/pt-br/brasil_-_russia.xml. Acesso em: 15 dez. 2020.

FARIAS, Rogério de Souza. 'Parcerias estratégicas: marco conceitual'. In: LESSA, Antônio Carlos, & OLIVEIRA, Henrique Altemani de (Orgs.). **Parcerias estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais**. Vol. 1. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013, pp.15-36.

FIGUEIRA, Ariane Roder. **Introdução à Análise de Política Externa**. Volume 1. São Paulo: Editora Saraiva, 2011, 202p.

FOLHA ONLINE. **Setenta empresários acompanham FHC à Rússia**. 13 jan. 2002. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u28348_shtml. Acesso em: 16 jan. 2021.

FUNAG - Fundação Alexandre de Gusmão. **Cronologia da política externa do governo Lula (2003 - 2006)**. 2007. Disponível em: http://funag.gov.br/biblioteca/download/718-Cronologia_da_Politica_Externa_do_Governo_Lula_2003_-_2006.pdf. Acesso em: 17 jan. 2021.

G1. **Lula visita Rússia para impulsionar relações bilaterais**. 13 maio 2010. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2010/05/lula-chega-a-russia-em-visita-para-impulsionar-relacoes.html>. Acesso em: 19 jan. 2021.

GARCIA, Eugênio Vargas. **Cronologia das Relações Internacionais do Brasil**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005, 198p.

GRASSI, Jéssica Maria. Parceria estratégica nas Relações Internacionais: aportes teóricos e o caso brasileiro. **Brazilian Journal of International Relations**, Marília, v.8, n.3, set./dez. 2019, pp.617-650.

GUIMARÃES, Bruno Gomes. Aspectos normativos, securitários e geopolíticos da grande estratégia da Rússia (2000-2016) e o lugar das Nações Unidas. **Revista Carta Internacional**, Belo Horizonte, v.12, n.2, 2017, pp.30-54.

HERMANN, Margaret G., & HERMANN, Charles F. Who makes foreign policy decisions and how: an empirical inquiry. **International Studies Quarterly**, Oxford, v.33, n.4, dez. 1989, p.361-387.

INMETRO. **Visita presidente russo**. 22 nov. 2004. Disponível em: <https://www.gov.br/inmetro/pt-br/assuntos/noticias/visita-presidente-russo>. Acesso em: 18 jan. 2021.

INMETRO. **Acordo Brasil e Rússia**. 4 abr. 2005a. Disponível em: <https://www.gov.br/inmetro/pt-br/assuntos/noticias/acordo-brasil-e-russia>. Acesso em: 18 jan. 2021.

INMETRO. **Cooperação Brasil e Rússia**. 14 out. 2005b. Disponível em: <https://www.gov.br/inmetro/pt-br/assuntos/noticias/cooperacao-brasil-e-russia>. Acesso em: 18 jan. 2021.

JORNAL NACIONAL. **Na Rússia, Temer assina acordo com Putin e evita falar sobre crise.** 21 jun. 2017. Disponível em: <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2017/06/na-russia-temer-assina-acordo-com-putin-e-evita-falar-sobre-crise.html>. Acesso em: 21 jan. 2021.

JUBRAN, B. M. **Brasil e Rússia:** política, comércio, ciência e tecnologia entre 1992 e 2010. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012, 224p.

MACHADO, Fernando Vieira. Configuração do estado logístico na gestão de Fernando Henrique Cardoso de 1995 a 2002: O caso da cooperação técnica internacional recebida. **Universitas:** Relações Internacionais, Brasília, v. 2, n. 2, jul./dez. 2004, p.47-73.

MATOSO, Filipe. **Dilma e Putin fazem nesta segunda reunião prévia à Cúpula do Brics.** 14 jul. 2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2014/07/dilma-e-putin-fazem-nesta-segunda-reuniao-previa-cupula-do-brics.html>. Acesso em: 20 jan. 2021.

MAZUI, Guilherme, & GARCIA, Gustavo. **Após cúpula do Brics, Bolsonaro se reúne com Putin e Ramaphosa no Planalto.** 14 nov. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/11/14/apos-cupula-do-brics-bolsonaro-se-reune-com-putin-no-planalto.ghtml>. Acesso em: 21 jan. 2021.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Brasil e Rússia declaram interesse em estreitar parceria na área de defesa.** 14 dez. 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/14-12-2012-defesa-brasil-e-russia-declaram-interesse-em-estreitar-parceria-na-area-de-defesa>. Acesso em: 20 jan. 2021.

MRE - Ministério das Relações Exteriores. **Visita ao Brasil do Ministro de Relações Exteriores da Federação da Rússia, Serguei Lavrov.** 7 jun. 2013a. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/visita-ao-brasil-do-ministro-de-relacoes-exteriores-da-federacao-da-russia-serguei-lavrov. Acesso em: 20 jan. 2021.

MRE - Ministério das Relações Exteriores. **Portos da Letônia podem ser alternativas para envio de produtos brasileiros à Rússia.** 19 nov. 2013b. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transporte-aquaviario/noticias-portos/portos-da-letonia-podem-ser-alternativas-para-envio-de-produtos-brasileiros-a-russia>. Acesso em: 21 jan. 2021.

MRE - Ministério das Relações Exteriores. **Participação da Presidenta da República na VII Cúpula do BRICS.** 7 jul. 2015. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/participacao-da-presidenta-da-republica-na-vii-cupula-do-brics-ufa-russia-8-e-9-de-julho-de-2015. Acesso em: 20 jan. 2021.

MRE - Ministério das Relações Exteriores. **Programa de Diplomacia da Inovação.** 17 nov. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/ciencia-tecnologia-e-inovacao/programa-de-diplomacia-da-inovacao>. Acesso em: 21 jan. 2021.

LESSA, Antônio Carlos. Brazil's strategic partnerships: an assessment of the Lula era (2003-2010). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, n. especial, dez. 2010, p.115-131.

LESSA, Antônio Carlos, & OLIVEIRA, Henrique Altemani de. 'Parcerias Estratégicas do Brasil: uma busca por conceitos'. In: LESSA, Antônio Carlos, & OLIVEIRA, Henrique Altemani de (Orgs.). **Parcerias estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais**. Vol. 1. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013, p.9-12.

LONESCU, Imanuela. A Cooperação Técnico-militar entre Brasil e Rússia: Fruto da Ordem mundial pós-Guerra Fria. **Military Review**, Fort Leavenworth, 2º trimestre 2019, p.46-57.

O GLOBO. **Brasileiros não precisarão mais de visto para entrar na Rússia**. 24 mai. 2010. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/boa-viagem/brasileiros-nao-precisarao-mais-de-visto-para-entrar-na-russia-3004398>. Acesso em: 19 jan. 2021.

PICCOLLI, Larlecianne. **Relações Bilaterais Brasil-Rússia: Avanços e Recuos Rumo à Parceria Estratégica**. Brasília: Seminários de Relações Internacionais, jul. 2012, 18p. Disponível em: http://www.seminariopos2012.abri.org.br/conteudo/view?ID_CONTEUDO=800. Acesso em: 27 nov. 2020.

PRETO, Alessandra Falcão. **O Conceito de diplomacia presidencial: o papel da presidência da república na formulação de política externa**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006, 100p.

QUADROS, Marcos Paulo dos Reis, & MACHADO, Lauren. A Rússia e o Exterior Próximo: potencialidades e entraves para um projeto de grande potência. **Brazilian Journal of International Relations**, Marília, v.4, n.3, set./dez. 2015, p.583-607.

SARAIVA, Miram Gomes. 'As relações Brasil-Europa entre 1990-2004'. In: ALTEMANI, Henrique, & LESSA, Antônio (Orgs.). **Relações Internacionais do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2006, p.129-167.

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria. **Tecnologia em geolocalização**. Revista Arco, 2017. Disponível em: <https://www.ufsm.br/midias/arco/tecnologia-em-geolocalizacao/>. Acesso em: 20 jan. 2021.

VAZ, Alcides Costa. Parcerias estratégicas no contexto da política exterior brasileira: implicações para o Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 42, n. 2, dez. 1999, p.52-80.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. 'Relações Brasil-URSS/Rússia: superando a geografia e os preconceitos'. In: ZHEBIT, Alexander (Org.). **Brasil - Rússia: história, política, cultura**. Rio de Janeiro: Gramma, 2009, p.67-80.

WOOD, B. Dan, & PEAKE, Jeffrey S. The dynamics of foreign policy agenda setting. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 92, n. 1, mar. 1998, p.173-184.

Recebido em: 17 de fevereiro de 2021

Aprovado em: 12 de julho de 2021

Chamada de artigos

FROnteIRA, Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais, publicada pelo Curso de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, dirige-se aos estudantes de cursos de graduação de Relações Internacionais do Brasil – embora aceite artigos de graduandos em outros cursos e/ou de fora do país. Projetada para ser um fórum permanente de expressão e debate entre estudantes, a revista tem como objetivo estimular a iniciação científica. A sua qualidade, reconhecida pelo processo de classificação Qualis/Capes, é assegurada por um Conselho Editorial composto por professores e pesquisadores de todo o país.

Entrega de artigos

A Revista Fronteira opera em fluxo contínuo. Os artigos serão analisados conforme ordem de chegada.

Normas de produção

O artigo deve ser entregue em formato .doc pelo sistema da Revista Fronteira, em que o(s) autor(es) deverão cadastrar suas informações, como, por exemplo, nome completo do autor, o curso de graduação a que está vinculado, telefone e e-mail de contato.

A Fronteira atenta ainda para as seguintes considerações:

- 1 - O autor deve estar cursando, obrigatoriamente, o nível de graduação ou ter concluído o curso há, no máximo, um ano;
- 2 - Os artigos enviados devem ser inéditos;
- 3 - Todo e qualquer artigo enviado à Revista Fronteira será submetido ao Conselho Editorial, a quem cabe a decisão soberana acerca do mérito da proposta;
- 4 - Os artigos devem ser gravados e impressos em Word, com texto digitado em espaçamento duplo, Times New Roman e corpo 12. Devem conter, obrigatoriamente, entre 30 mil e 50 mil caracteres (incluindo espaços; notas; referências; e palavras e caracteres de quadros, gráficos e tabelas). Além

- disso, devem ser acompanhados por abstracts, resumos de 500 a 800 caracteres em português e em inglês, com quatro a seis palavras-chave, em que fique clara uma síntese de propósitos, dos métodos utilizados e das principais conclusões alcançadas;
- 5 - Os quadros e gráficos devem ser apresentados em folhas separadas do texto corrido, numerados e titulados, com indicação das unidades em que se expressam os valores e fontes correspondentes. Os gráficos e tabelas devem ser apresentar, sempre que possível, confeccionados para sua reprodução direta;
 - 6 - As notas devem ser de natureza substantiva, restringindo-se a comentários adicionais do texto. Devem ser alocadas ao final da página, iniciar-se com a chamada numérica recebida no texto, em corpo 10, usando-se espaçamento simples entre linhas e espaçamento duplo entre notas;
 - 7 - Citações, quando necessárias, devem seguir a regra: se menores de três linhas, são inseridas diretamente no texto, entre aspas; se maiores de três linhas, devem constituir parágrafos independentes com espaçamento simples e margem esquerda de 4 cm. Em sequência a cada citação, devem aparecer o sobrenome do autor, o ano da publicação e o número de página;
 - 8 - As referências devem vir ao final do texto, em ordem alfabética, com título do livro ou periódico em negrito. A referência deve conter, na ordem, sobrenome do autor, nome do autor, título, edição local, editora, data. No caso de periódico, é necessário incluir o nome do mesmo após o título do trabalho;
 - 9 - Qualquer dúvida quanto às normas aqui citadas ou a outros modelos de publicação, pede-se seguir as normas da ABNT (para mais informações, verificar http://www.pucminas.br/documentos/normalizacao_artigos.pdf);
 - 10 - A Fronteira se reserva o direito de alterar os originais, a fim de adequá-los às regras acima descritas;
 - 11 - Os trabalhos e artigos são de inteira responsabilidade de seus autores, de forma que a Revista Fronteira e seus conselheiros não assumem a responsabilidade pelas opiniões expressas.

12 - Autores que solicitarem o arquivamento do artigo durante o processo de submissão ficarão em quarentena mediante novo processo de avaliação.

Telefones para contato: (31) 3319-4257 e (31) 3319-4935. Para mais informações, favor enviar e-mail para fronteira@gmail.com.

Atenciosamente,

Conselho Executivo da Revista *Fronteira*.

Prof. Javier Alberto Vadell
Prof. Leonardo César Souza Ramos
Ana Rachel Simões Fortes
Fabiana Freitas Sander
Fabiana Kent Paiva
Júlia Clara Lúcio de Araújo
Juliana de Faria Campos
Letícia Maria Antunes do Carmo
Matheus de Abreu Costa Souza
Pedro Diniz Rocha
Rafael Bittencourt Rodrigues Lopes
Victor de Matos Nascimento
Vinícius Tavares de Oliveira