



A ideia desenvolvida da existência de um Sul Global como a metáfora do sofrimento sistêmico e injusto provocado pelo capitalismo global e pelo colonialismo projetou-se, ao final da década de 1990, como sinônimo da necessidade dos países em desenvolvimento traçarem novas alternativas a partir das suas experiências comuns. Embora sobreposto ao Sul geográfico, mas não coincidente a ele, a ideia do Sul Global invocava os países a celebrar novos arranjos que oferecessem um contraponto aos arranjos impostos pelos países desenvolvidos, que evidenciavam as condições assimétricas e os objetivos de manutenção da dependência dos países do Sul. Apesar de não ser uma ideia nova, o Sul Global atualiza as demandas dos países no pós-Guerra Fria, reafirmando a distribuição desigual do capitalismo global e os efeitos do projeto colonial europeu sobre muitas sociedades, ambas geradoras de dependência econômica e epistêmica. As mudanças que se operaram nas últimas décadas e suas repercussões para os países do Sul Global é, portanto, objeto de interesse deste livro, que agrega pesquisadores de diversas instituições e diferentes trajetórias de pesquisa.

# **Sul Global,**

**resistências e a geopolítica  
do capitalismo contemporâneo**

## UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Reitor

*Paulo Cesar Miguez de Oliveira*

Vice-reitor

*Penildon Silva Filho*



**E D U F B A**

## EDITORA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Diretora

*Susane Santos Barros*

Conselho Editorial

*Alberto Brum Novaes*

*Angelo Szaniecki Perret Serpa*

*Caiuby Alves da Costa*

*Charbel Niño El-Hani*

*Cleise Furtado Mendes*

*Evelina de Carvalho Sá Hoisel*

*Maria do Carmo Soares de Freitas*

*Maria Vidal de Negreiros Camargo*



**CAPES**

Núcleo de Estudos Latino-americanos/IREL-UnB

# **Sul Global,**

**resistências e a geopolítica  
do capitalismo contemporâneo**

**Roberto Goulart Menezes**

**Elga Lessa de Almeida**

Organizadores

Salvador

EDUFBA

2023

2023, autores.  
Direitos para esta edição cedidos à Edufba.  
Feito o Depósito Legal.

*Grafia atualizada conforme o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990,  
em vigor no Brasil desde 2009.*

COORDENAÇÃO EDITORIAL  
*Cristovão Mascarenhas*

COORDENAÇÃO GRÁFICA  
*Edson Nascimento Sales*

COORDENAÇÃO DE PRODUÇÃO  
*Gabriela Nascimento*

CAPA E PROJETO GRÁFICO  
*Gabriela Nascimento*

REVISÃO E NORMALIZAÇÃO  
*Cristovão Mascarenhas e  
Bianca Rodrigues de Oliveira*

FOTO DE CAPA  
*Grazielle de Assunção Azevedo*

Sistema Universitário de Bibliotecas - UFBA

Sul Global, resistências e a geopolítica do capitalismo contemporâneo /  
Roberto Goulart Menezes, Elga Lessa de Almeida, organizadores. –  
Salvador : EDUFBA, 2023.  
317 p.

Contém biografia.  
ISBN: 978-65-5630-563-9

1. Países em desenvolvimento. 2. Países em desenvolvimento -  
Política econômica. 3. Geopolítica e conflitos contemporâneos.  
4. Capitalismo. I. Menezes, Roberto Goulart. II. Almeida, Elga Lessa de.

CDU: 316.223

Elaborada por Jamilli Quaresma CRB-5: BA-001608/O

Editora filiada à:



EDUFBA

Rua Barão de Jeremoabo, s/n, Campus de Ondina  
Salvador - Bahia • CEP: 40170-115 • Tel.: +55 (71) 3283-6164  
www.edufba.ufba.br • edufba@ufba.br

## *Sumário*

Apresentação ... 9

### **Parte I**

#### **Epistemologias do Sul, neoextrativismo e dependência**

---

##### CAPÍTULO 1

#### **Identidade e protagonismo de povos e comunidades tradicionais: uma delicada relação com o Estado brasileiro ... 21**

*Kátia Cristina Favilla*

*Ana Tereza Reis da Silva*

##### CAPÍTULO 2

#### **As florestas tropicais, o Sul Global e a Amazônia ... 45**

*Carlos Potiara Castro*

##### CAPÍTULO 3

#### **Reflexões sobre Estado, neoextrativismo e programas sociais na Bolívia e no Brasil ... 63**

*Leonardo Andrade*

*Carolina Mendes*

*Alina Ribeiro*

##### CAPÍTULO 4

#### **Agência na periferia global: Cardoso-Marini e o determinismo na teoria da dependência ... 89**

*Rafael Alexandre Mello*

*Pedro Salgado*

## **Parte II**

### **BRICS e a Geopolítica do capitalismo global**

---

#### CAPÍTULO 5

#### **África: ainda uma fronteira do capitalismo? ... 109**

*Elga Lessa de Almeida*

#### CAPÍTULO 6

#### **Economia política das relações Sul-Sul: uma análise dos acordos de proteção de investimentos do BRICS na América Latina e Caribe ... 129**

*Ana Saggiaro Garcia*

*Rodrigo Curty Pereira*

#### CAPÍTULO 7

#### **O New Development Bank e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável ... 157**

*Jefferson Estevo*

*Mateus Alves Gonçalves*

*Laís Forti Thomaz*

## **Parte III**

### **América Latina: integração, imigração e hegemonia**

---

#### CAPÍTULO 8

#### **América do Sul: integração e instabilidade ... 181**

*Karina L. Pasquariello Mariano*

*Marcelo Passini Mariano*

#### CAPÍTULO 9

#### **Sanções econômicas como instrumento do poder norte-americano nas relações com Cuba, Nicarágua e Venezuela ... 203**

*Robson Coelho Cardoch Valdez*

CAPÍTULO 10

**Prioridades e desafios da política migratória do Brasil  
depois da Segunda Guerra Mundial ... 225**

*Yannis G. S. Papadopoulos*

**Parte IV**

**Brasil: neoliberalismo, desigualdade e democracia**  
.....

CAPÍTULO 11

**Estado, neoliberalismo e bem-estar: o que a pandemia  
interrompe ou reforça no Brasil? ... 247**

*Roberto Goulart Menezes*

*Rafael Alexandre Mello*

CAPÍTULO 12

**A extrema direita bolsonarista traiu o neoliberalismo no  
Brasil (2019-2022)? – resiliência neoliberal e autoritarismo  
em tempos de interregno ... 271**

*Luara Wandelli Loth*

Sobre as(os) autoras(es) ... 309



## Apresentação

Nas duas últimas décadas, a construção política do Sul tem sido objeto de importantes estudos no campo das Relações Internacionais e demais Ciências Humanas e Sociais. Esses estudos foram impulsionados pelas transformações geopolíticas e econômicas na ordem mundial com a *ascensão pacífica* da China e acompanhada por Índia, Brasil, Rússia e demais países da semiperiferia (Domingues, 2013). A crise financeira global de 2008 nos centros do capitalismo contemporâneo realçou o papel político e econômico dessas nações no contexto da reforma da arquitetura financeira e monetária internacional – notadamente no Fundo Monetário Internacional (FMI) – e da crescente influência destes no G-20 financeiro (Menezes; Klemig, 2017).

O Sul Global não é apenas entendido como heterogêneo, multifacetado e de difícil apreensão política e teórica. Ele se inscreve na modernização global e abarca as três regiões da modernidade: América Latina, Ásia – com destaque especial para China e Índia – e África (Domingues, 2013) e detêm quase metade do PIB mundial. O caráter heterogêneo do Sul Global se expressa pela assimetria econômica e política das nações que o compõem e pelo respectivo *poder infraestrutural* ou capacidade estatal de cada uma delas (Evans, 2004).

A pressão sobre os países da periferia para levar a cabo o programa de ajuste estrutural intensificou-se com o fim da Guerra Fria. Esse processo de enquadramento dos países do Sul é bem analisado por Chang em *Chutando a escada* (2004). O autor demonstra como as políticas recomendadas pelos organismos multilaterais sob domínio dos países atualmente desenvolvidos não promovem o desenvolvimento econômico tal qual como propugnado por eles. Tanto as condicionalidades

econômicas, políticas e as ligadas à governança buscam assegurar um ambiente favorável à iniciativa privada e manter os países compromissados com a agenda do ajuste estrutural e da austeridade. A partir da noção de “boa governança” difundida pelo Banco Mundial no começo dos anos 1990, os países periféricos deveriam esforçar-se para empreender reformas estruturais em seus Estados – que se estendem no tempo para além dos governos –, a fim de dotá-los de uma nova institucionalidade capaz de promover a eficiência, a racionalidade econômica, marco regulatório, reforma institucional e administrativa, além de “fortalecer” a democracia em consonância com a ordem liberal mundial sob hegemonia dos Estados Unidos (Menezes; Klemig, 2017).

Baseados nos preceitos da denominada Nova Economia Institucional (NEI), a reforma dos Estados, afirmam aqueles que se orientam pela NEI, deve estar condicionada pela adoção de práticas e instituições da boa governança: “[...] judiciário independente, forte proteção aos direitos de propriedade privada (inclusive a intelectual) e uma governança empresarial, transparente e orientada para o mercado, assim como instituições financeiras (inclusive um banco central independente)” (Chang, 2004, p. 12). No Brasil, sabemos como essa agenda avançou com rapidez desde o golpe contra a então presidenta Dilma Rousseff em 2016.

No entanto, na primeira década do século XXI, o balanço das reformas era pouco animador. Desde então, tanto no Brasil como nas demais nações da América Latina, as reformas orientadas para o mercado perderam força na agenda da maioria dos países sul-americanos com a eleição dos governos que integram o “giro à esquerda” na região. Retomou-se o debate acerca das novas estratégias de desenvolvimento com a vitória eleitoral de novas coalizões de poder, sob a bandeira de uma agenda pós-neoliberal na qual a justiça social com políticas públicas de combate à pobreza, o fortalecimento da soberania nacional e mais autonomia em suas políticas externas frente aos Estados Unidos da América aparecem em destaque. Para isso, o revigoramento das capacidades dos Estados – ainda muito débeis em vários países da região – e uma melhor compreensão da complementaridade entre estes e os mercados marcam as estratégias de desenvolvimento da região desde então, ainda que de modo não homogêneo (Rodrik, 2007).

A noção desenvolvida por Santos (2010) da existência de um Sul Global, como a metáfora do sofrimento sistêmico e injusto provocado pelo capitalismo global e pelo colonialismo, projetou-se, ao final da década de 1990, como sinônimo da necessidade de os países da periferia traçarem novas alternativas a partir dessas experiências comuns. Embora sobreposto ao Sul geográfico, mas não coincidente a ele, a noção de Sul Global invoca os países a celebrar novos arranjos que ofereçam um contraponto aos arranjos impostos pelos países do Norte Global, que evidenciavam as condições assimétricas e os objetivos de manutenção da dependência dos países do Sul. Apesar de não ser uma ideia nova, o Sul Global atualiza as demandas das nações no pós-Guerra Fria, reafirmando a distribuição desigual do capitalismo global e os efeitos do projeto colonial europeu sobre muitas sociedades, ambas geradoras de dependência econômica e epistêmica.

A Conferência de Bandung, realizada em 1955, é apontada como um marco para compreender as demandas dos países periféricos e suas primeiras articulações. Nessa conferência, os países afro-asiáticos recém-independentes reuniram-se para promover a cooperação como forma de resistir ao neocolonialismo dos Estados Unidos e da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), dando início, em um contexto de conflito Leste-Oeste, ao conflito Norte-Sul, que evidenciava um mundo dividido entre países industrializados e países exportadores de matérias-primas. As conferências que se seguiram expressavam a luta dos países do então Terceiro Mundo por mudanças nas regras do comércio internacional, de forma a promover a participação mais justa das nações e, assim, diminuir a dependência em relação aos países do Norte. As articulações desses países não resultaram nas transformações almejadas, mas, diferentemente, o contexto da década de 1980 demonstrava a fragilidade dos países do Sul Global para o enfrentamento da crise econômica mundial, que aprofundou, em muitos casos, a dependência em relação às instituições financeiras internacionais. A crise do endividamento dos países do Sul foi, portanto, uma oportunidade utilizada pelos países hegemônicos e instituições financeiras de imporem mais sofrimento a esses países, com evidente constrangimento para adoção de medidas neoliberais de abertura de mercado.

O neoliberalismo disseminado a partir dos países desenvolvidos, por meio de suas instituições financeiras e de cooperação, ecoou por grande parte do mundo, em especial na América Latina e na África, sobretudo, a partir da década de 1990, orientando e ordenando as relações Norte-Sul. Essas duas regiões tiveram suas estruturas nacionais de produção impactadas pela acelerada abertura de mercado e redução do investimento público no setor de infraestrutura. O aprofundamento da dependência dos investimentos externos dos países pautava a ausência de movimentos contestatórios a esse sistema; assim, os países do Sul sucumbiam à demanda por melhores condições em instituições como a Organização Mundial do Comércio (OMC) em vez de mudanças estruturais desse sistema.

Essa conjuntura experimenta novos contornos com o crescimento econômico mundial no início dos anos 2000. Os países do Sul Global colocaram em perspectiva a necessidade de novos arranjos e coalizões a fim de construir alternativas para contestarem a governança global vigente, em especial, nos organismos financeiros multilaterais. É assim que surge a coalização BRICS – Brasil, China, Rússia, Índia e África do Sul. Esses cinco países se articulam em torno de interesses comuns, institucionalizando essa relação por meio da criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) como alternativa ao Banco Mundial e ao FMI. Assim como se mobilizaram em torno de arranjos multilaterais, os países emergentes buscaram o aprofundamento das suas relações bilaterais com países vizinhos das respectivas regiões, mas, sobretudo, com países africanos. O continente africano experimentou seu “renascimento”, com elevadas taxas de crescimento econômico.

No caso latino-americano, soma-se a esse cenário econômico a Onda Rosa, em que lideranças políticas de esquerda assumiram o governo de seus países contrapondo-se aos governos neoliberais antecedentes. Abria-se, assim, a possibilidade para novas relações Sul-Sul.

Os 12 capítulos deste livro estão divididos em quatro partes e resultam do II Seminário sobre Estudos do Sul Global, realizado em outubro de 2021 pelo Núcleo de Estudos Latino-Americanos da Universidade de Brasília (UnB) em parceria com o Núcleo de Estudos Globais da Universidade Federal de Goiás (UFG), Universidade Federal do Recôncavo

da Bahia (UFRB), da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), *campus* Araraquara, e o Grupo de Pesquisa em Educação, Saberes e Decolonialidades (GPDES) da UnB.

A primeira parte, intitulada “Epistemologias do Sul, neoextrativismo e dependência” é composta por quatro trabalhos. O primeiro deles, “Identidade e protagonismo de povos e comunidades tradicionais: uma delicada relação com o estado brasileiro”, de Kátia Cristina Favilla e Ana Tereza Reis da Silva, analisa o processo de construção do conceito de Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs). Elas demonstram como se deu o debate em torno da formulação conceitual da categoria PCT, a ação estatal como mecanismo que reproduz relações neocoloniais na atualidade e a luta constante dos povos e comunidades tradicionais por reconhecimento e garantias perante o Estado brasileiro. Os debates sobre o reconhecimento por parte do Estado brasileiro das distintas identidades de PCTs, de suas formas de ocupação territorial e das políticas públicas específicas, foram realizados a partir das discussões ocorridas no âmbito da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), por meio de atos normativos, processos avaliativos e entrevistas com atores do processo. O segundo capítulo, “As florestas tropicais, o Sul Global e a Amazônia”, de Carlos Potiara Castro, evidencia o acelerado processo de redução das áreas de florestas tropicais nas últimas décadas, apesar da difusão da ideia de finitude dos recursos naturais. Muitas vezes expressa na realização de conferências internacionais, as discussões em torno da relação entre desenvolvimento e meio ambiente têm sido objeto de disputa entre países do Norte Global e do Sul Global, cujas reivindicações visam garantir as suas necessidades de promoção do desenvolvimento. Segundo o autor, o equilíbrio ambiental passará por um processo de maior abertura de espaço de negociação pelos países industrializados e, conseqüentemente, repartição mais equitativa do padrão de vida e de consumo, beneficiando os países do hemisfério Sul. No terceiro capítulo, “Reflexões sobre Estado, neoextrativismo e programas sociais na Bolívia e no Brasil”, de Leonardo Andrade, Carolina Mendes e Alina Ribeiro, os autores expõem a relação entre natureza, sociedade e Estado a partir da lógica neoextrativista no início dos anos 2000, demonstrando que essa lógica é constitutiva

da colonialidade do poder e perpassa diferentes vieses políticos. Nesse sentido, demonstram que políticas sociais favorecidas pelo crescimento econômico do neoextrativismo reduziram a pobreza, mas não foram suficientes para reverter a desigualdade estrutural dos países latino-americanos, mas, ao contrário, essa associação tem invisibilizado as reais consequências das práticas neoextrativistas para a ampliação das desigualdades. No quarto texto, Rafael Alexandre Mello e Pedro Salgado, em “Agência na periferia global: Cardoso-Marini e o determinismo na teoria da dependência”, analisam agência, estrutura e a questão do determinismo a partir do debate entre Ruy Mauro e Fernando Henrique Cardoso. A autodeterminação torna-se central no debate para compreender em que medida os limites estruturais condicionam a ação política para a transformação da realidade, sobretudo na América Latina. Ao resgatar esse debate, os autores apontam a necessidade de dar centralidade às estratégias políticas adotadas por atores específicos em seus respectivos contextos, em uma clara disputa com o determinismo econômico tão evidenciado na interpretação da teoria da dependência.

Já a segunda parte, “BRICS e a Geopolítica do capitalismo global”, começa com o capítulo “África: ainda uma fronteira do capitalismo?”. Nele, Elga Lessa de Almeida analisa o papel que o continente africano vem cumprindo no capitalismo do século XXI e de que forma as mudanças de conjuntura tem impactado na ideia disseminada da África como última fronteira do capitalismo. A autora destaca a importância dos países emergentes no “renascimento” africano, sobretudo da China, cujas relações foram aprofundadas por diversos meios como a realização de investimentos, redução (ou eliminação) de tarifas de importação, assinatura de acordos de livre-comércio, perdão de dívidas e aumento da cooperação, com uma ampla gama de áreas contempladas. As mudanças conjunturais, entretanto, têm evidenciado a dependência do capital externo e as dificuldades dos países africanos em modificar as engrenagens que geram essa dependência. No segundo texto, “Economia política das relações Sul-Sul: uma análise dos acordos de proteção de investimento do BRICS na América Latina e Caribe”, de autoria de Ana Saggiore Garcia e Rodrigo Curty Pereira, analisa-se os acordos internacionais de investimento, a partir da caracterização do regime internacional de facilitação

e proteção de investimentos. Os autores buscaram identificar mudanças promovidas pelo BRICS, observando os modelos de acordos utilizados com países da América Latina e Caribe. Os dados apresentados revelam as diferentes dinâmicas de cada país, suas prioridades e a abrangência dos investimentos na região. Por sua vez, Jefferson Estevo, Mateus Alves Gonçalves e Laís Forti Thomaz, em “O New Development Bank e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável”, evidenciam as diferenças entre a iniciativa do BRICS e os outros bancos multilaterais de desenvolvimento. Por meio de projetos aprovados pelo New Development Bank (NDB), os autores buscam compreender a colaboração do banco para o cumprimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) dos países membros da iniciativa, relacionando os principais setores de investimento, com destaque para os projetos de infraestrutura em transporte. A realização da 15ª Cúpula do BRICS na África do Sul, em agosto de 2023, teve entre seus temas justamente a expansão dos membros tanto dos BRICS como do NDB, bem como a discussão da transformação da governança global.

A terceira parte, “América Latina: integração, imigração e hegemonia”, é composta pelos trabalhos de Karina Mariano e Marcelo Mariano que analisam, em “América do Sul: integração e instabilidade”, o processo de integração regional na América Latina. Ao incorporarem pressupostos analíticos pensados a partir do caso europeu, os autores enriquecem a reflexão sobre a instabilidade na integração latino-americana a partir da especificidade histórica dos países. As pressões diretas do subdesenvolvimento dos países, a fragilidade político-institucional dos Estados e a atuação dos Estados Unidos sobre os países do continente americano são fatores apontados como geradores de instabilidade, o que expõe a necessidade de analisar esses processos a partir de níveis de aprofundamento diferentes. A ideia do regionalismo comparado, portanto, busca superar o eurocentrismo dos debates teóricos sobre integração regional e entender os processos que ocorrem nas demais regiões como experiências que devem ser percebidas a partir de suas próprias dinâmicas. No capítulo “Sanções econômicas como instrumento do poder norte-americano nas relações com Cuba, Nicarágua e Venezuela”, Robson Coelho Cardoch Valdez apresenta abordagens teóricas conceituais utilizadas para caracte-

rizar e compreender o uso das sanções econômicas como instrumento de pressão da política externa dos Estados Unidos, especialmente direcionada aos países latino-americanos. Ao analisar a efetividade dessas medidas na mudança do comportamento dos países-alvo, o autor ressalta sua baixa efetividade, com importantes impactos diretos e indiretos sobre a população dos países afetados. Utilizando-se de instrumentos comerciais e financeiros, as sanções aplicadas pelos Estados Unidos aumentaram de forma consistente nos governos Bush, Obama e, principalmente, no governo Trump. Essa parte termina com o capítulo “Prioridades e desafios da política migratória do Brasil depois da Segunda Guerra Mundial”, que traz a análise de Yannis G. S. Papadopoulos sobre os fatores que influenciaram a política migratória do Brasil, apresentando suas diferentes fases ao longo do século XX. Os debates sobre a questão racial aliados à política de desenvolvimento da época ajudaram a trocar o perfil dos imigrantes desejáveis pelo governo brasileiro. Desenvolvimento e imigração se entrelaçavam em um movimento internacional, mas, em alguma medida, orientado pelos Estados Unidos, para acolhimento dos “deslocados de guerra” oriundos da Europa.

Na quarta e última parte, “Brasil: neoliberalismo, desigualdade e democracia”, temos dois capítulos. Em “Estado, neoliberalismo e bem-estar: o que a pandemia interrompe ou reforça no Brasil?”, de Roberto Goulart Menezes e Rafael Alexandre Mello, os autores discutem como a pandemia reforçou o quadro de desigualdade no Brasil, devido à agenda ultraneoliberal do governo Bolsonaro. E buscam responder às seguintes perguntas: 1) considerando o cenário de recessão na economia mundial, a trajetória da política econômica do governo Bolsonaro pode ser alterada devido à pandemia?; 2) quais são as forças sociais relevantes que, nesta crise, reforçam ou resistem à atual política econômica?; e, a partir daí, 3) é possível um cenário alternativo na pós-pandemia em que o Estado brasileiro deixa de se pautar pela lógica neoliberal? Para isso, eles utilizam a perspectiva teórica dos sistemas mundiais em diálogo com trabalhos específicos sobre a desigualdade e o neoliberalismo. E no último capítulo do livro, Luara Wandelli Loth analisa, em “A extrema direita bolsonarista traiu o neoliberalismo no Brasil (2019-2022)? – resiliência neoliberal e autoritarismo em tempos de interregno”, a exemplo do que

ocorreu no Norte Global, na periferia do sistema capitalista, como o enfrentamento à pandemia também acirrou as disputas sobre o quão digna do “liberalismo” seria a chamada “ala técnica” do governo Bolsonaro no Brasil. Almejando intervir nesse debate, a hipótese dela é a de que a atual extrema direita na América Latina, particularmente a liderada pelo então presidente Jair Bolsonaro (2019-2022) no Brasil, ainda é neoliberal, mesmo que eventualmente tenham feito uso de elementos associados a um “keynesianismo de guerra” e outras ferramentas teoricamente repudiadas pelos autodeclarados defensores do livre-mercado, como a produção de déficits públicos.

Por fim, agradecemos à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) pelo auxílio financeiro concedido através do Programa de Apoio a Eventos no País (PAEP), que possibilitou a publicação deste livro. Também agradecemos à Editora da Universidade Federal da Bahia (Edufba) que acolheu a proposta desta obra e nos deu todo o apoio e suporte durante o processo de elaboração do livro. E aos(as) autores(as) que tornaram possível a realização deste projeto, aos(as) pesquisadores(as) do Núcleo de Estudos-Latino-Americanos do Instituto de Relações Internacionais da UnB, bem como as(os) membros da Comissão Científica e da Comissão Organizadora do II Seminário Estudos sobre o Sul Global.

## REFERÊNCIAS

CHANG, H.-J. *Chutando a escada*. São Paulo: Ed. Unesp, 2004.

DOMINGUES, J. M. *Modernidade global e civilização contemporânea*. Para uma renovação da teoria crítica. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2013.

EVANS, P. *Autonomia e parceria*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

MENEZES, R. G.; KLEMIG, M. Cooperação Sul-Sul e condicionalidades: a experiência brasileira (2003-2010). In: MARIANO, K.; MENEZES, R. G.; MOREIRA JUNIOR, H.; (org.). *Mundo em transição: novos vértices de poder, instituições e cooperação*. Dourados: UFGD, 2017. p. 195-212.

RODRICK, D. *One economics, many recipes*. Globalization, Institutions and Economic Growth. New Jersey: Princenton Univesity Press, 2007.

SANTOS, B. de S. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. *In*: SANTOS, B. de S.; MENESES, M. P. (org.). *Epistemologias do Sul*. São Paulo: Cortez, 2010. p. 31-83.

## **Parte I**

---

# **Epistemologias do Sul, neoextrativismo e dependência**



# **Identidade e protagonismo de povos e comunidades tradicionais: uma delicada relação com o Estado brasileiro**

*Kátia Cristina Favilla*

*Ana Tereza Reis da Silva*

## **INTRODUÇÃO**

Neste capítulo, analisamos o processo de construção do conceito de Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs) visando à formalização e implementação de uma política pública nacional voltada a esses segmentos sociais. Buscaremos demonstrar como se deu o debate em torno da formulação conceitual da categoria PCT, a ação estatal como mecanismo que reproduz relações neocoloniais na atualidade e a luta constante dos povos e comunidades tradicionais por reconhecimento e garantias perante o Estado brasileiro.

No período de janeiro de 2003 a maio de 2016, o Estado brasileiro alterou a forma de conduzir a gestão de políticas públicas voltadas para povos e comunidades tradicionais, incluindo a participação social, em conformidade com parâmetros presentes na Constituição Federal de 1988, a exemplo do que já ocorria na gestão das políticas de Saúde e Educação. A participação social se deu, prioritariamente, por meio dos colegiados, instâncias criadas no âmbito da administração pública com o intuito de

realizar consultas, acompanhar e monitorar a implementação e a avaliação de políticas públicas, congregando governo e sociedade civil.

Nessa tendência, foi criada, em 2004, e reformulada em 2006, a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT)<sup>1</sup>, que ampliou os debates sobre reconhecimento identitário, destinação territorial e formulação de políticas públicas pelo Estado brasileiro, buscando, dentre outras questões, avançar na construção de novas formas de regularização de territórios tradicionalmente ocupados e especificar as políticas públicas. Essa mudança de rumo representava um passo importante visando à garantia dos direitos dos PCTs ainda que, até o momento, isso não tenha se traduzido em avanços significativos.

Nas seções que se seguem serão narrados e analisados o período compreendido entre a criação da CNPCT e a decretação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), com destaque para o processo de construção conceitual de PCT presente na Política Nacional.

Os debates sobre o reconhecimento por parte do Estado brasileiro das distintas identidades de PCTs, de suas formas de ocupação territorial e das políticas públicas específicas foram realizados a partir das discussões ocorridas no âmbito da CNPCT, por meio de atos normativos, processos avaliativos e entrevistas com atores do processo.

A narrativa que se segue será apresentada na primeira pessoa, com base na experiência da primeira autora junto ao CNPCT, onde atuou por 11 anos como secretária executiva da Comissão e depois do Conselho, exercendo funções estatais na condução de discussões e construção de políticas públicas, refletindo um processo autoavaliativo, de um retorno aos acontecimentos vividos e agora reanalisados, ressignificados e dialogados entre as duas autoras.

---

1 A CNPCT foi criada primeiramente em 27 de dezembro de 2004 (Decreto s/nº) com uma composição que não abrigava entidades representativas de povos e comunidades tradicionais. Após muito diálogo e a realização do I Encontro de Comunidades Tradicionais, em agosto de 2005, foi reformulada, com mudança de nome e composição, atendendo ao solicitado pelos representantes de PCTs (Decreto s/nº de 13 de julho de 2006).

Os documentos foram examinados com o objetivo de desvelar e interpretar seus significados, entendendo que “[...] o discurso não é simplesmente aquilo que traduz as lutas ou os sistemas de dominação, mas é aquilo por que, pelo que se luta, o poder do qual nos queremos apoderar” (Foucault, 1999, p. 10). Dessa forma, o exercício analítico aqui empreendido constitui um diálogo entre a experiência pessoal, o debate acadêmico sobre o tema e o protagonismo dos povos e comunidades tradicionais em sua delicada relação com o Estado brasileiro, visando garantir seus direitos fundamentais e manter a autonomia e os modos próprios de gerir suas vidas. Por fim, considerando que a experiência tem um papel central na presente análise, a construção do texto foi inspirada em Bourdieu, que em seu *Esboço de auto-análise* (2005, p. 11-12) sugere:

[...] ao impor assim a minha interpretação, pretendo facultar esta experiência, enunciada tão honestamente quanto possível, à confrontação crítica, como se se tratasse de qualquer outro objeto. [...] Ora, sei bem, nada farei para o ocultar, que na verdade foi apenas gradualmente que descobri, mesmo no domínio da investigação, os princípios que orientavam a minha prática.

O capítulo está organizado em quatro seções. Na primeira, apresentamos o contexto de criação da CNPCT. Na segunda, analisamos o I Encontro de Comunidades Tradicionais. Na terceira, focalizamos o processo de construção conceitual da categoria PCT. Na quarta, apresentamos as considerações finais.

## A COMISSÃO NACIONAL DE POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS: DOS ANTECEDENTES À CRIAÇÃO

Dois fatores concorreram positivamente para a instituição da CNPCT e para a ampliação da participação dos PCTs na construção de políticas públicas: a ratificação da Convenção nº 169 da Organização Internacional

do Trabalho (OIT)<sup>2</sup> pelo Estado brasileiro em 2002 e a criação de instâncias de transparência e controle social, que estimulavam a interação entre o poder público e a sociedade civil. Ao ratificar a Convenção nº169 da OIT, o Estado brasileiro reconheceu a diversidade sociocultural da nação e os direitos dos povos etnicamente diferenciados e historicamente excluídos, obrigando-se a adotar medidas para salvaguardar seus territórios, sejam eles ocupados ou transitórios (“nômades”)<sup>3</sup>, que são centrais em suas cosmovisões e práticas culturais e produtivas. Visando cumprir esses compromissos, o Brasil passou a implementar adequações em sua legislação e formular políticas públicas voltadas para as necessidades desses grupos.

A culminância desse contexto favorável aos povos e comunidades tradicionais diz respeito, contudo, a um processo mais amplo de organização e agência política desses sujeitos para explicitar as injustiças socioambientais e territoriais que os afetam, bem como as lutas que empreendem visando à defesa de seus territórios, modos de vida e identidades. Nesse sentido, a constituição da CNPCT é apenas um pequeno capítulo de um longo processo de luta por direitos, que tem como marco a Constituição Federal de 1988 que assegurou, graças ao protagonismo desses grupos, o direito à diferença e a proteção do patrimônio cultural brasileiro, abrindo com isso a possibilidade de reconhecimento de outras sociodiversidades constituintes da nação brasileira.

Foi na esteira dessas garantias constitucionais que se deu a criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), promulgado por

---

2 A Convenção nº 169 da OIT apresenta elementos sobre Povos Indígenas e Tribais e relações com sociedades envolventes. Essa Convenção foi ratificada pelo Brasil e vigora desde 2003 como importante legislação na garantia dos direitos desses povos a, dentre outras questões, consulta livre, prévia e informada sobre quaisquer medidas administrativas e legislativas que impactem, direta e indiretamente, suas vidas e territórios. É uma vitória e importante ferramenta de luta de povos e comunidades tradicionais na sua relação com Estado e grandes empresas e corporações.

3 O termo “nômade” é utilizado no texto da Convenção nº 169, entretanto, como pondera Ramos (1997), os termos são utilizados de forma a tornar verdades científicas, atributos que podem não condizer exatamente com os modos de vida dos nominados, dos conceituados. Essa visão do nomadismo dos povos tem sido objeto de diversas pesquisas não somente no Brasil, para entender como categorizamos os povos nômades quase remetendo a uma errância, que quase nunca condiz exatamente com a realidade destes.

meio da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e o estabelecimento de uma categoria específica de Unidades de Conservação de Uso Sustentável<sup>4</sup> que permitia, pela primeira vez, a permanência das populações tradicionais em seus territórios tradicionalmente ocupados, suscitando uma importante articulação entre a função primordial do SNUC de conservar e preservar os recursos naturais e o reconhecimento do papel estratégico que os povos e comunidades tradicionais podem desempenhar nessa tarefa.

Essa aproximação da agenda ambiental com a agenda social remonta a luta dos seringueiros iniciada nos anos de 1980, sob a liderança de Chico Mendes. Por meio de empates<sup>5</sup>, o movimento buscava aliar a agenda ambiental de proteção dos recursos naturais e uma aceção renovada de reforma agrária, baseada no reconhecimento da sustentabilidade dos modos de vida dos povos da floresta. Assim, a exemplo das reservas indígenas, os seringueiros reivindicavam a criação de reservas extrativistas como forma de assegurar os direitos territoriais e o usufruto exclusivo das populações que ocupavam tradicionalmente terras públicas (Almeida, 2004).

Com a criação do SNUC, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) ampliou o debate sobre ações voltadas às populações extrativistas<sup>6</sup>, o que fomentou a construção de programas sociais como o Amazônia Solidária, voltado para o atendimento das demandas das comunidades extrativistas da Amazônia Legal. O desenvolvimento desse programa, associado às ações que vinham sendo desenvolvidas em conjunto com a cooperação técnica internacional por meio do Programa-Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7), gerou um aumento do diálogo com as comunidades extrativistas e ribeirinhas da Amazônia, que nesse momento eram representadas por duas grandes associações

---

4 Apesar do avanço que as unidades de conservação de uso sustentável representam, a criação de unidades de proteção integral em áreas sobrepostas aos territórios tradicionalmente ocupados por povos e comunidades tradicionais, processo que muitas vezes se dá de forma arbitrária e sem envolvimento das comunidades locais, tem gerado novos conflitos.

5 “‘Empates’ são ações coletivas para impedir a derrubada de florestas, a qual era precedida pela expulsão de seringueiros e apropriação de terras. As primeiras iniciativas desse tipo de ação ocorreram no município da Brasília com Wilson Pinheiro, e tiveram continuidade com Chico Mendes. Ambos foram assassinados a mando de fazendeiros” (Almeida, 2004, p. 50).

6 Termo utilizado pelo SNUC.

ou movimentos sociais: o Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS)<sup>7</sup> e o Grupo de Trabalho Amazônico (GTA).

Note-se, com efeito, que a agenda ambiental foi aos poucos ganhando contornos sociais mais fortes. Ao tempo que se avançava na articulação dessas dimensões no âmbito das políticas públicas, também ficava evidente a necessidade de reconhecimento de outras comunidades camponesas como povos tradicionais. Elas mesmas, aliás, começavam a se enxergar de maneira distinta, com especificidades culturais e modos de vida que a denominação generalizante de “extrativista” não dava mais conta de exprimir.

Assim, a partir de 2003 outros movimentos sociais foram inseridos nesse debate, priorizando-se a criação e/ou recriação de instâncias de participação e controle social. Avritzer e Santos (2002, p. 57), analisando a redemocratização pela qual passaram alguns países do Sul, ressaltam que, no Brasil, a partir das décadas de 1980 e 1990, houve um aumento desses processos com novos significados e formas de exercer a democracia participativa:

[...] é possível mostrar que, apesar das muitas diferenças entre os vários processos políticos analisados, há algo que os une, um traço comum que remete à teoria contra-hegemônica da democracia: os atores que implantaram as experiências de democracia participativa colocaram em questão uma identidade que lhes fora atribuída externamente por um Estado colonial ou por um Estado autoritário e discriminador. Reivindicar direitos [...] implica questionar uma gramática social e estatal de exclusão e propor, como alternativa, um outra mais inclusiva.

Os autores destacam, ainda, que no Brasil a redemocratização pendia para a institucionalização da participação, visando a uma atuação e influência efetiva da população nos processos decisórios. Nesse sentido, em 2004, o MMA iniciou tratativas com o recém-criado Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), tendo em vista a

---

7 Atualmente, Conselho Nacional das Populações Extrativistas, mantendo-se a sigla CNS.

integração das ações governamentais voltadas para as comunidades tradicionais, especialmente os grupos já atendidos pela área ambiental, como as comunidades extrativistas e ribeirinhas. Desse diálogo, resultou a criação da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais, em 27 de dezembro de 2004, por meio de decreto presidencial s/nº, que tinha a incumbência de pensar e formular caminhos para concretizar essa articulação. Como destaca um dos protagonistas dessa fase:

*Este acordo inicial para criação da comissão nacional que seria responsável pela instituição da política nacional de desenvolvimento sustentável das comunidades tradicionais se deu entre os ministros Patrus e Marina Silva. Não havia outros interlocutores naquele momento, apenas os dois ministros. Mas, eu e Jörg Zimmermann estávamos conversando em como seria, sabíamos que havia uma minuta de decreto circulando, já havíamos nos debruçado sobre ela para identificar potencialidades e fragilidades, mas não foi construída por nós. [...] de forma que quando nós soubemos havia sido decretada a criação da comissão, estávamos já em processo (Aderval Costa Filho, 2017, entrevista concedida as autoras).*

Embora a criação da Comissão Nacional refletisse o tom de urgência que esse tema tomava no âmbito do Governo Federal, conforme observa Aderval Costa Filho, o decreto foi publicado sem que houvesse uma discussão ampla e um amadurecimento sobre o conteúdo e a forma da Comissão. Diante disso, os movimentos sociais se mobilizaram para assegurar a participação popular no processo de concepção da Comissão – definição de nomenclatura, composição, atribuições –, o que culminou na realização do I Encontro Nacional de Comunidades Tradicionais: Pautas para Políticas Públicas, na cidade de Luziânia (GO), em agosto de 2005. O evento constitui um marco na redefinição da composição da CNPCT e o início de uma efetiva participação dos povos e comunidades tradicionais no diálogo com o Estado brasileiro visando à construção de políticas públicas voltadas para as demandas desses grupos.

O I Encontro, como ficou conhecido, foi a primeira reunião ampliada que o Estado brasileiro realizou com diversos segmentos PCTs, indo

além dos povos indígenas, comunidades quilombolas e povos da floresta Amazônica. O relatório do evento aborda alguns aspectos que são importantes para compreender esse momento e, principalmente, os anseios das comunidades presentes e do governo, que também estava iniciando um processo de maior reconhecimento da sociodiversidade constituinte do país, assumindo compromissos com as demandas desses segmentos sociais.

### *Encontro Nacional de Comunidades Tradicionais: um marco da participação democrática*

Já na abertura do I Encontro, o governo buscou reforçar o entendimento de que as políticas públicas devem ser construídas em parceria com os PCTs e por meio de ampla participação popular, numa clara tentativa de dissipar os ruídos causados pela criação intempestiva da Comissão. Os pronunciamentos de representantes do governo buscavam projetar o evento como um passo importante para concretização do compromisso de construção participativa de políticas públicas: “[...] *esforço de reconhecer e de transformar as experiências e práticas vividas pelas comunidades em políticas públicas*, a fim de reforçar as suas estruturas sociais próprias” (Nogueira, 2005, p. 2, grifo nosso)<sup>8</sup>; “[...] Busca-se a construção de uma política nacional para as comunidades tradicionais [...] É imprescindível o envolvimento total de ambas as partes” (Nogueira, 2005, p. 3, grifo nossos)<sup>9</sup>; “[...] o encontro não deve ser considerado um início, *mas sim um avanço na defesa dos interesses dos que muitas vezes são esquecidos*” (Nogueira, 2005, p. 4, grifo nosso)<sup>10</sup>.

Por sua vez, as falas dos representantes de povos e comunidades tradicionais buscavam, desde o início, reafirmar a necessidade de assegurar o protagonismo político e intelectual dos PCTs na formulação das noções de identidade e de território, enquanto conceitos basilares para

---

8 Relato da fala de Marina Silva, então ministra do Meio Ambiente.

9 Relato da fala de Márcia Lopes, do MDS.

10 Relato da fala de Matilde Ribeiro, então ministra da Secretaria Especial de Promoção de Políticas de Igualdade Racial.

a (re)constituição da CNPCT e das políticas que seriam geradas a partir da Comissão. Assim, os PCTs aspiravam a uma participação popular qualificada que fosse capaz de considerar e levar a sério as territorialidades emanadas de suas experiências e lutas históricas: “[...] a quilombola Josilene lembrou que sempre foi imposta a ideia de tradicional como isolado” (Nogueira, 2005, p. 7)<sup>11</sup>; “Claudionor Terena, representante dos povos indígenas, [...]. Sobre a questão da identidade, lembrou que o vínculo com o território não se limita à posse de um espaço de terra, mas é onde se afirma a reprodução de uma identidade comunitária [...]” (Nogueira, 2005, p. 7)<sup>12</sup>.

Esse entendimento também foi reforçado na manifestação dos representantes da academia que alertavam para a necessidade de se superar a histórica exclusão dos PCTs do processo de democratização da sociedade brasileira. Como indicam as falas, o desafio que estava posto naquele momento envolvia a promoção de espaços e processos participativos que permitissem avançar na superação da marginalização histórica que engendrou um imaginário racista sobre esses povos, assim como um inadmissível desperdício de seus saberes e experiências como fonte de inspiração para a construção de um processo civilizatório mais justo e inclusivo: “[...] a ideia de um encontro como esse foi justamente tirar da marginalidade as comunidades tradicionais em suas diferentes manifestações” (Nogueira, 2005, p. 7)<sup>13</sup>.

[...] Lembrou que todos os presentes haviam sido chamados, mas antes disso estavam ali pelo envolvimento, pela luta pelo reconhecimento. É difícil fechar uma lista de membros para o acordo social entre o Governo e os grupos marginalizados. A Constituição reconhece os direitos dos indígenas, mas não delimita critérios capazes de dizer se um indivíduo é indígena ou não. O presente movimento é parte de um movimento

---

11 Relato da fala de Josilene Brandão.

12 Relato da fala de Claudionor Terena, indígena.

13 Relato da fala de Paul Little.

internacional de inclusão social (Nogueira, 2005, p. 8, grifo nosso)<sup>14</sup>.

[...] a realização do encontro só se fez possível por causa da luta das comunidades pelo reconhecimento da sociedade brasileira de suas especificidades e direitos. Além disso, frisou que ‘se não há movimento social que fundamente a política, dificilmente a política pode vingar’ (Nogueira, 2005, p. 8)<sup>15</sup>.

Nesse sentido, cumpre observar que apesar do ineditismo do evento, dado que promovia pela primeira vez a visibilidade dos PCTs, assegurando a participação desses segmentos historicamente excluídos das discussões e construção de políticas públicas, a organização e estrutura física do Encontro privilegiava a manifestação das autoridades, indicando que os desafios da participação democrática passavam, também, por uma revisão de nossa cultura política.

A presença de Marina Silva e Matilde Ribeiro como ministras de Estado fomentava um sentimento ambíguo a respeito desses desafios. De um lado, havia um clima esperançoso sobre a real possibilidade de democratização da sociedade, afinal essas duas personagens provenientes dos movimentos sociais, levavam para o centro do poder de decisão estatal as pautas de populações historicamente excluídas, fazendo com que o governo se deparasse com novas situações de inclusão e respeito à diversidade, com as quais não havia sido confrontado antes. Por outro, elas também eram instadas a agir, por dever de função, de acordo com as regras das estruturas estatais, muitas vezes estabelecendo relações assimétricas com seus movimentos sociais de origem.

Com efeito, o encontro foi marcante justamente por trazer à tona a junção das lutas de distintos segmentos e, também, por unir diferentes órgãos do Governo Federal na perspectiva de escuta de demandas, compreensão da diversidade e busca de construção de políticas públi-

---

14 Relato da fala de Mauro Almeida, Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

15 Relato da fala de Paul Little.

cas específicas que pudessem atender a toda à diversidade sociocultural constitutiva do país.

Um dos pontos altos dessa diversidade de vozes e sujeitos foi os embates em torno da nomeação e composição da Comissão. O governo havia preparado uma proposta de composição com 13 vagas para segmentos representativos de PCTs e os movimentos fizeram uma proposta de 15 vagas. O debate em torno das diversidades dentro de determinados segmentos, alargava ainda mais o número de vagas. Chegou-se, por fim, à conclusão de que as vagas nunca seriam suficientes para contemplar todos os segmentos e que o importante era buscar uma maior representatividade da diversidade e não somente uma diversidade dentro de cada grande segmento (como povos indígenas, quilombolas, extrativistas). A primeira secretária executiva da CNPCT analisou a discussão em torno da composição:

*Os pomeranos geraram um desconforto enorme [...]. Havia uma grande questão naquele momento que era com as identidades serem afirmadas não somente por questões culturais, mas pela sua relação com o meio ambiente, e por este viés as comunidades pomeranas do Espírito Santo e sua relação com a Mata Atlântica tinham naquele momento distinção com comunidades italianas ou japoneses, por exemplo. O que os distinguia era sua relação estreita com a conservação dos recursos naturais da Mata Atlântica. [...] A própria criação da comissão fez aflorar o reconhecimento de outras categorias, como as catadoras de mangaba. Tinha sempre a discussão de que não podia ser somente as comunidades de fundo de pasto, tinham outras categorias no Nordeste. Mas, entende, houve menos reivindicações do que imaginávamos que teríamos. [...] Outra questão que sempre pairou para o meio ambiente, era para além da questão cultural de que forma os ciganos entravam na comissão, pois não ficou clara a relação que mantinham com o meio ambiente que justificasse estar na comissão de desenvolvimento sustentável. Os outros grupos já remetiam de forma mais direta à sua relação com o meio ambiente, com o uso dos recursos naturais. Os ciganos e os pomeranos eram os grupos que exigiam mais fortemente esta busca pela relação com o meio ambiente (Moreira, 2017, entrevista concedida as autoras).*

O debate sobre a composição da comissão foi extremamente rico para as comunidades tradicionais presentes e para os membros do governo. Havia, no âmbito governamental, duas correntes: uma mais orientada pelas relações de sustentabilidade que os PCTs mantêm com seus territórios e dos quais dependem para sua reprodução física, social, econômica, ancestral; outra, mais pautada por aspectos socioculturais, que enfatizava as distinções sociais e culturais que esses grupos tinham em relação à sociedade de maneira geral.

Entre as lideranças presentes também se notava uma profusão de sentimentos ambíguos e desconfianças. Alguns entendiam que participar de um grupo com tantos segmentos poderia diminuir o peso das lutas individuais. Outros demonstravam desconhecimento das diversas comunidades ali presentes que não àquelas comumente conhecidas, como os povos indígenas e quilombolas. Outros, ainda, manifestavam profundo reconhecimento no outro; se viam no que o outro era e como vivia, reconheciam as convergências entre seus modos de vida, relações com a Terra/Território, bem como se davam conta de que as ameaças que enfrentam e as lutas que empreendem são as mesmas:

*Quando a gente se olhava no encontro de Luziânia, a gente se enxergava um no outro, acho que isso que era e continua sendo muito importante, nos encontrar, encontrar no outro a força que necessita para continuar na luta, mas também encontrar no outro a força de que tem solução, de que junto somos mais fortes [...] o problema do outro também é problema meu, porque atinge estas identidades múltiplas, muito pela fala da Dona Dijé, da Lucely, quilombola e raizeira (Pinho, 2017, entrevista concedida as autoras).*

Do mesmo modo, o debate sobre o conceito e nomeação da Comissão foi importante para balizar as etapas subsequentes de formalização do conteúdo da PNPCT, pois, apesar de dialogado e participativo, o processo gerava diversas discussões, abrindo novas conceituações e, ao mesmo tempo, processos de reconhecimento e autorreconhecimento das múltiplas identidades PCTs. Como sugere Cláudia de Pinho, essa discussão já estava sendo tratada nos meios acadêmicos e governamentais e, igualmente, entre os PCTs. Ainda que não mobilizassem essa nomeação, isso

se expressava na necessidade dessas populações de se afirmarem perante o Estado, buscando garantias para seus direitos territoriais e de reprodução social, cultural, econômica e ambiental.

*Neste momento, a gente já estava discutindo o que era ser tradicional ou não, porque a universidade já tinha falado isso, e havia muita resistência na minha comunidade sobre o que era tradicional, pois tinha-se a visão de que tradicional era o atrasado* (Pinho, 2017, entrevista concedida as autoras).

Para se avançar na formulação de um conceito capaz de responder, ao mesmo tempo, aos anseios dos segmentos e às necessidades da burocracia estatal, foram feitos esforços para incluir no debate os acúmulos que a academia já vinha realizando nesse campo por meio de suas pesquisas e teorizações. O primeiro passo nessa direção foi a contratação do professor do Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília (UnB), Paul Little (2006, p. 4), que realizou um levantamento bibliográfico sobre o conceito. Com isso, buscava-se “[...] identificar os principais problemas na elaboração e implementação do conceito no âmbito das políticas públicas”.

A segunda medida foi a realização de reuniões com pesquisadores da academia, representantes de diversos segmentos PCTs e gestores governamentais, o que correu antes do I Encontro. A terceira medida foi justamente incluir a definição conceitual de comunidades tradicionais como um dos temas a serem tratados durante o I Encontro. O desafio era construir um entendimento entre atores tão diversos acerca de um tema complexo, multifacetado, que envolvia questões de ordem técnica, política e semântica.

A esse respeito é importante destacar que, inicialmente, a construção de um conceito unificador dos segmentos sociais estava a cargo do Estado brasileiro, pois para a burocracia estatal era necessário nominar para quem se dirigiam as políticas públicas. Da mesma forma que chamamos de povos indígenas um conjunto de distintas etnias com identidades próprias, e de comunidades quilombolas, um conjunto de comunidades negras, em sua maioria rurais, que se identificavam de ma-

neiras distintas, também era preciso definir um “conceito único”, no qual os segmentos, as identidades distintas, conseguissem se enxergar e para as quais o Estado direcionaria ações, programas e recursos financeiros. Também da parte dos PCTs, crescia a reivindicação pela integração e ampliação das políticas públicas, o que demandava uma unidade conceitual que abarcasse a diversidade de segmentos.

Outro aspecto importante relacionado à construção do conceito de comunidades tradicionais diz respeito a uma compreensão, aventada no I Encontro, de que ele deveria estar associado ao conceito de sustentabilidade, visto que o decreto que criou a comissão incluiu em sua denominação o termo desenvolvimento sustentável. Logo, além dos aspectos socioculturais definidores das comunidades, elas deveriam expressar uma ligação próxima e simbiótica com o uso sustentável dos recursos naturais. Essa questão voltou à tona em 2016, quando da construção do Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais em substituição à Comissão Nacional. Contudo, a partir da ampliação do escopo de atuação e representatividade da comissão/conselho, e do amadurecimento dos debates sobre o tema, o conceito de sustentabilidade foi perdendo lugar na definição de PCTs.

Naquele momento inicial do debate, era latente uma preocupação com os desdobramentos do alcance da categoria PCT: não se podia fechar tanto o conceito a ponto de excluir segmentos que não estavam suficientemente organizados para reivindicar participação e inclusão, e, também, era importante que ele não fosse tão amplo a ponto de abarcar outros setores economicamente marginalizados, mas não identitariamente distintos. Isso levou a uma discussão sobre qual unidade conceitual seria mais adequada para designar os grupos: povos, etnias ou comunidades? Optou-se, em um primeiro momento, pelo termo “comunidade”, apontado pelo antropólogo Mauro Almeida, durante o encontro dos especialistas, como sendo “um grupo que interage diretamente – face-a-face – e que é capaz de agir coletivamente a partir dessas interações” (Little, 2006, p. 9). Após o I Encontro, e como resultado das oficinas de trabalho para construção da Política Nacional, a unidade foi ampliada para abarcar as identidades étnicas, adotando-se, finalmente, o termo “povos” e “comunidades”:

*O que seria minimamente do ponto de vista teórico e metodológico, identitário do que viriam a ser povos e comunidades tradicionais, então como ele<sup>16</sup> tinha acúmulo, sensibilidade e compromisso com o tema, ele preparou um relatório, um documento a partir do qual foi feita a primeira intervenção por ocasião do encontro nacional. Quais seriam os parâmetros, inclusive para ver, tudo experimentalmente, se as comunidades ali representadas se identificavam com aqueles parâmetros, a questão territorial, a identidade, uma identidade política, mas também com um background em termos de práticas, de saberes, de modos de vida (Costa Filho, 2005, entrevista concedidas as autoras).*

## POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS: UM CONCEITO EM CONSTRUÇÃO

Durante o I Encontro, Paul Little, contratado para realizar uma revisão bibliográfica sobre o tema, apresentou um primeiro esboço o conceito de comunidades tradicionais para subsidiar a discussão com os representantes de segmentos PCTs presentes no evento. Buscava-se, com isso, a construção de um consenso acerca dos termos e unidades que orientariam os trabalhos nas oficinas de construção da PNPCT.

Na busca de um mecanismo para definição de um conceito a esse respeito, propôs-se a realização desse mapeamento bibliográfico. Seus resultados deverão dinamizar as discussões com o intuito de se construir de forma participativa uma definição para o termo ‘comunidades tradicionais’. Trata-se de um termo recente, usado pelos ambientalistas que procuram parceiros para a realização de atividades de conservação.

Houve dúvidas quanto a unidade social a ser utilizada, sendo possibilidades: populações, povos, comunidades, associações, colônias, etnias e habitantes de um ecossistema. Chegou-se à

---

16 Costa Filho está se referindo ao professor Paul E. Little que havia sido contrato como consultor do processo de construção do I Encontro Nacional de Comunidades Tradicionais.

conclusão de que ‘comunidades’ seria um termo que abrange a maioria. Em seguida, deve-se definir o que significa ser tradicional, pois diferentes perspectivas sociais geram conceitos distintos, não existindo uma definição correta. A definição e delimitação do conceito é uma questão política e técnica. Foram apresentados possíveis critérios para definição de comunidades tradicionais: uso sustentável da terra, destino da produção, vínculo territorial, situação fundiária, organização social, expressões culturais, inter-relações com outros grupos da região e autoidentificação. Lembrou-se que existem várias maneiras de se pensar a tradicionalidade e que cada grupo vai ter um conjunto diferente dos elementos acima, que pode ser usado para se alcançar uma definição da tradicionalidade (Little, 2005, p. 31).

Após o I Encontro, e com base nas discussões que foram realizadas no evento e nas reuniões que o antecederam, Little (2006) propôs alguns critérios que deveriam ser considerados acerca da ideia de tradicionalidade de um povo ou comunidade, dentre os quais situavam-se: uso sustentável da terra, destino da produção, vínculo territorial, situação fundiária, organização social, expressões culturais, interrelações com outros grupos e autoidentificação.

Little alertava, contudo, que esses critérios não poderiam ser vistos de forma burocrática, como cláusulas pétreas, mas de maneira “holística” e integrada ao cotidiano das comunidades, visto que eles se articulam e tomavam sentido nos processos organizativos delas. Do mesmo modo, os critérios não deveriam, segundo Little, ser tomados de forma isolada, como característica exclusiva das comunidades identificadas como tradicionais.

Esses critérios aparecem, com outra redação, na definição de Povos e Comunidades Tradicionais presente no Decreto nº 6.040/2007, ao qual foram acrescidos termos levantados nas oficinas de escuta aos PCTs e nas reuniões da Comissão Nacional. Essa é a base legal fundamental para a atuação política e reivindicatória dos PCTs e para o cumprimento, por parte do Estado brasileiro, das demandas desses segmentos sociais, em consonância com os preceitos constitucionais e com os acordos internacionais por ele ratificados.

Essa conceituação, que foi sendo construída coletivamente e de forma participativa ao longo dos últimos anos, está profundamente vinculada à categoria de cultural, uma noção igualmente dinâmica e relacional e que diz respeito às mudanças e adaptações experimentadas pelos povos em seus processos históricos. A abordagem que Sahlins (1997a) propõe acerca da manutenção e reformulação da cultural é importante para se pensar em como grupos culturalmente diferenciados foram se autodefinindo e autorreconhecendo como pertencentes à grande categoria de povos e comunidades tradicionais e como essa categoria também foi sendo moldada para dar conta da diversidade cultural desses segmentos. Segundo esse autor, as culturas não são estanques, não estão se perdendo e o contato, ao contrário do que propagam as visões essencialistas, pode ressignificá-las, gerando, inclusive, a transformação das culturas hegemônicas.

Nesse sentido, o trabalho com povos e comunidades tradicionais tem demonstrado que a não nomeação à exaustão dos segmentos existentes tem se revelado como boa estratégia, ainda que possa vir a ser revista. As identidades de muitos segmentos ainda estão em construção, o que significa dizer que a percepção de que são diferentes, de que têm distinções culturais significativas que não os enquadram no mesmo nível que a sociedade englobante, é um processo em aberto que emerge, muitas vezes, em razão das ameaças que atingem esses povos e seus territórios.

Esse processo de emergência e construção da autorrepresentação dos PCTs no Brasil indica que, ao invés de uma homogeneização cultural, o que tem acontecido é justamente o inverso: um crescente processo de “descobrimento” de novas identidades, de etnogênese, incluindo identidades de comunidades tradicionais em contextos urbanos. Isso indica que o conceito de povos ou comunidades tradicionais, ou comunidades locais, dialoga com a questão da diferenciação cultural proveniente dos usos distintos que os diversos segmentos PCTs fazem dos seus territórios e dos recursos naturais (Diegues, 2000; Little, 2002).

Diegues propõe um conceito que em muito se assemelha, e não de forma casual<sup>17</sup>, ao exposto no Decreto nº 6.040/2007. Para ele,

---

17 Carlos Diegues foi um dos membros da academia que ajudou no processo de construção e debate sobre o conceito de PCTs.

[...] grupos humanos culturalmente diferenciados que historicamente reproduzem seu modo de vida, de forma mais ou menos isolada, com base em modos de cooperação social e formas específicas de relações com a natureza, caracterizados tradicionalmente pelo manejo sustentado do meio ambiente (Diegues, 2000, p. 22).

Little (2002, p. 23), por sua vez, ao buscar descrever essas comunidades, destaca fatores como “a existência de regimes de propriedade comum, o sentido de pertencimento a um lugar, a procura de autonomia cultural e práticas adaptativas sustentáveis que os variados grupos sociais analisados mostram na atualidade”.

Os processos de resistência e sincretismo cultural que dão origem às novas categorias étnicas, raciais e grupos sociais distintos, tal como proposto por Little (2002), também dialogam fortemente com os grupos que estavam presentes no momento inicial da formação da Comissão Nacional e com os que conformam ainda hoje o Conselho Nacional. Sendo assim, é possível dizer que esse processo de construção participativa de uma política pública e seus fundamentos conceituais, visibilizou não apenas novas “etnogêneses”<sup>18</sup>, mas, também, o modo pelo qual muitos desses grupos, que ao longo de suas trajetórias precisaram lançar mão da invisibilidade como estratégia de sobrevivência, hoje têm aflorado e buscado a visibilidade como caminho para a reivindicação e garantia de direitos.

Não obstante, é preciso lembrar que desde o início do processo de construção da Comissão Nacional e do I Encontro Nacional, os sujeitos envolvidos no debate entendiam os riscos de encapsulamento e homogeneização que envolviam a tarefa de formular uma definição de povos e comunidades tradicionais:

---

18 Aqui utilizamos aspas para pontuar que o fato de muitas comunidades reivindicarem o reconhecimento identitário não significa especificamente um processo de nascimento para essa nova identidade étnica, mas sim um posicionamento diante da sociedade envolvente da distinção sociocultural dessa comunidade e não de criação de uma identidade, apenas de visibilização dessa identidade.

Há uma série de dificuldades em definir o conceito ‘comunidades tradicionais’. Primeiro, o uso do conceito é recente – já que data das últimas duas décadas – e não se consolidou ainda num significado único. Segundo, o conteúdo do conceito varia de acordo com as diferentes perspectivas sociais utilizadas para definir o conceito. Não existe uma definição ‘correta’ do conceito porque cada definição vai incorporar os interesses de grupos sociais específicos na sua delimitação. Para tanto, a definição e delimitação do conceito é simultaneamente um problema técnico e uma questão política (Little, 2006, p. 5).

Almeida também alertava para os riscos de homogeneização da diversidade em um único conceito, ponderando que o termo “tradicional” não pode ser reduzido a questões históricas e laços coletivos primordiais, mas se relaciona com identidades que são redefinidas de maneira constante e em razão das situações apresentadas. Para o autor, o foco de tal definição deveria ser nos efeitos positivos para os segmentos que lançassem mão da identidade político-jurídica de PCT: “O critério político-organizativo se sobressai, combinado com uma política de identidades, da qual lançam mão os agentes sociais objetivados em movimento, para fazer frente aos seus antagonistas e aos aparatos de Estado” (Little, 2006, p. 25-26). Igualmente, para Costa Filho (2015, v. 1, p. 83), a categoria povos e comunidades tradicionais deve ser entendida como uma construção política:

[...] respaldada por lastros da ordem da tradição desses grupos e seus modos de vida, memória social, práticas sociais e produtivas, territorialidades específicas, enfim, todas as características que lhes conferem distinção cultural e política e lhes assegurem proteção especial.

A esse respeito, deve-se ter em conta que outras categorias hoje consolidadas no ordenamento jurídico brasileiro, como indígenas e quilombolas, também foram criações que, em um primeiro momento, pareceram artificiais, mas hoje são apropriadas e legitimadas pelos próprios grupos que elas designam. A apropriação e legitimação da categoria PCT, após mais de 14 anos de construção da PNPCT, já pode ser sentida

em diversas esferas, mas isso não significa que o conceito esteja pacificado, seja entre os próprios segmentos assim categorizados, seja no meio acadêmico e perante o Estado. Pelo contrário, ele continua sendo uma construção, um arcabouço que busca dar unicidade para o tratamento estatal das sociodiversidades, no direcionamento de políticas públicas. Nesse sentido, note-se que os povos e comunidades tradicionais primeiro se autoidentificam como pertencentes aos PCTs para em seguida buscarem formas de inclusão estatal, confirmando essa compreensão de que o conceito é antes uma identidade político-jurídica que tem valor estratégico na luta por direitos coletivos.

No Brasil, a luta pela garantia dos territórios tradicionais e pela manutenção da cultura pressupõe a regulação estatal sobre os direitos e à destinação de territórios. Esse caminho, embora assegure alguns direitos, não é garantidor da autonomia dos povos e, muitas vezes, mostra-se orientado por uma lógica monocultural (Santos, 2007). Os desafios atuais envolvem, de um lado, entender como as novas formas de ocupação e concepção territorial dos PCTs escapam, ou não, à normatividade da racionalidade moderna e seus instrumentos; de outro, analisar os impactos das ações atuais de fragmentação dos territórios coletivos com ofertas de regularização de pequenos lotes de terras, que garantiriam uma titulação individual frente às lutas pela regularização de territórios coletivos. São pontos ainda em aberto, mas que dialogam com os desafios que se intensificaram e estão sendo enfrentados pelos PCTs na relação com o Estado brasileiro.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como buscamos evidenciar ao longo deste capítulo, a construção e implementação de políticas públicas voltadas aos povos e comunidades tradicionais envolvem um longo processo de luta e resistência desses grupos em defesa de seus direitos e um processo inédito de diálogo intercultural entre sistemas epistêmicos distintos. Isso exigiu da parte do Estado brasileiro não apenas a promoção de espaços de participação popular, mas a efetiva consideração da agência política e intelectual de sujeitos historicamente subalternizados e excluídos dos espaços de poder.

A formulação do conceito de PCTs no âmbito da criação do CNPCT e da PNPCT constitui um exemplo emblemático disso, já que envolveu um duplo desafio: de um lado, a construção participativa de uma gramática político-jurídica que permitisse ao Estado brasileiro reconhecer os diferentes segmentos PCTs como sujeitos de direitos, definindo políticas públicas para atender a suas demandas; de outro, assegurar que esse processo de formalização de uma gramática político-jurídica, capaz de abarcar uma ampla diversidade de sujeitos, não ofuscasse as especificidades culturais desses povos, suas cosmovisões e as suas formas próprias de interpretar e definir suas experiências.

Decorridos 20 anos desde que essas experiências começaram a ser formuladas, e tendo em conta a presença cada vez mais expressiva dos PCTs na política, na academia e em outros espaços de poder, é possível dizer que o protagonismo e a participação democrática que começava a ser ensaiada no início deste século é hoje uma realidade, mas ainda precisa ser constantemente defendida e reafirmada. Com efeito, o fortalecimento do protagonismo político e intelectual desses sujeitos na definição de suas identidades e na formulação de políticas que respondam às suas aspirações, respeitando seus modos de vida, seus projetos de bem viver e seus caminhos civilizatórios, deixou de ser uma aspiração para se converter em uma condição ao exercício da plena cidadania e da democracia no país.

Em resposta ao esbulho e ao encobrimento colonial, a visibilidade e a afirmação positiva perante o Estado e a sociedade hegemônica diz respeito à luta histórica dos povos e comunidades tradicionais pela produção constante de si mesmos como povos realmente existentes. Assumir a “identidade genérica” de PCTs é, nesse sentido, uma estratégia de afirmação política da r-existência que os constitui. R-existem ao modo de uma permanência reinventada do que foram, de suas tradições e costumes e, assim, demarcam seus territórios, cosmologias, saberes, modos de vida como lugares de enunciação.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, A. W. *Terras de Quilombos, Terras Indígenas, “Babaçuais Livres”, “Castanhais do Povo”*: terras tradicionalmente ocupadas. Manaus: PPGSCA-UFAM, 2006.
- ALMEIDA, M. B. Direitos à floresta e ambientalismo: seringueiros e suas lutas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 19, n. 55, p. 33-53, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/9hyLqvGyMws9xBY5b8QMvVh/>. Acesso em: 21 set. 2023.
- AVRITZER, L.; SANTOS, B. S. Para ampliar o cânone democrático. *Eurozine*, [s. l.], p. 1-55, 2003. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7371416/mod\\_resource/content/1/para-ampliar-o-canone-democratico.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7371416/mod_resource/content/1/para-ampliar-o-canone-democratico.pdf). Acesso em: 21 set. 2023.
- BRASIL. Decreto de 13 de julho de 2006. Altera a denominação, competência e composição da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 143, n. 134, p. 19, 14 jul. 2006.
- BRASIL. Decreto de 27 de dezembro de 2004. Cria a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 141, n. 249, p. 4, 28 dez. 2004.
- BRASIL. Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 144, n. 28, p. 316-317, 8 fev. 2007.
- BOURDIEU, P. *Esboço de auto-análise*. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.
- COSTA FILHO, A. Os Povos e Comunidades Tradicionais no Brasil. In: CERQUEIRA, E. et. al. (org.). *Os Povos e Comunidades Tradicionais e o ano Internacional da Agricultura Familiar*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2015. v. 1, p. 77-98.
- DIEGUES, A. C. (org.). *Os saberes tradicionais e a biodiversidade no Brasil*. São Paulo: MMA: COBIO: NUPAUB: USP, 2000.
- FOUCAULT, M. *A Ordem do Discurso*. São Paulo: Edições Loyola, 1999.

- LITTLE, P. *Mapeamento conceitual e bibliográfico das comunidades tradicionais no Brasil*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2005.
- LITTLE, P. *Mapeamento conceitual e bibliográfico das comunidades tradicionais no Brasil*. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 2006.
- LITTLE, P. *Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade*. Brasília, DF: Departamento de Antropologia – UnB, 2002. (Série Antropologia, n. 322).
- LOBÃO, R. *Cosmologias políticas do neocolonialismo: como uma política pública pode se transformar em uma política do ressentimento*. Niterói: Ed. UFF, 2010.
- MORAES, R. Análise de Conteúdo. *Revista Educação*, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4125089/mod\\_resource/content/1/Roque-Moraes\\_Analise%20de%20conteudo-1999.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4125089/mod_resource/content/1/Roque-Moraes_Analise%20de%20conteudo-1999.pdf). Acesso em: 21 set. 2023.
- NOGUEIRA, M. *Relatório do I Encontro Nacional de Comunidades Tradicionais*. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 2005.
- RAMOS, A. R. *Concise dictionary of received prejudice*. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 1997. (Série Antropologia).
- SAHLINS, M. O “pessimismo sentimental” e a experiência etnográfica: por que a cultura não é um “objeto” em via de extinção (parte I). *Mana: estudos de antropologia social*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 41-73, 1997a. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/mana/a/4xFgqqMPbXLHGc8xkfXBCVH/>. Acesso em: 21 set. 2023.
- SAHLINS, M. O “pessimismo sentimental” e a experiência etnográfica: por que a cultura não é um “objeto” em via de extinção (parte II). *Mana: estudos de antropologia social*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 103-150, 1997b. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/mana/a/LNRkjYm6krSRbSfSFW49NLL/>. Acesso em: 21 set. 2023.
- SANTOS, B. S. *Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- WALSH, C. Interculturalidad y (de) colonialidad: Perspectivas críticas y políticas. *Visão Global*, Joaçaba, v. 15, n. 1-2, p. 671-74, 2012. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/visaoglobal/article/view/3412>. Acesso em: 21 set. 2023.



## **As florestas tropicais, o Sul Global e a Amazônia**

*Carlos Potiara Castro*

### INTRODUÇÃO

A recente, ainda que fundamental, redescoberta da noção de finitude dos recursos naturais nos levou à discussão sobre o comportamento predatório do ser humano em seu processo de ocupação e dominação dos espaços geográficos. Se por um lado essa redescoberta levanta a ideia central de sustentabilidade da ação antrópica em suas estratégias sociais e econômicas, por outro, ela gera uma discussão sobre as medidas que devem ser tomadas para modificar e organizar as atitudes dos homens e mulheres para evitar problemas ambientais de maiores proporções.

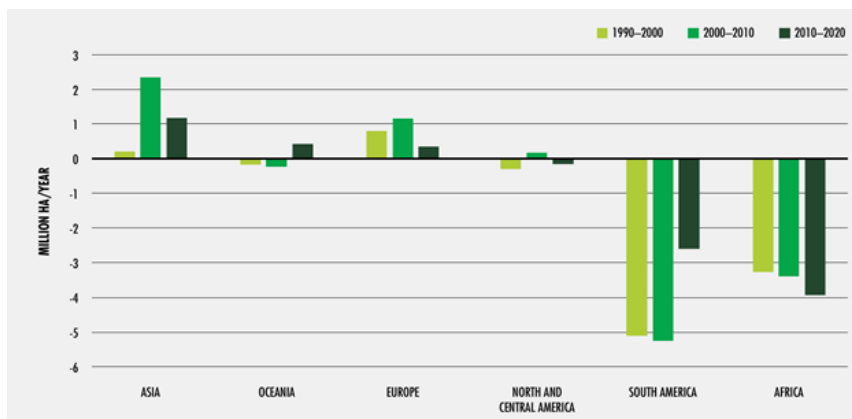
Ainda nos 1970, mas sobretudo a partir da Rio-92 – Unced<sup>1</sup>, na sigla em inglês – a questão ambiental vai ocupar lugar de destaque nas discussões sobre desenvolvimento econômico. As agências multilaterais, assim como os estados nacionais, buscarão ver em reajustes dos planos desenvolvimentistas anteriores, tornando-os ambientalmente menos impactantes, uma solução para esses novos problemas. Essa solução seria a da internalização de externalidades em maior ou menor grau,

---

1 United Nations Conference on Environment and Development.

basicamente relacionado ao próprio mundo econômico produtivo. Mas a nível sistêmico global essas transformações da atividade econômica localizados, seriam duvidosamente efetivas e, conseqüentemente, pouco expressivas.

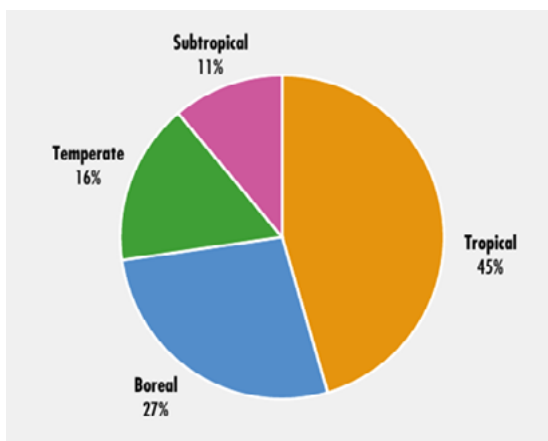
FIGURA 1 – Mudança de cobertura florestal, por região do mundo



Fonte: Food and Agriculture Organization of The United Nations (2020, p. 12).

Estamos vivendo no tempo presente um processo de rápida transformação de vastas áreas nos trópicos, incluindo toda uma série de países latino-americanos, africanos, asiáticos e da Oceania. O ambiente natural, parcialmente preservado em vários desses países, está sendo aceleradamente modificado, muitas das vezes de forma irreversível. As florestas tropicais úmidas são emblemáticas, pois representam o último capítulo do processo de ocupação pelo ser humano de novas áreas de fronteira. O legado ambiental dessa expansão é preocupante. Caso processo semelhante ao que ocorreu nos países do norte se verifique nas florestas tropicais, as conseqüências negativas poderão ser muito maiores. Notoriamente porque Bangladesh, Índia, Sri Lanka e Haiti já perderam sua cobertura original de florestas tropicais. As da Costa do Marfim foram quase totalmente derrubadas. As Filipinas perderam 55% das suas e a Tailândia 45%.

FIGURA 2 – Floresta por clima  
 Fonte: Food and Agriculture Organization of The United Nations (2020, p. 18).



No início do século XIX, existia ao redor do mundo cerca de 3 bilhões e meio de hectares de florestas tropicais úmidas, as mais ricas em biodiversidade e em população de árvores. Chegamos ao final do século XX contando com a metade dessa área em florestas primárias ainda preservadas. Somente entre 1980 e 1995, cerca de 200 milhões de hectares de florestas foram perdidos. A destruição anual de florestas naturais nos países em zonas tropicais se situou entre 13,7 milhões e 15,5 milhões de hectares. Caso mantido esse ritmo, o que sobrou de florestas tropicais desaparecerá quase por completo até o final deste século.

TABELA 1 – Uso econômico de plantas das florestas tropicais do Sudeste Asiático

Produto Comercial	Número de Espécies
Espécies Madeiras	1462
Plantas Medicinais	1135
Plantas Ornamentais	520
Frutas e Castanhas	389
Fibras	227
Plantas Venenosas e Pesticidas	147
Especiarias e Condimentos	110
Outros	1960
<b>TOTAL</b>	<b>5950</b>

Fonte: Jansen e demais autores (2003, p. 91).

Momentos significativos do avanço da economia mundial constituíram-se com base na exploração de recursos naturais e na busca incessante por novas tecnologias para apropriação da natureza. Essa assertiva é importante para se entender os processos de avanço sobre novas terras nas áreas com cobertura florestal primária, por que e como interferem na aceleração atual desse movimento (Hogan; Cunha; Carmo, 2002).

FIGURA 3 – Distribuição de florestas tropicais úmidas no mundo



Fonte: Food and Agriculture Organization of The United Nations (2003, p. 36).

As florestas tropicais úmidas cobrem hoje em dia apenas 2% da superfície do globo terrestre ou 6% do total de suas terras. A sua superfície original cobria o dobro dessa área. Mesmo assim, a metade das espécies vegetais e animais tem seu *habitat* nessas florestas<sup>2</sup>. Apesar de sua pequena área total, essas regiões abrigam entre 2,5 e 5 milhões de espécies vegetais e animais. Dados mostram que 90 mil espécies de plantas, das 250 mil conhecidas, estão nessas florestas e que ainda deve haver cerca de 30 mil espécies a serem descobertas.

2 Apenas na Amazônia encontra-se 22% do total de espécies.

Além da perda de biodiversidade, a derrubada das florestas leva a uma perda das reservas de carbono sequestrado, sobretudo nas plantas e árvores vivas, liberado em forma de CO<sub>2</sub> (dióxido de carbono), através da decomposição das árvores derrubadas não aproveitadas ou das queimadas (Food and Agriculture Organization of The United Nations, 2020). Fator complicador, a liberação do carbono sequestrado através do desmatamento de florestas tropicais é a segunda mais importante fonte de produção de gases de efeito estufa no mundo. O caso brasileiro é interessante, pois o país produz entre 4% e 5% das emissões globais de gases de efeito estufa, sendo dois terços desse número provenientes do setor florestal. Caso fosse feito um esforço de diminuição do ritmo dos desmatamentos, o país poderia dar importante contribuição na redução das emissões globais desses gases.

## ENTRE ESTOCOLMO E A RIO-92

Foram várias as ocasiões em que os países com representação no sistema da Organização das Nações Unidas (ONU) se reuniram para discutir a relação entre desenvolvimento e ambiente. A partir da década de 1950, há discussões que abordam o tema. Mas a primeira conferência, de maior envergadura, acontece em Estocolmo no ano de 1972. Foi nomeada Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente Humano – Unche, na sigla em inglês. O objetivo era discutir a relação entre o desenvolvimento econômico nas mais diversas regiões do mundo em sua relação com a natureza.

Em nível de América Latina, há uma participação ativa desde as Conferências Preparatórias (Preconfs) para a Unche que se realizam a partir de 1969. No processo negociador, o Itamaraty vai se sobressair a partir dessas Preconfs e vai cristalizar as linhas gerais das demandas dos países em desenvolvimento (Kolk, 1996). Há então uma clara oposição entre países desenvolvidos, que desejam instituir regras de controle ambiental e países em desenvolvimento, que buscam o desenvolvimento econômico e vêm a posição dos primeiros como impeditiva para seus objetivos. Os países em desenvolvimento não viram com bons olhos os tipos de problemas ambientais focados pelos países industrializados

e contido na programação da Unche. O foco dos países desenvolvidos tinha por finalidade discutir os efeitos negativos da industrialização, particularmente dos problemas de poluição. Esse conteúdo iria ser a tônica da conferência de Estocolmo.

Antes mesmo da Conferência de Estocolmo, foi organizada uma série de reuniões preparatórias<sup>3</sup>, promovidas pelo sistema ONU. Depois da conferência, as reuniões sobre a temática continuam a ocorrer com o intuito de debater temas específicos levantados anteriormente como alimentação, moradia e população. Nesse processo, nasce o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), que nas décadas seguintes seria um dos responsáveis, junto com outras organizações multilaterais e não governamentais, por incluir as questões ambientais entre as mais importantes da agenda mundial (Smouts, 2001).

No seio do PNUMA, foi criada em 1983 a Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento, cujo relatório de trabalho “Nosso futuro comum” foi publicado quatro anos mais tarde. Ele ficaria conhecido por Brundtland, do nome da ex-primeira-ministra norueguesa que presidia os trabalhos. Nesse relatório, delinea-se de forma mais abrangente e ampla o conceito de desenvolvimento sustentável e mostra a necessidade de novas conferências para a definição de soluções aos problemas apontados. A partir dessa necessidade, organiza-se a Rio-92: Unced, no Rio de Janeiro, 20 anos depois de Estocolmo.

O fundo do embate se dará entre os países em desenvolvimento e os desenvolvidos. O que os dividirá serão os pontos de vista opostos, que vão ter como pano de fundo a repartição do poder que mantém a assimetria de riqueza no mundo.

A iniciativa da UNCHE em Estocolmo se originou com a preocupação dos países industrializados com seus próprios problemas ambientais. O que provocou pressões por parte dos países do sul para incluir uma referência explícita sobre a relação entre desenvolvimento e meio ambiente, e particularmente sobre

---

3 Os Founex de 1971, por exemplo, Nobre e Amazonas (2002) e Kolk (1996).

as diferenças entre norte e sul no que diz respeito a prioridades ambientais e de desenvolvimento (Kolk, 1996, p. 183).

Após a Conferência de Estocolmo, houve uma perda do interesse nas relações internacionais pela temática ambiental. Alguns motivos explicativos podem ser apontados. A crise do petróleo gerou um prolongado período de tensão com o fornecimento de bens energéticos e em consequência com a economia no mundo, gerando um aumento da importância desta última. Ao mesmo tempo, o período entre o final da década de 1970 e início da de 1980 é a fase de ouro do terceiro-mundismo, quando os países do sul tomaram deliberadamente uma posição de enfrentamento com os países mais industrializados no que tange ao comércio mundial. A questão é sobretudo econômica e diz respeito aos projetos de desenvolvimento nacionais. Mas com a crise da dívida dos anos 1980, que afetou muitos países e de forma particular países da América Latina, essas posições se arrefeceram e a temática ambiental voltou mais tarde a ter de novo espaço. Apesar disso,

na UNCED, especialmente, a relação entre ambiente e desenvolvimento emerge de novo. Além disso, os países do Sul argumentavam que o Norte era largamente responsável pela crise ambiental global e era moralmente responsável de desenvolver e de pagar por soluções (Kolk, 1996, p. 152).

## A ARENA INTERNACIONAL E SEUS ATORES

Vários tipos de atores vão estar presentes na esfera internacional atuando na agenda ambiental. Podemos identificar os governos nacionais, o sistema ONU, as Organizações Não Governamentais (ONGs), os bancos de desenvolvimento, as empresas multinacionais, entre outros. Cada um com um certo grau de influência sobre os rumos das políticas de meio ambiente. Os governos nacionais agirão através de acordos bilaterais e uso de seu prestígio – os mais desenvolvidos e dispo de capacidade instalada para produção de pesquisas sobre as florestas tropicais a nível internacional serão os que vão realizar os primeiros trabalhos científicos

que darão base para as discussões pioneiras sobre as florestas tropicais. Na maior parte das vezes, esses países são antigas metrópoles coloniais que perderam após a segunda guerra mundial – com o processo de descolonização na África e na Ásia – suas antigas colônias e protetorados. Eles vão apenas continuar a estudar a natureza nos territórios que tinham dominado e sobre os quais ainda guardam um certo grau de influência. Essas primeiras pesquisas, sob o marco de uma ideia de exótico, vão criar critérios diferenciadores de estatuto entre florestas tropicais e temperadas. O que acabará por gerar conflitos posteriores. Pois para alguns desses pesquisadores, transplantando suas visões sobre o meio de onde veio, as florestas teriam por função principal a sua própria conservação, enquanto para as populações locais as florestas nunca deixaram de ter uma função de *habitat* e de fonte de recursos econômicos, simbólicos e sociais.

Eles terão influência tal (os países do Norte) – que perdurará posteriormente dentro das organizações multilaterais – que definirá termos e conceitos dominantes, eixos de novas pesquisas, posicionamentos diante de novos fatos, os itens relevantes, enfim, da agenda ambiental mundial. A influência dos países do Norte em todas as etapas da evolução do debate internacional sobre o meio ambiente será marcante. A inclusão da participação das populações locais dos países do Sul no debate é bastante recente, tendo surgido como uma necessidade. Pois, um discurso globalizante fabricado nos países do Norte que deseja aplicar em todos os lugares as mesmas receitas herdadas das lições de silvicultura ensinada na Europa nos anos 1950, esse discurso não tem nenhuma chance de ser frutífero fora dos circuitos internacionais onde ele se auto-alimenta (Smouts, 2001, p. 34).

A partir do final da Segunda Guerra Mundial, surgiram as instituições multilaterais tais quais as conhecemos. A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), em particular, vai elaborar os primeiros relatórios englobando dados sobre as florestas de todos os países, fazendo uso para tal de informações fornecidas pelos governos nacionais, colhidos com critérios distintos, não uniformizados. Será da

FAO, portanto, o esforço inicial para elaborar uma metodologia universal para o cálculo da cobertura florestal nacional, trazendo para dentro de seus muros um debate sobre critérios de definição do que vem a ser uma floresta. Aos poucos, a FAO perderá sua influência sobre essas questões.

Smouts (2001) afirma que sob a presidência de E. Saouma, de incommon longevidade no cargo, a FAO perdeu parte de sua credibilidade. Excesso de “agronomismo” em sua produção e clientelismo eram as principais reclamações provenientes sobretudo de ONGs. Esse pode ser apontado como um dos motivos pelos quais a FAO deixará de ser um interlocutor privilegiado, cedendo parte importante daquilo que seria o seu espaço “natural” para outras instituições. Será sobretudo o Banco Mundial – International Bank for Reconstruction and Development – que ocupará esse espaço, além de organizações não governamentais que passarão a produzir seus relatórios e pesquisas próprias, como por exemplo o Wildlife World Fund (WWF) – nascido a partir da União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN), algumas vezes recebendo recursos financeiros para sua manutenção desses órgãos multilaterais.

Existem mais de duas centenas de Organizações Intergovernamentais (IGO) atuando no mundo. A partir das mobilizações dos anos 1960 e 1970, surgiram as grandes ONGs internacionais que vão atuar em paralelo com os organismos multilaterais, ajudando a elaborar algumas das definições tomadas como normas e estabelecendo critérios de avaliação a nível mundial. Pois essa é a grande disputa, desde o final dos anos 1960 na arena internacional, por conceitos e definições que abarquem as perspectivas dos países do Sul. Essas ONGs terão papel de destaque, pois servirão como consultoras em fóruns promovidos pelos organismos oficiais e serão também responsáveis por avanços em direção a pontos que contemplem os interesses dos países em desenvolvimento, senão relegados a um espaço secundário. Existem atualmente cerca de 6 mil ONGs que atuam a nível internacional.

Empresas multinacionais, enfim, contribuem direta ou indiretamente em muitos casos com o desmatamento de florestas tropicais, constituindo, com o processo de globalização, agentes não negligenciáveis. Comumente estão fortemente presentes em algum dos elos de longas cadeias produtivas. Existem cerca de 60 mil empresas transna-

cionais atuando ao redor do mundo, com 500 mil filiais (United Nations Conference on Trade and Development, 2018). Mas antes que os projetos de desenvolvimento sejam implementados (assentamentos, pecuária, mineração – que vão surgir nas áreas de floresta tropicais em vários países), é necessário que sejam construídas obras de infraestrutura – estradas, hidrelétricas, linhas de transmissão, telecomunicações.

Os bancos de desenvolvimento – sendo o Banco Mundial o mais importante – são geralmente os responsáveis pelo fornecimento de recursos para obras de infraestrutura de grande vulto. Essas instituições são, portanto, importantes agentes de transformação ambiental. A partir do início dos anos 1980, o Banco Mundial terá a equipe de trabalho e de pesquisa mais influente e que até hoje define em larga medida a pauta das questões ambientais globais. No entanto, se hoje instituições desse tipo se mostram mais abertas aos problemas ambientais, não se deve ter dúvidas de que se trata do resultado das pressões exercidas pelos movimentos sociais e pela opinião pública (Eckersley, 1995). Da mesma forma, é necessário ressaltar que o foco dado aos problemas ambientais pelo Banco Mundial, como não poderia deixar de ser por constituir uma instituição financeira, tem sobretudo um enfoque baseado em visões da economia neoclássica, que relega as necessárias abordagens interdisciplinares a segundo plano. O foco sobre a internalização parcial das externalidades e sobre a valoração dos recursos ambientais levanta um debate de alcance relativo, que não trará respostas duradouras para as questões ambientais e para as desigualdades econômicas que as permeiam.

É preciso afirmar aqui que a ideia de uma floresta tropical úmida uniforme não tem respaldo científico. Trata-se de um conceito de ecologia política retomado pelos diversos atores na arena internacional. Ao contrário do aquecimento global, a destruição das florestas primárias é algo absolutamente palpável para a opinião pública. Produto de uma sociedade que se comunica pelas imagens, é provável que a mobilização em torno das florestas não tivesse sensibilizado tanta gente nos mais diferentes países do planeta, caso não fosse possível vê-la queimando, seja por reportagens jornalísticas seja por imagens de sensoriamento remoto a partir de satélites. Sob fundo de incêndios, de recorde de calor do verão de 1988, de preocupação com o aquecimento climático e ainda com a

revista *Times* destacando o homem do ano como sendo o planeta doente, a opinião pública vai ser fortemente mobilizada nesse período anterior à Unced (Lipietz, 1991). De acordo com Smouts (2001, p. 28),

o interesse pelas florestas tropicais e ao destino de seus habitantes não teria atingido a mesma amplitude caso imagens de incêndio e de devastação não tivessem sido difundidas pela imprensa e não tivesse vindo se inscrever em um contexto geral de inquietação pelo estado do planeta.

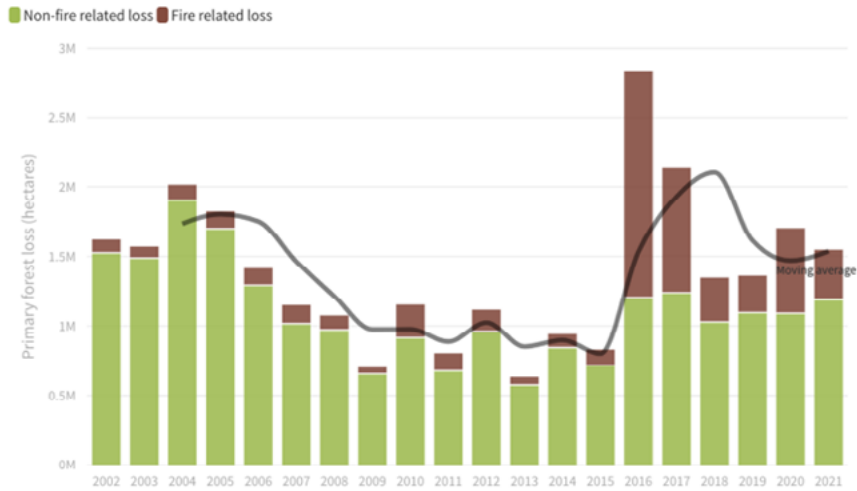
A questão claramente posta é de saber até onde a espécie humana pode chegar na dilapidação dos recursos biológicos do meio terrestre e dos oceanos sem comprometer suas possibilidades de desenvolvimento, quicá de sobrevivência.

## DESMATAMENTO E AVANÇOS DA FRONTEIRA AGRÍCOLA NA AMAZÔNIA

Examinado sob ângulos diferentes, o conceito de fronteira tem se mostrado relevante para o entendimento de processos econômicos, políticos e sociais que envolvem múltiplos atores e interesses em conflito nas novas áreas incorporadas a uma economia de mercado (Becker, 1989). As análises feitas com base nas realidades regionais dessas últimas quatro décadas têm sido bastante reveladoras não somente de sua dinâmica interna, mas também de movimentos que conformam outros processos mais gerais que envolvem atores agindo no cenário nacional e internacional (Barbosa, 1993).

Desde os anos 1960 e em especial a partir da construção dos grandes eixos rodoviários, a política que norteou o avanço da fronteira econômica sobre a floresta amazônica estruturou-se de forma a permitir a sua integração ao mercado nacional e internacional e às estruturas produtivas de acumulação do capital. Foi com mecanismos como os incentivos fiscais (Binswanger, 1991) que o Estado procurou atrair capital e empreendedores de diversos setores da economia que se deslocaram para aquela região.

FIGURA 4 – Perda total de florestas no Brasil, 2002-2021



Fonte: World Resources Institute (2022).

A Amazônia brasileira recobre uma área de 4,275 milhões de Km<sup>2</sup> e corresponde a 51% do território do Brasil. Do início da colonização portuguesa da região até o ano de 1978, os desmatamentos tinham atingido cerca de 15,3 milhões de hectares de florestas (Pádua, 1997). As taxas de desmatamento foram crescentes nesse período, com os desdobramentos dos programas desenvolvimentistas, quando houve intensificação de investimentos em setores produtivos demandantes de recursos florestais e de terra, como é o caso da madeira e da pecuária. Ao que se acompanhou a migração de produtores e de trabalhadores rurais assalariados. Assim, de 1978 a 1988, a região passou a ter uma área desmatada de 37,8 milhões de hectares. Em 2000, 57,6 milhões de hectares haviam sido perdidos e em 2021, 19,9% (82 milhões de hectares) do bioma tinha sido transformado pelo desmatamento (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, 2022).

O movimento de expansão na área do arco do desmatamento continua seguindo em direção a áreas ainda preservadas. Apesar do esforço e de políticas praticadas pelo Estado, sobretudo na primeira década do presente século, por ONGs e outros atores sociais, apesar de discursos ambientalistas e de regulamentações e ações fiscalizadoras, a tendência mostra continuidade nas queimadas. O interesse pela pecuária aumenta

e seu crescimento tem sido pouco explicado do ponto de vista da ação das estratégias de pequenos, médios e grandes empreendedores. A produção de grãos, intimamente ligada ao mercado mundial, tanto de produtos alimentícios como de insumos e máquinas, vai se tornar aos poucos um modelo de produção que será visto como gerador de desenvolvimento local e regional<sup>4</sup>. Modelo esse que vai dominar toda a discussão sobre o avanço dessas culturas em direção ao espaço amazônico, sobretudo a partir do norte da região Centro-Oeste (Costa, 2001). Sendo que esse modelo dispõe de um “pacote” com tecnologia de plantio que não necessitará obrigatoriamente de adaptações locais, nem de orientação de técnicos agrônomos e onde sementes, adubo, pesticidas, técnicas são fornecidos prontos para uso ao produtor. Dessa forma, o meio ambiente é que é adaptado à espécie produtiva e à tecnologia de que se dispõe ao invés do contrário, o que gera certamente ainda mais impactos negativos na natureza.

Em muitas áreas, a degradação ambiental já produz produtividade decrescente e custos crescentes. Essas atividades agrícolas raramente foram empreendidas com cuidados ambientais. Variedades locais de plantas foram ignoradas e em vez de adaptar a lavoura às características da região, especialmente ao solo, as características da região foram adaptadas aos produtos (Hogan; Cunha; Carmo, 2002).

Os estados que tiveram mais aplicação de políticas desenvolvimentistas desde os anos 1970, com programas de colonização, abertura de estradas e incentivos fiscais direcionados à pecuária, mineração e exploração madeiras são inevitavelmente os que hoje têm uma cobertura florestal mais reduzida. Isso é válido para o Pará, Mato Grosso e Rondônia.

---

4 Fonte: pesquisa de campo, Cuiabá, fevereiro de 2003.

## CONCLUSÃO

O equilíbrio ambiental passará obrigatoriamente por um processo de maior abertura de espaço de negociação pelos países industrializados e, conseqüentemente, repartição mais equitativa do padrão de vida e de consumo, beneficiando os países do hemisfério sul. Os diplomatas dos anos 1970 tinham alguma razão ao defender maior espaço nas esferas internacionais para os países em desenvolvimento.

Ao mesmo tempo, a história demonstra que o processo de formação de um mercado nacional, capitaneado pelo Sudeste do país, marchou de forma inelutável em direção a novas áreas de fronteira ao longo de dois, três séculos. E é a partir dessa lógica econômica que se deve entender o processo de expansão da fronteira na Amazônia.

Da mesma forma que em outros lugares, o processo de ocupação de novos espaços, foi responsável por importante parcela do crescimento econômico, logo, da acumulação capitalista. Mas não é apenas o conhecimento de uma determinada forma de ação antrópica, que reproduz uma certa técnica de dominação da natureza e replica uma estrutura social essencialmente desigual que pode ser observado como pontos fortemente presentes nessa fronteira. Ao mesmo tempo em que as mercadorias e os produtos são postos no mercado nacional e internacional, há a formação de um imaginário intimamente ligado a esse processo de expansão da fronteira. O homem de fronteira não é um simples empreendedor, como o que se encontra nas cidades, mas ele se torna, renascendo e se renovando a cada geração, quase um mito, extremamente duradouro. Mito esse que perpassa de forma marcante toda a história deste continente.

Lutar contra esse mito, que aparece de formas diversas, das Montanhas Rochosas aos pampas argentinos, parece ser uma luta vã. Mas políticas públicas eficazes podem ser implementadas, como já foi demonstrado pela prática. O debate sobre esse tema recai assim, obrigatoriamente, na esfera estatal que, ao contrário do que muitos pensam, ainda é hoje a ferramenta de que dispõe a sociedade para interferir em processos que se mostram irreversivelmente danosos.

## REFERÊNCIAS

- BARBOSA, L. C. The world-system and the destruction of the Brazilian Amazon rain forest. *Review (Fernand Braudel Center)*, Binghamton, v. 16, n. 2, p. 215-240, 1993. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/40241255>. Acesso em: 26 set. 2023.
- BECKER, B. Grandes Projetos e Produção do Espaço Transnacional: Uma nova estratégia do Estado na Amazônia. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 230-254, 1989. Disponível em: <https://www.rbge.gov.br/index.php/rbg/article/view/1143>. Acesso em: 26 set. 2023.
- BINSWANGER, H. P. Brazilian policies that encourage deforestation in the Amazon. *World Development*, New York, p. 821-829, 1991. Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/Brazilian-policies-that-encourage-deforestation-in-Binswanger/107a379843b530ff3454fa6efeff419d285fb372>. Acesso em: 26 set. 2023.
- BURSZTYN, M. (org.). *Para pensar o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Brasiliense, 1993.
- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso futuro comum*. Rio de Janeiro: FGV, 1988.
- CASTRO, C. P. Hidrelétricas e a geopolítica das energias renováveis na Amazônia. *Ambiente e Sociedade*, Campinas, v. 24, p. 1-21, 2021. Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/Brazilian-policies-that-encourage-deforestation-in-Binswanger/107a379843b530ff3454fa6efeff419d285fb372>. Acesso em: 26 set. 2023.
- CASTRO, C. P. Interligando pobreza e meio ambiente: abordagens comunitárias participativas, jogos de informação imperfeita e a Convenção sobre Diversidade Biológica. *Meridiano 47 – Journal of Global Studies*, Brasília, DF, v. 18, p. 1-15, 2017. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/5292>. Acesso em: 26 set. 2023.
- CASTRO, C. P. Plantio de Grãos em Áreas de Fronteira, Ação Antrópica e Desmatamento. Estudo do Processo de Incorporação ao Mercado Nacional de Novas Terras da Amazônia. In: JACOBI, P.; FERREIRA, L. (org.). *Diálogos em ambiente e sociedade no Brasil*. São Paulo: Ed. Annablume, 2006. p. 161-180.

CASTRO, C. P. Seria a Amazônia uma colônia do Brasil? Ocidente interior, duplo vínculo e governança autônoma. *Crítica e Sociedade: revista de cultura política*, Uberlândia, v. 4, n. 2, p. 168-192, 2014. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/criticassociedade/article/view/27793>. Acesso em: 26 set. 2023.

CASTRO, C. P. Uma perspectiva latino-americana sobre os estudos amazônicos. In: FERREIRA, L. (org.). *A questão ambiental na América Latina*. Campinas: Ed. Unicamp, 2011. p. 207-236.

COSTA, F. G. et al. *Influência do transporte no uso da terra: o caso da logística da movimentação de grãos e insumos na Amazônia legal*. Piracicaba: Esalq/USP, 2001.

COSTANZA, R. *Ecological economics. The science and management of sustainability*. New York: Columbia, 1991.

ECKERSLEY, R. *Environmentalism and political theory. Toward an ecocentric approach*. London: UCL Press, 1995.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. *State of the world's forest*. Roma: FAO, 2003.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. *State of the world's forest*. Roma: FAO, 2020.

FOREWAKER, J. *A Luta pela terra: a economia política da fronteira pioneira no Brasil de 1930 aos dias atuais*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

HOGAN, D. J.; CUNHA, J. M.; CARMO, R. L. Uso do solo e mudança de sua cobertura no Centro-Oeste do Brasil: consequências demográficas, sociais e ambientais. In: HOGAN, D. J. et al. (org.). *Migração e meio ambiente no Centro-Oeste*. Campinas: Núcleo e Estudos de População – Unicamp, 2002. p. 149-176.

HURRELL, A. The politics of Amazonian deforestation. *Journal of Latin American Studies*, Cambridge, p. 197-215, 1991. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/criticassociedade/article/view/27793>. Acesso em: 26 set. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS (Brasil). Prodes – Amazônia. Monitoramento do Desmatamento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite. *PRODES – Coordenação-Geral de Observação da Terra*, Brasília, DF, 30 nov. 2022. Disponível em: <http://www.obt>.

inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes. Acesso em: 2 maio 2022.

JANSEN, P. C. M. *et al.* (ed.). Basic list of species and commoditygrouping (Plant Resources of Southeast Asia). Wageningen, Pudoc, 1991. In: FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. *State fo the world's forest*. Roma: FAO, 2003. p. 91.

KOLK, A. *Forests in international environmental politics*. International organisations, ngos and the Brazilian Amazon. Utrecht: International Books, 1996.

LIPIETZ, A. L'Amazonie, mythe françias. *Esprit*, Paris, v. 1, n. 168, p. 37-46, 1991. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/24274564>. Acesso em: 26 set. 2023.

MILLER, G. T. *Ciência ambiental*. São Paulo: Thomson, 2007.

MCCORMICK, J. *Rumo ao paraíso*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1992.

NOBRE, M.; AMAZONAS, M. C. *Desenvolvimento sustentável: a institucionalização de um conceito*. Brasília, DF: Ibama, 2002.

PÁDUA, J. A. Biosphere, history and conjuncture in the analysis of the Amazon problem. In: REDCLIFT, M.; WOODGATE, G. (ed.). *The International Handbook of Environmental Soci ology*. Cheltenham: Edward Elgar, 1997. p. 241.

SMOUTS, M. C. *Forêts tropicales junlge internationale*. Paris: Presses de Science, 2001.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. *Trade and development report*. New York: United Nations, 2018.

WORLD RESOURCES INSTITUTE. *Forest Pulse: The Latest on the World's Forests*. Washington, D.C.: World Resources Institut, 2022. Disponível em <https://research.wri.org/gfr/latest-analysis-deforestation-trends>. Acesso em: 2 maio 2022.



## **Reflexões sobre Estado, neoextrativismo e programas sociais na Bolívia e no Brasil**

*Leonardo Andrade*

*Carolina Mendes*

*Alina Ribeiro*

### **INTRODUÇÃO**

A mineração é um traço marcante da história da América Latina. Sendo uma constante na narrativa desenvolvimentista dos países e das sociedades latino-americanas, a mineração segue cada vez mais presente na contemporaneidade, com discursos governamentais que minimizam seus impactos socioambientais, posicionando a atividade mineradora como grande fonte de financiamento de programas de transferência de renda.

De acordo com dados do Programa de Monitoramento do Desmatamento da Floresta Amazônica Brasileira (Prodes), o desmatamento da Amazônia Legal voltou aos patamares de 2008, no período de 2019 a 2021 (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, 2022), sendo que a taxa de desmatamento registrada no ano de 2019 foi 34% maior que em 2018, anotando valores acima da temida barreira de 10 mil km<sup>2</sup> de área desmatada por ano e recordes de desmatamento em unidades de conservação e territórios indígenas (Pivetta, 2020).

Como consequência, o desmatamento por mineração na Amazônia foi recorde em 2021, sendo que esses dados se referem apenas à ativi-

dade mineradora regularizada (Modelli, 2021). Essa conjuntura elucida a continuidade da crise ecossocial que acomete a América Latina desde a sua conquista em 1492. Essa crise funda-se na negligência do Estado perante a fiscalização da atividade exploratória e a proteção do meio ambiente, com evidentes impactos no aprofundamento da pobreza e da desigualdade em distintas dimensões.

A partir desse cenário, buscamos compreender de que maneira ocorre a relação entre Estado, neoextrativismo – com foco na atividade mineradora – e programas sociais na América Latina. Para tanto, são objetos de análise Bolívia e Brasil no contexto do ciclo progressista latino-americano (2000-2017), período no qual as economias da região foram amplamente favorecidas pelo *boom* das *commodities*.

## SISTEMA-MUNDO, COLONIALIDADE, NEOEXTRATIVISMO

A perspectiva do sistema-mundo afirma que a partir do século XV, em decorrência da “conquista” das Américas, nasceu a economia-mundo, uma extensa zona geográfica na qual faz-se presente uma divisão do trabalho “[...] e, portanto, um intercâmbio significativo de bens básicos ou essenciais, assim como um fluxo de capital e trabalho” (Wallerstein, 2007, p. 19). Essa estrutura não compreende unidade política ou cultural; ao contrário, uma economia-mundo abarca diversas culturas e grupos sociais, e “o que unifica mais fortemente a estrutura é a divisão do trabalho nela constituída” (Wallerstein, 2007, p. 19).

A relação entre o sistema-mundo moderno e o “descobrimento” das Américas vai além da simples concomitância de acontecimentos. Na realidade, a ocupação das Américas foi o ato fundador e constitutivo que possibilitou a deflagração universal desse sistema (Dussel, 2004; Quijano; Wallerstein, 1992), que é e sempre foi capitalista.

Os Estados são parte das instituições que compõem o sistema-mundo moderno, capazes de formar uma matriz que garante não apenas o funcionamento desse sistema, mas também os conflitos e as contradições existentes nele. Nesse sentido, Quijano e Wallerstein (1992, p. 550, tradução nossa) afirmam que a colonialidade foi o elemento essencial na integração do sistema interestatal, “[...] criando não apenas uma ordem

de classificação, mas conjuntos de regras para as interações dos Estados entre si”<sup>1</sup>.

Essa hierarquização classificatória se dá em distintas esferas da vida social, política, econômica e cultural dos países que hoje compõem a América Latina, justificando justamente as múltiplas formas de controle do trabalho e delineando sua divisão, estabelecendo a ideia de escravidão para os negros africanos, trabalho coercitivo para os americanos nativos, e trabalho assalariado para os europeus. Assim, a modernidade – historicamente compreendida como signo de desenvolvimento – e a colonialidade constituem-se como duas facetas do mesmo processo histórico que permitiu a consolidação do capitalismo como modo de produção a partir da exploração do trabalho.

Embora os movimentos de independência nas Américas ao longo do século XIX tenham findado o *status* colonial, a colonialidade persistiu e ainda se faz presente a nível global. De acordo com Quijano e Wallerstein (1992, p. 551, tradução nossa), “[...] ao entrarmos no período pós-independência, as formas de controle do trabalho e os nomes das categorias étnicas foram atualizados. Mas uma hierarquia étnica permaneceu”<sup>2</sup>.

Por ser ubíqua, a colonialidade encontra-se presente também na visão da natureza como um aglomerado de recursos naturais passíveis de exploração, capitalização e financeirização. Saberes tradicionais que se fundamentam em outra relação com a natureza – entendendo o ser humano não como superior a ela, mas como parte dela – foram silenciados e excluídos, fazendo-se presente nos dias atuais a visão da natureza como um amontoado de recursos naturais (Dussel, 2011).

Na prática, essa dinâmica exploratória reverte e reprimariza as economias latino-americanas sob a lógica macroeconômica estabelecida pelos centros de poder, visto que a exploração predatória dos recursos naturais, com baixa diversificação produtiva das cadeias de valor, ocupa uma posição periférica no sistema-mundo moderno, configurando a

---

1 Texto original: “[...] creating not only rank order but sets of rules for the interactions of states with each other”.

2 Texto original: “As we came into the post-independence period, the forms of labour control and the names of the ethnic categories were updated. But an ethnic hierarchy remained”.

atual lógica neoextrativista. O neoextrativismo contemporâneo é, portanto, um modelo baseado na superexploração dos bens naturais e na expansão das fronteiras da exploração, conformando um espaço mais amplo do que o extrativismo histórico:

[...] o neoextrativismo designa mais que as atividades tradicionalmente consideradas extrativistas, uma vez que inclui desde a megamineração a céu aberto, a expansão da fronteira petrolífera e energética, a construção de grandes represas hidrelétricas e outras obras de infraestrutura [...] até a expansão de diferentes formas de monocultura ou monoprodução, por meio da generalização do modelo de agronegócios, da superexploração pesqueira ou das monoculturas florestais (Svampa, 2019, p. 33).

Essa lógica neoextrativista constitui-se como uma das diversas dinâmicas da colonialidade, que mantém a estrutura de divisão do trabalho, perpetuando a posição da América Latina enquanto região exportadora de bens primários e importadora de produtos industrializados e de tecnologia avançada. Essa espécie de “globalização-exclusão” (Wentzel; Binztok, 2017, p. 520), por sua vez, segue seu curso violento e opressor contra outros modos de vida e distintas formas de relação entre natureza, sociedade e Estado.

Essa matriz produtiva perpassa a noção de linha ideológica entre projetos políticos de direita e esquerda e encontra-se presente em distintos posicionamentos políticos. De maneira geral, no que concerne ao neoextrativismo, em si, a discussão que divide direita e esquerda parece girar em torno do papel do Estado nos megaempreendimentos, desconsiderando seus evidentes impactos à natureza e malefícios sociais.

## **ANOS 2000, CONSENSO DAS *COMMODITIES* E A ONDA ROSA**

No início dos anos 2000, a América Latina foi favorecida pelo *boom das commodities*, uma alta dos preços dos produtos primários no mercado internacional, catalisada principalmente pela expansão econômica da China, com destaque para a atividade mineral:

No decorrer da primeira década do século XXI, com o aumento do preço das *commodities* minerais, o extrativismo mineral expandiu-se em territórios latino-americanos. Esse processo possui concomitância com o crescimento significativo das demandas mundiais por minérios, especialmente de países asiáticos como a China (Gonçalves, 2016, p. 39-40).

Esse contexto foi coetâneo a amplo movimento de mobilizações sociais marcadas pelo questionamento das políticas neoliberais das décadas anteriores (Svampa, 2019). No início dos anos 2000, observou-se a ascensão de governos de esquerda em países como Venezuela, Equador, Bolívia, Brasil, Argentina, Uruguai, entre outros. O fenômeno da Onda Rosa esteve marcado pelo “aumento dos gastos com programas sociais, com programas de transferência condicionada de renda e maior ênfase na educação” (Paus, 2017, p. 17)<sup>3</sup>.

Esse período marcou também “[...] passagem do Consenso de Washington, associado à valorização financeira e ao ajuste estrutural, ao Consenso das *Commodities*, baseado na exportação em larga escala de bens primários, no crescimento econômico e na expansão do consumo” (Svampa, 2019, p. 36). O *modus operandi* das atividades extrativas adquiriu novas características, mas manteve o caráter de absoluta depredação da natureza e de espoliação de territórios. O extrativismo – agora neoextrativismo – enquanto lógica comercial e econômica alcançou dimensões jamais vistas.

A Bolívia é apontada por Svampa (2019) como um dos casos mais paradoxais do ciclo progressista latino-americano. Em 2005, os bolivianos elegeram seu primeiro presidente indígena, Evo Morales, militante indígena e cocaleiro, filiado ao partido Movimiento al Socialismo (MAS). Foi reeleito nos anos 2009, 2014 e 2019, e seus governos foram marcados pelo lançamento de programas sociais com foco na redução da pobreza e desigualdade, além do estabelecimento de uma Assembleia Constituinte em 2006 e a promulgação de uma nova constituição em 2009 que refundou do Estado boliviano, agora denominado “Plurinacional”.

---

3 Texto original: “[...] increased spending on social programs, with conditional cash transfers programs and greater emphasis on education”.

No Brasil, Avritzer (2018) verifica a compatibilidade entre a democracia brasileira e adoção de políticas públicas distributivas no período compreendido entre 1994 e 2010. Entre 2002 e 2016, os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) estiveram no poder com a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva e, posteriormente, de Dilma Rousseff, ambos reeleitos, e como no caso boliviano, os governos do PT foram notabilizados pelo lançamento de programas sociais que pretendiam alçar populações pobres para fora da linha da pobreza, marcadamente a partir de políticas de transferência de renda. Destacam-se também durante as gestões do PT a redução das desigualdades em termos de acesso à educação e o avanço das políticas identitárias.

Um dos aspectos mais importantes na promoção do neoextrativismo na Bolívia e no Brasil tem sido o discurso adotado por seus líderes políticos, que posicionaram as atividades extrativistas como fundamentais para o desenvolvimento socioeconômico. A mineração é uma atividade que permeia constantemente os discursos governamentais. No caso boliviano, o *Plan Nacional de Desarrollo* (2007, p. 120, tradução nossa) afirma que:

O Estado, em seu novo papel, participará diretamente no desenvolvimento de projetos geológicos, de mineração e metalúrgicos estratégicos, garantindo o desenvolvimento da iniciativa privada, atraindo investimentos estrangeiros, e fará melhor uso do excedente econômico, promovendo a atividade produtiva de organizações sociais e comunitárias organizações sociais e comunitárias nas proximidades das operações de mineração, contribuindo para o desmantelamento do colonialismo<sup>4</sup>.

---

4 Texto original: “El Estado, en su nuevo rol, participará directamente en el desarrollo de proyectos geológicos, mineros y metalúrgicos estratégicos, garantizando el desarrollo de la iniciativa privada, con atracción de inversión extranjera, y realizará un mejor uso y destino del excedente económico promoviendo la actividad productiva de las organizaciones sociales y comunitarias, que se encuentran al entorno de las operaciones mineras, contribuyendo a desmontar el colonialismo”.

No caso brasileiro, o *Plano nacional de Mineração 2030 (PNM-2030)* (2010, p. 8), lançado sob o governo de Dilma Rousseff, também retrata discurso governamental a favor do neoextrativismo:

Nesse processo de mudanças que o País atravessa, o setor mineral exerce papel relevante, porque é a base de diversas cadeias produtivas que geram o padrão de consumo da sociedade moderna. Além disso, as atividades de geologia, mineração e transformação mineral estão interconectadas a espaços territoriais, sociopolíticos e econômicos, com tendência à grande expansão, dadas as projeções de crescimento dos mercados de bens minerais, tanto no Brasil como no mundo.

A partir dessa dimensão discursiva, observa-se que a lógica neoextrativista, por ser parte constitutiva da colonialidade, perpassa a ideia de vieses políticos de direita ou esquerda e encontra-se presente em distintos posicionamentos. Assim, no que tange à discussão sobre as atividades extrativistas, o embate de ideias entre direita e esquerda diz respeito ao papel do Estado na extração dos recursos naturais e na destinação de seus proventos, e não à viabilidade da atividade extrativista em si.

## MINERAÇÃO NA BOLÍVIA E NO BRASIL: APROXIMAÇÕES E PARTICULARIDADES

A história boliviana tem se desenvolvido em profunda articulação com processos de exploração mineira, tendo essa atividade econômica marcado os ciclos e caminhos políticos do país. Tal atividade foi reestruturada especialmente a partir de 2009, quando a alta do valor de mercado dos produtos primários entre 2003 e 2012 refletiu em aumento substancial do “valor de produção e das exportações, e em muitos casos, também supôs fortes incrementos na quantidade de minerais explorados” (López *et al.*, 2020, p. 13, tradução nossa)<sup>5</sup>. A partir de dados divulgados pelo Ministério

---

5 Texto original: “[...] valor de la producción y de las exportaciones, y en muchos casos, supuso también fuertes incrementos en la cantidad de minerales explotados”.

de Mineração e Metalurgia da Bolívia em 2019, López e demais autores (2020) identificaram que a produção mineira na Bolívia vinha sofrendo uma ascensão aguda e constante, sem decréscimo desde 2005.

No Brasil<sup>6</sup>, a exploração mineral esteve associada a alguns dos principais ciclos históricos de constituição do país, mas sua participação na economia nacional não tem sido preponderante – observando-se inclusive declínio a partir dos anos 1970 – em vista da exploração concentrada majoritariamente em minério de ferro e da variedade e diversidade de recursos explorados no país (Brasil. 2010). Ainda assim, nos anos 2000, o Estado brasileiro investiu na reorganização do setor – como atesta o *Plano Nacional de Mineração 2030* – de maneira a ampliar o retorno dessa atividade no contexto do *boom* das *commodities*.

Nos anos finais da década de 2010, parte considerável das comercializações da Bolívia e do Brasil é constituída por produtos de origem mineral. Enquanto no Brasil o setor mineral representa cerca de 21,1% dos principais produtos de exportação, na Bolívia esse setor é responsável por 71,8% das exportações, sendo produto predominante o gás natural (Naciones Unidas, 2022b).

A relevância da matriz mineral no Produto Interno Bruto (PIB) não pode deixar de ser considerada em relação à sua participação nas exportações dos dois países. Na Bolívia, em 2018, os produtos primários da mineração que estiveram entre os principais exportados foram gás natural (37,8%), minério de zinco e seus concentrados (19%), minerais e minerais concentrados argentíferos, platiníferos e do grupo platino (6,6%) etc., correspondendo a 71,8% do total de exportações. Com uma matriz mineradora bem distinta, no Brasil, em 2019, os produtos primários da mineração que estiveram entre os principais exportados foram petróleo bruto (10,9%) e minério de ferro e seus concentrados (exceto

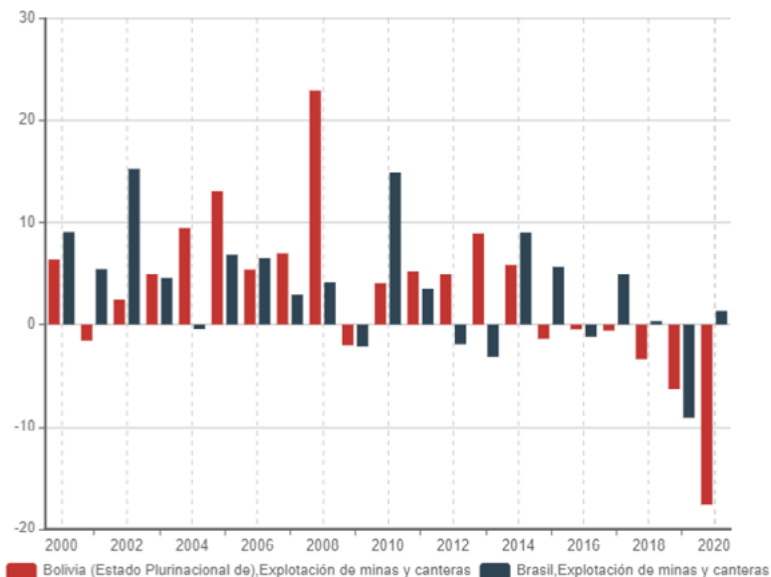
---

6 Diante da necessidade de obter dados oficiais sobre mineração no Brasil, fizemos uma consulta à Agência Nacional da Mineração (ANM), em busca de informações sobre a produção e exportação mineral no país entre 2000 e 2020, com detalhamentos relativos a tipos, locais e agentes de produção. A resposta à consulta foi incompleta, com dados que necessitavam de muitos ajustes para análise. O órgão considerou que grande parte das informações estaria no Anuário Mineral Brasileiro, acessível em: <https://www.gov.br/anm/pt-br/assuntos/economia-mineral>, cujas informações não estão tratadas ou sistematizadas de forma evidente.

piritas de ferro tostadas (10,2%), correspondendo a 21,1% do total de exportações (Naciones Unidas, 2022b).

Com relação à expressividade dessas atividades de exploração mineral para o crescimento do PIB de cada um desses países, verificou-se crescimento constante na primeira década dos anos 2000, com queda acentuada no ano de 2008 devido à crise financeira mundial, e outra muito mais aguda a partir de 2018. De modo geral, a partir da segunda década do século XXI, nota-se um declínio paulatino das taxas de crescimento do PIB da atividade mineradora, em consonância com a estagnação do *boom* das *commodities*.

FIGURA 1 – Percentual da taxa de crescimento do PIB referente à mineração (exploração de minas e pedreiras) entre 2000 e 2020



Fonte: Naciones Unidas ([2022])<sup>7</sup>.

Entre 1990 e 2014, houve grande investimento na atividade mineradora e as exportações bolivianas quadruplicaram, lideradas pela expansão

7 Ver em: <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=2&lang=es>.

das exportações de gás natural (Klein, 2016). Com essa expansão, o governo “[...] aumentou os gastos sociais por meio de transferências condicionais em dinheiro, e investimentos em educação, saúde e bem-estar social” (Klein, 2016, p. 360). Nota-se que, no caso brasileiro, a mineração é menos expressiva no total de exportações, possivelmente em razão de uma matriz de exploração mais diversificada de minérios e da centralidade do agronegócio.

Segundo Klein (2016, p. 11), a Bolívia fornece um terço de todo o gás natural utilizado no Brasil, sendo “[...] a principal fonte de energia tanto para as residências como para as indústrias nas regiões Sudeste e Sul brasileiras”. Isso elucidada as diferentes escalas da colonialidade no sistema-mundo: as relações de dominação e exploração ocorrem também entre países pertencentes ao Sul Global, criando formas alternativas de subimperialismo.

No que concerne ao investimento externo direto em mineração na América Latina:

[...] no período de 2003 a 2015, cerca de US\$ 150 bilhões foram investidos em cerca de 510 projetos de mineração em toda a América Latina. Do montante total de investimento estrangeiro direto destinado à mineração, apenas 1,4% foi para o Estado Plurinacional da Bolívia, tendo sido os principais destinatários Chile (32,3%), Peru (22,8%) e Brasil (20,5%) (López et al., 2020, p. 18, tradução e grifo nosso)<sup>8</sup>.

É notável a diferença no quantitativo de investimento externo direto entre Bolívia e Brasil especialmente porque o valor agregado do PIB por atividade econômica a preços correntes da mineração correspondeu a 11% do PIB boliviano em 2019 e a 2,9% do PIB brasileiro em 2020 (Naciones Unidas, 2022b).

Algumas particularidades elucidam os diferentes *modus operandi* da atividade mineradora na Bolívia e no Brasil. Em primeiro lugar, Morales

---

8 Texto original: “[...] en el periodo 2003-2015 se invirtieron cerca de USD 150 mil millones en alrededor de 510 proyectos mineros en toda Latinoamérica. Del monto total de inversión extranjera directa destinada a la minería tan sólo el 1,4 % tuvo como destino el Estado Plurinacional de Bolivia, siendo los principales destinatarios Chile (32,3 %), Perú (22,8) y Brasil (20,5 %)”.

nacionalizou os hidrocarbonetos em 2007 e, com esse movimento, as petrolíferas – Petrobrás inclusa – aceitaram pagar impostos de até 85% do valor da produção (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, 2006). Em adição, a lei dos hidrocarbonetos de 1996 já permitia grandes investimentos, “principalmente por parte de empresas estatais de outros países” (Klein, 2016, p. 359).

No que tange à reorganização do marco regulatório, o Estado boliviano, entre 2006 e 2019, incentivou a ampliação da produção mineral pelo setor cooperativo, potencializando a atividade mineradora estatal e promovendo a mineração cooperativa, o que pode ser compreendido como um componente de intervenção social em vista da quantidade de famílias beneficiadas, marcadamente aquelas de origem indígena. Entretanto, os maiores ganhos se encontram no setor privado, seja por sua maior capacidade de investimento, seja pelo tipo de minerais explorados pelo segmento (López *et al.*, 2020).

O novo marco legal definiu ainda a distribuição de *royalties* referentes à exploração mineral, determinando que 85% seriam direcionados para o governo e 15% para o município explorado. Nesse cenário, é possível verificar uma correlação significativa entre a mineração e o desenvolvimento somente entre municípios e departamentos mais dependentes dessa atividade econômica:

[...] atividade de mineração, por si só, não aumenta o desenvolvimento (medido pelas necessidades básicas insatisfeitas). No entanto, há resultados que sugerem que esse quadro negativo se torna positivo se a atividade de mineração – que gera *royalties* – for combinada com uma capacidade institucional adequada em nível municipal (López *et al.*, 2020, p. 56, tradução nossa)<sup>9</sup>.

9 Texto original: “la actividad minera, por sí sola, no incrementa el desarrollo (medido a través de las íveldades básicas insatisfechas). No obstante, existen resultados que sugieren que este panorama negativo se torna positivo si se combinan la actividad minera – generadora de regalías – uumauna adecuíveldadeidad institucionalível municipal”.

Assim, López e demais autores (2020) consideram que o marco legal da mineração boliviana necessita de revisão profunda que supere as contradições inerentes ao sistema, considere as assimetrias entre os atores envolvidos e permita o desenvolvimento do setor sob uma perspectiva integral do ciclo da atividade mineradora.

Por outro lado, no Brasil, o processo de reestruturação do marco regulatório ao longo das duas primeiras décadas dos anos 2000 foi moroso e sofreu novas inflexões a partir do *impeachment* da presidenta Dilma. O *Plano Nacional de Mineração 2030* destaca como objetivos mais prementes: o estabelecimento de sistema de governança pública – para a consolidação de marco regulatório; a criação de estruturas de acompanhamento e fiscalização, alterações em processos de outorga de concessões e política de compensação financeira (*royalties*) – e a ampliação de conhecimento geológico.

Na Bolívia, uma outra particularidade notável do caso dos atores envolvidos na mineração é a presença expressiva das cooperativas mineiras, que compõem o trio de atores ao lado de mineração estatal e mineração privada. Essas cooperativas “[...] são o tipo de operadores mais amplo no país e mostram uma ampla diversidade de formas de organização, níveis tecnológicos, tipos de produtos mineiros explorados e impactos sociais” (López *et al.*, 2020, p. 43, tradução nossa)<sup>10</sup>, aproximando-se à exploração comunitária e indígena, inclusive localizando-se em Territórios Indígenas Originários Campesinos. Ademais, o setor cooperativo segue legislação específica, com benefícios consideráveis em relação aos outros atores, concentrando sua atividade na produção de ouro, em vista de uma mineração pequena e artesanal que não requer grandes investimentos (López *et al.*, 2020).

O que se observou no Brasil com relação à exploração mineral artesanal e em pequena escala foi um incentivo à regularização do garimpo, ainda associado à exploração ilegal. Essa intenção estava evidente no marco regulatório de 2030 e foi acentuada pela retomada de discursos

---

10 Texto original: “[...] son el tipo de operadores más extendido en el país y muestran una amplia diversidad de formas de organización, niveles tecnológicos, tipos de productos mineros explotados e impactos sociales”.

governamentais nocivos ao meio ambiente, estruturados na negligência e imperícia do Estado, com a ampliação das concessões de lavra pelo governo (Heider, 2016).

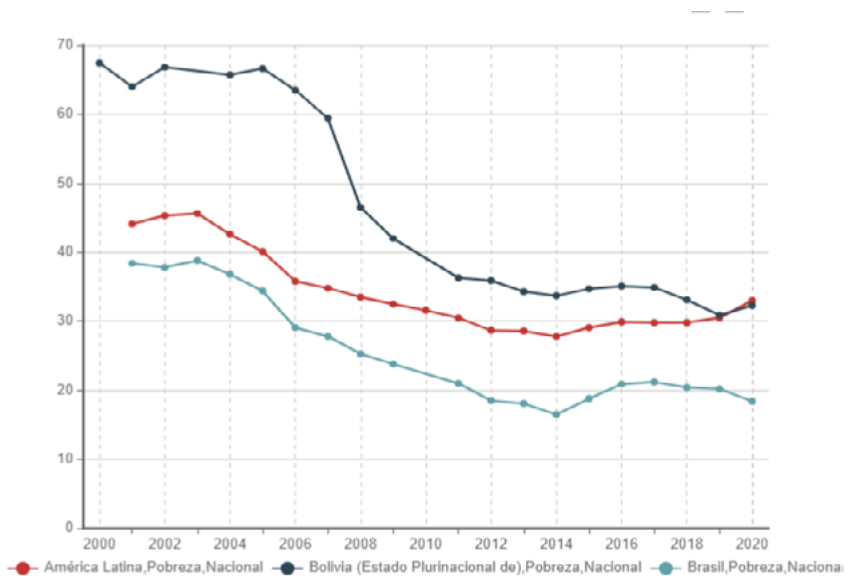
## POBREZA E PROGRAMAS SOCIAIS NA BOLÍVIA E NO BRASIL: ALCANCES E LIMITES DA ONDA ROSA

Apesar dos ganhos econômicos provenientes do *boom* das *commodities* e dos avanços sociais conquistados no período, a América Latina segue sendo a região mais desigual do mundo desde a década de 1980. Os 10% mais ricos concentram uma renda muito superior quando comparada a qualquer outra região do mundo (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2019). Assim, a pobreza e a desigualdade social – mazelas estruturadas e perpetuadas pela colonialidade – praticamente são “naturalizadas” no tecido social dos países latino-americanos. Diante desse quadro, os governos progressistas que se sucederam na região adotaram programas de transferência de renda voltados à redução da pobreza como o emblema de suas gestões e bandeira principal de suas campanhas à reeleição.

No que tange à pobreza, o indicador desenvolvido pelo Banco Mundial é o mais utilizado nos estudos comparativos entre países de diferentes regiões. O índice é calculado considerando o número de pessoas com limites de renda de: 1) até US\$ 1,90 (linha internacional de pobreza); 2) até US\$ 3,20 (linha de pobreza para economias de renda média baixa); e 3) até US\$ 5,50 (linha de pobreza para economias de renda média alta). O primeiro limite é considerado o de extrema pobreza, enquanto o último é considerado o limite de pobreza indicado para a América Latina:

A pobreza e a extrema pobreza alcançaram em 2020 na América Latina níveis que não foram observados nos últimos 12 e 20 anos, respectivamente, bem como uma piora dos índices de desigualdade na região e nas taxas de ocupação e participação no mercado de trabalho, sobretudo das mulheres, devido à pandemia da COVID-19 apesar das medidas de proteção social emergenciais que os países adotaram para freá-la (Nações Unidas, 2021).

FIGURA 2 – Percentual da população pobre da América Latina, da Bolívia e do Brasil entre 2000 e 2020



Fonte: Naciones Unidas ([2022])<sup>11</sup>.

Cerca de 100 milhões de latino-americanos saíram da pobreza entre as décadas de 1990 e 2000, por conta dos programas sociais e políticas salariais em meio ao *boom* das *commodities* (Lissardy, 2020). Nas últimas décadas, as taxas de pobreza declinaram de forma significativa, ancoradas sobretudo em políticas e programas sociais direcionados aos setores mais vulnerabilizados.

Embora a pobreza e a desigualdade sejam fenômenos multidimensionais, verifica-se que políticas públicas para seu enfrentamento têm sido direcionadas para a mitigação da pobreza e desenhadas majoritariamente a partir do aspecto da renda. Assim, no cenário de estratégias com vistas à redução da pobreza, programas de proteção social ganham evidência na contemporaneidade latino-americana, particularmente

11 Ver em: <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>.

aqueles de transferência de renda, considerando os resultados de alívio da extrema pobreza que apresentam no curto prazo.

No Brasil, nos governos do PT, o programa social de transferência de renda de maior evidência foi o Programa Bolsa Família (PBF), lançado em 2003 e estruturado a partir da unificação de experiências anteriores. O PBF “[...] tinha como objetivo contribuir para a inclusão social de milhões de famílias brasileiras premidas pela miséria, com alívio imediato de sua situação de pobreza e da fome” (Campello, 2013, p. 15), tendo como referência básica para acesso a ele a renda familiar per capita de até meio salário mínimo. Assim, o programa tem sido operacionalizado a partir do repasse de benefícios monetários pagos às mulheres e sem determinação de sua destinação. Entretanto, tem sido atrelado ao cumprimento de condicionalidades vinculadas a serviços de educação e saúde, o que representa ganhos além dos monetários (Paiva; Falcão; Bartholo, 2013).

Na Bolívia, são dois os principais programas sociais lançados no período aqui estudado: o Bono Juancito Pinto (BJP), lançado em 2006, destinado ao incentivo à matrícula e permanência de crianças no nível primário escolar público (Naciones Unidas, 2006), e o Bono Juana Azurduy (BJA), lançado em 2009, destinado ao acesso à saúde por mulheres grávidas e lactantes (Naciones Unidas, 2009). O BJP é condicionado a uma presença superior a 80% do ano letivo, e o BJA é condicionado à realização de exames pré-natal, acompanhamento de saúde e vacinação (Castro; Guerra; Filho, 2020). De acordo com o relatório *El Nuevo Modelo Económico, Social, Comunitario y Productivo*, publicado pelo governo em 2011, o Estado redistribuidor transferiria recursos de setores excedentes – principalmente hidrocarbonetos, mineração, eletricidade e “recursos ambientais” – para setores geradores de emprego e renda – os *bonos* inclusos – beneficiando, assim, a luta contra a pobreza.

Considerando o delineamento dos programas a partir do aspecto da renda, obtêm-se os seguintes dados:

TABELA 1 – Gasto total e população atingida pelos programas de transferência condicionada de renda na Bolívia e no Brasil

País	Bolívia*				Brasil**			
	Gasto total (USD\$)	Gasto total (% do PIB)	População atingida	% da população	Gasto em transferências (USD\$)	Gasto em transferências (% PIB)	População atingida	% da população
2003	-	-	-	-	-	-	16.124.195	8,84%
2004	-	-	-	-	1.292.750.270	0,19%	29.434.906	15,92%
2005	-	-	-	-	2.337.908.589	0,226%	38.968.779	20,81%
2006	28.371.303	0,25%	1.084.967	11,55%	-	-	49.115.238	25,91%
2007	35.268.291	0,27%	1.324.005	13,85%	4.496.812.598	0,32%	49.461.308	25,79%
2008	48.464.280	0,29%	1.677.660	17,26%	5.711.122.139	0,34%	47.288.662	24,37%
2009	59.391.012	0,35%	1.960.169	19,83%	5.868.817.974	0,35%	54.494.728	27,78%
2010	68.194.702	0,35%	1.851.677	18,43%	7.649.383.629	0,35%	55.344.950	27,92%
2011	72.400.486	0,30%	1.835.010	17,97%	9.949.600.807	0,38%	56.884.187	28,41%
2012	77.114.052	0,28%	1.916.432	18,47%	10.506.710.640	0,43%	58.158.901	28,76%
2013	83.887.519	0,27%	2.097.736	19,9%	11.130.087.079	0,45%	57.888.228	28,36%
2014	88.454.065	0,27%	2.366.770	22,11%	11.100.385.231	0,45%	56.513.631	27,44%
2015	64.512.504 (s/ info do BJP)	-	2.414.951	22,22%	8.115.148.650	0,45%	56.244.652	27,07%

País	Bolívia*				Brasil**			
	Gasto total (USD\$)	Gasto total (% do PIB)	População atingida	% da população	Gasto em transferências (USD\$)	Gasto em transferências (% PIB)	População atingida	% da população
2016	78.582.518	0,23%	2.399.671	21,76%	7.814.332.649	0,44%	54.762.684	26,14%
2017	90.000.000	0,24%	2.429.982	21,71%	9.208.603.419	0,45%	55.808.062	26,43%
2018	23.545.586 (s/ info do BJA)	-	2.449.415	21,57%	8.381.802.245	0,45%	57.075.896	26,82%
2019	85.057.940	0,21%	2.391.808	20,77%	7.290.806.512	-	53.229.083	24,83%

\* Dados relativos aos programas Bono Madre Niño-Niña Juana Azurduy (BJA), iniciado em 2009, e Bono Juancito Pinto (BJP), iniciado em 2006. Os dados dos anos 2006, 2007 e 2008 correspondem somente ao BJP.

\*\* Dados relativos ao Programa Bolsa Família (PBF), iniciado em 2003.

Fonte: elaborada pelos autores com base nos dados disponíveis na Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe<sup>12</sup>.

12. Ver em: <https://dds.cepal.org/lbpsnc/ptc>.

No caso brasileiro do PBF, é possível notar que em 2012 atingiu-se o número máximo de indivíduos atendidos, além de um incremento paulatino no montante e percentual do PIB gasto com transferências até o ano de 2013. Após este ano observa-se uma cristalização do investimento em 0,45% do PIB – embora note-se uma flutuação nos montantes absolutos – bem como um decréscimo na população atingida, com exceção de pequeno incremento em 2018. Considerando que os repasses são realizados a partir da renda familiar e uma vez que as famílias tenham melhores condições econômicas deixem o programa, se poderia inferir que as estabilizações e reduções observadas tenham ocorrido a partir da saída das famílias da condição de pobreza. Entretanto, não se pode deixar de considerar o impacto do teto de gastos que passou a vigorar a partir de 2017, visto que na verdade o que se observou foi um aumento da população em situação de pobreza (Naciones Unidas, 2022a).

No caso boliviano, o BJA e o BJP vêm beneficiando em média 20% da população ao longo dos últimos anos. A variação acerca da população atingida deve-se ao fato de que ambos os programas apresentam períodos específicos de cobertura. No caso do BJA, os benefícios permanecem somente até que a criança cumpra dois anos de idade, e no caso do BJP, os benefícios alcançam cidadãos menores de 21 anos que estejam “[...] cursando o nível de educação primária comunitária vocacional ou o nível de educação secundária comunitária produtiva” (Naciones Unidas, 2009, tradução nossa)<sup>13</sup>. Ainda de acordo com os dados, observa-se que o gasto total (% do PIB) vem sofrendo uma queda gradual, passando de 0,35% em 2009 para 0,21% em 2019.

A Bolívia foi um dos casos mais destacados do ciclo progressista latino-americano, alcançando níveis de crescimento econômico e taxas bastante expressivas de redução da pobreza e da desigualdade. No período entre 2005 e 2018, a pobreza extrema foi reduzida pela metade (de 38,2% para 15,2%), assim como a pobreza moderada (de 60,6% em 2005 para 34,6% em 2018) (Bolívia, 2019). Segundo Mariñelarena (2020), a na-

---

13 Texto original: “cursando el nivel de educación primaria comunitaria vocacional o el nivel de educación secundaria comunitaria productiva, en las unidades educativas fiscales y de convenio del subsistema de educación regular”.

cionalização dos hidrocarbonetos em 2006 foi um elemento-chave para o lançamento do programa econômico e social do partido de Evo Morales.

Ainda que os programas de proteção social organizados como pensões sociais não sejam o foco deste estudo, é importante registrar sua relevância. Não tratamos aqui de suas minúcias em vista do fato de que estão fundamentados particularmente sobre aspectos físicos de seus beneficiários, ainda que haja um corte de renda no caso do BPC brasileiro. No Brasil, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) no valor de um salário mínimo tem sido concedido a idosos e deficientes cuja renda familiar per capita seja igual ou menor que 1/4 do salário mínimo. Assim, o recorte para acessá-lo não é somente associado à renda, e seu financiamento é realizado por meio do Fundo Nacional de Assistência Social.

No caso boliviano, o Renta Dignidad é uma pensão vitalícia universal concedida a todos os idosos acima de 60 anos, independentemente de suas rendas. A discriminação no valor transferido ocorre caso a pessoa já receba algum tipo de renda ou pensão da “segurança social contributiva” (Naciones Unidas, 2008). O financiamento do programa provém de recursos do Imposto Indireto aos Hidrocarbonetos e dividendos de empresas públicas.

Na estruturação dos programas de transferência de renda observados, fica evidente o discurso que os vincula ao desenvolvimento econômico, sugerindo que a redução da pobreza se sustenta sobre uma perspectiva de progresso ancorada em recursos advindos de práticas extrativistas – largamente representativas das economias desses países.

Esse tipo de vinculação cria a ilusão de que a atividade econômica neoextrativista pode mitigar a pobreza. Além disso, é preocupante que tal associação dificulte o entendimento das reais consequências de práticas neoextrativistas para a ampliação da desigualdade, em vista de suas consequências para a devastação ambiental, a espoliação de áreas preservadas e de outros modos de vida, a emergência de lutas e resistências, o deslocamento de populações, o agravamento de questões de saúde e a violência epistêmica. Assim, invisibiliza-se como o neoextrativismo, enquanto lógica ordenadora do sistema capitalista, contribui para a ampliação da desigualdade em outras dimensões, perpetuando as dinâmicas da colonialidade.

Finalmente, é necessário explicitar que processos de mitigação da pobreza apoiados sobre o neoextrativismo são insustentáveis. Após a estagnação do *boom* das *commodities*, a taxa de pobreza na América Latina aumentou de 28%, em 2014, para 31% em 2021. Do total de pobres que a região “concentrou” nos últimos cinco anos, 26 milhões sofrem com a pobreza extrema, sendo o Brasil a principal fonte desse retrocesso. Todavia, não se trata somente da duração do *boom* das *commodities* ou de aumentos ou reduções da atividade econômica. O neoextrativismo é um modelo insustentável por apoiar-se na exploração de recursos escassos e finitos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscamos compreender as relações que permeiam Estado, programas sociais e neoextrativismo nos contextos boliviano e brasileiro. O fio condutor parece ser o discurso propagado pelos líderes políticos, que condicionam o bem-estar social à lógica extrativista, dando a impressão de que um não pode existir sem o outro. Cria-se, portanto, a noção de que o neoextrativismo não é apenas parte constitutiva do mundo atual, mas também uma condição sem a qual se tornaria infactível a igualdade social e o alívio da pobreza.

No caso aqui estudado, infere-se que, muito embora a ascensão e consolidação chinesa do começo dos anos 2000 tenha parecido ser um caminho de emancipação da América Latina em relação aos Estados Unidos, surge uma espécie de neoextrativismo dependente, que reafirma a posição periférica da América Latina no sistema-mundo.

Diante desse sistema-mundo estruturado por diversas escalas da colonialidade, faz-se necessário questionar o ciclo “progressista” latino-americano dos anos 2000 que se assentou sobre uma base desenvolvimentista, dando apenas uma nova roupagem às antigas estruturas socioeconômicas que acometem a América Latina desde o período colonial. Observa-se, principalmente com a estagnação do *boom* das *commodities*, que essa noção restrita de progresso possui limites a médio prazo.

Algumas questões foram suscitadas a partir das reflexões aqui realizadas e merecem aprofundamentos futuros. Em primeiro lugar, há algum modelo de desenvolvimento – ou reenvolvimento, ao se pensar em saberes originários – contrário à exploração ambiental e à cultura do consumo? Sendo a terra um bem naturalmente comum, qual é o lugar da democracia em governos que vinculam justiça social a práticas extrativistas? Há regramentos estatais que exijam das atividades econômicas o devido retorno social e que amparem processos de *accountability*?

Embora algumas conclusões tenham sido apresentadas ao longo do texto, é imprescindível também observar tendências que se anunciam. A conjuntura formada a partir de 2020, com a pandemia do coronavírus e um suposto novo *boom* das *commodities*, aponta para o agravamento das questões de desigualdade e pobreza, e para a retomada acentuada de atividades neoextrativistas, com agravamento de seus efeitos sobre as populações e o meio ambiente. Portanto, estudos posteriores que se aproximem desse tema serão bem-vindos.

## REFERÊNCIAS

ALIAGA, J. Morales nacionalizou os hidrocarbonetos, mineração está no mesmo caminho. *IBRAM*, Brasília, DF. 8 dez. 2006. Disponível em: <https://ibram.org.br/noticia/morales-nacionalizou-os-hidrocarbonetos-mineracao-esta-no-mesmo-caminho/>. Acesso em: 12 abr. 2022.

AVRITZER, L. O pêndulo da democracia no Brasil: uma análise da crise 2013-2018. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, v. 37, n. 2, p. 273-289, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/c3T5mk68ngn7PQ5chVkbhrS/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 7 jun. 2022.

BOLÍVIA. El nuevo modelo económico, social, comunitario y productivo. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. *Economía y Finanzas*, Bolívia, 2011. Disponível em: <https://www.economiayfinanzas.gob.bo/revista-economia-plural-01-el-nuevo-modelo-economico-social-comunitario-y-productivo.html>. Acesso em: 8 out. 2021.

BOLÍVIA. La pobreza en Bolivia se ha reducido. *Instituto Nacional de Estadística*, Bolivia, 2019. Disponível em: [https://www.ine.gob.bo/index.php/ine-la-pobreza-en-bolivia-se-ha-reducido/#:~:text=La%20pobreza%20extrema%20se%20redujo,07.10.19%20\(INE\)](https://www.ine.gob.bo/index.php/ine-la-pobreza-en-bolivia-se-ha-reducido/#:~:text=La%20pobreza%20extrema%20se%20redujo,07.10.19%20(INE)). Acesso em: 20 mar. 2022.

BOLÍVIA. [Plan Nacional de Desarrollo]. Bolivia: Gaceta Oficial, 2007. Disponível em: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/edicions/view/103ESP>. Acesso em: 12 abr. 2022.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. *Plano nacional de Mineração 2030 (PNM-2030)*. Brasília, DF: MME, 2010.

CAMPELLO, T. Uma década derrubando mitos e superando expectativas. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. (org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília, DF: Ipea, 2013. p. 20-24.

CASTRO, F. S.; GUERRA, S. M.; FILHO, P. A. Bolívia pré-golpe: notas de um estudo de campo. *Revista Fim do Mundo*, Marília, n. 1, p. 104-133, 2020. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/RFM/article/view/10188>. Acesso em: 13 jun. 2022.

COSTA, C.; LOUREIRO, C. A ecologia política de Enrique Dussel: aproximações para as lutas sociais na América Latina. *Em Pauta*, Rio de Janeiro, n. 38, v. 14, p. 86-113, 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/download/27859/20031>. Acesso em: 11 abr. 2022.

DUSSEL, E. La cuestión ecológica en Marx. In: MARTÍNEZ, L. M. (ed.). *Cultura y Naturaleza*. Bogotá: Jardín Botánico de Bogotá, 2011. p. 227-238. Disponível em: [https://www.academia.edu/8104672/Cultura\\_y\\_Naturaleza](https://www.academia.edu/8104672/Cultura_y_Naturaleza). Acesso em: 29 jun. 2021.

DUSSEL, E. Sistema-Mundo y Transmodernidad. In: DUBE, S.; BANERJEE, I.; MIGNOLO, W. (ed.). *Modernidades coloniales*. México, DF: El Colegio de Mexico, 2004. p. 201-226. Disponível em: <http://www.ram-wan.net/restrepo/decolonial/10-dussel-sistema%20mundo%20y%20transmodernidad.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2021.

DUSSEL, E. Transmodernidade e interculturalidade: interpretação a partir da filosofia da libertação. *Revista Sociedade e Estado*, Brasília, DF, v. 31 n. 1, p. 51-73, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/>

se/a/wcP4VWBVw6QNbvq8TngggQk/?lang=pt&format=pdf. Acesso em: 27 jun. 2021.

GONÇALVEZ, R. Capitalismo extrativista na América Latina e as contradições da mineração em grande escala no Brasil. *Cadernos Prolam*, São Paulo, v. 15, n. 29, p. 38-55, 2016. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/prolam/article/view/133593>. Acesso em: 2 abr. 2022.

HEIDER, M. Concessões de lavra no Brasil entre 2000 e 2015. *In the mine*, [s. l.], 1 jun.2016. Disponível em: <https://www.inthemine.com.br/site/evolucao-das-concessoes-de-lavra-no-brasil-entre-2000-e-2015-parte-i/>. Acesso em: 15 abr. 2022.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS (Brasil). Coordenação-Geral de Observação da Terra. Monitoramento do Desmatamento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite. *Coordenação-Geral de Observação da Terra*, 2022. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>. Acesso em: 12 jun. 2022.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS (Brasil). *Monitoramento do Desmatamento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite*. Brasília, DF: INPE, 2020. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>. Acesso em: 12 abr. 2022.

KLEIN, H. *História da Bolívia*. Brasília, DF: Ed. UnB, 2016.

LISSARDY, G. Por que a América Latina é a ‘região mais desigual do planeta’. *BBC News*, [s. l.], 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-51406474>. Acesso em: 12 abr. 2022.

LÓPEZ, F. R. *et al. Efectos de la minería en el desarrollo económico, social y ambiental del Estado Plurinacional de Bolivia, Documentos de Proyectos*, (LC/TS.2020/42). Santiago: CEPAL, 2020.

MARIÑELARENA, R. Bolívia há doze anos do processo de mudança: desafios, apostas e riscos. *In: SANTOS, R. et al. (org.). América Latina na encruzilhada*. São Paulo: Autonomia Literária, 2020. p. 109-129.

MODELLI, L. Desmatamento por mineração na Amazônia bate recorde em 2021; área devastada até agosto já supera todo o ano de 2020. *G1*, [São Paulo], 27 ago. 2021. Disponível em: <https://g1.globo>.

com/natureza/amazonia/noticia/2021/08/27/desmatamento-por-mineracao-na-amazonia-bate-recorde-em-2021-area-devastada-ate-agosto-ja-supera-todo-o-ano-de-2020.ghtml. Acesso em: 2 abr. 2022.

NACIONES UNIDAS. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Benefício de Prestação Continuada*. Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. Caribe: CEPAL, 1996. Disponível em: <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=43>. Acesso em: 15 abr. 2022.

NACIONES UNIDAS. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Bolsa Família*. Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. Caribe: CEPAL, 2003. Disponível em: <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=6>. Acesso em: 15 abr. 2022.

NACIONES UNIDAS. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Bono Juancito Pinto*. Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. Caribe: CEPAL, 2006. Disponível em: <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=4>. Acesso em: 15 abr. 2022.

NACIONES UNIDAS. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Bono Madre Niña-Niño Juana Azurduy*. Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. Caribe: CEPAL, 2009. Disponível em: <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=5>. Acesso em: 15 abr. 2022.

NACIONES UNIDAS. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Panorama social de América Latina – 2021*. Caribe: CEPAL, 2022a. Disponível em [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47718/1/S2100655\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47718/1/S2100655_es.pdf). Acesso em: 15 abr. 2022.

NACIONES UNIDAS. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Perfil Nacional Económico. Caribe: CEPAL, 2022b. Disponível na Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas – CEPALSTAT. Disponível em: <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/perfil-nacional.html?theme=2&country=atg&lang=es>. Acesso em: 15 abr. 2022.

NACIONES UNIDAS. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Renta Universal de Vejez “Renta Dignidad”*. Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y

el Caribe. Caribe: CEPAL, 2008. Disponível em: <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=42>. Acesso em: 15 abr. 2022.

NAÇÕES UNIDAS. Pandemia provoca aumento nos níveis de pobreza sem precedentes nas últimas décadas e tem um forte impacto na desigualdade e no emprego. *CEPAL*, [s. l.], 4 mar. 2021. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/comunicados/pandemia-provoca-aumento-niveis-pobreza-sem-precedentes-ultimas-decadas-tem-forte>. Acesso em: 24 jun. 2022.

PAIVA, L. H.; FALCÃO, T.; BARTHOLO, L. Do bolsa família ao Brasil sem miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. (org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília, DF: Ipea, 2013. p. 25-46.

PAUS, E. *Escaping The Middle-Income Trap: innovate or perish*. [Tokyo]: Asian Development Bank Institute, 2017. n. 685.

PIVETTA, M. A volta do desmatamento: taxa oficial calculada pelo Inpe aponta 10.129 km<sup>2</sup> de área desflorestada na Amazônia em 2019, maior valor desde 2008. *Pesquisa Fapesp*, São Paulo, 2020. Disponível em: [https://revistapesquisa.fapesp.br/a-volta-do-desmatamento/#:~:text=A%20taxa%20oficial%20consolidada%20do,de%20Pesquisas%20Espaciais%20\(Inpe\)](https://revistapesquisa.fapesp.br/a-volta-do-desmatamento/#:~:text=A%20taxa%20oficial%20consolidada%20do,de%20Pesquisas%20Espaciais%20(Inpe)). Acesso em: 25 abr. 2022.

PIVETTA, M. DESMATAMENTO na Amazônia cresceu 34% em 2019. *Pesquisa Fapesp*, São Paulo, 9 jun. 2020. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/desmatamento-na-amazonia-cresceu-34-em-2019/>. Acesso em: 14 fev. 2022.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Relatório anual 2019*. [Brasil]: PNUD, 2019. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/relatorio-anual-2019.html>. Acesso em: 10 abr. 2022.

QUIJANO, A.; WALLERSTEIN, I. Americanity as a concept, or the Americas in the modern world-system. *EuroPhilomem*, [s. l.], p. 549-557, 1992. Disponível em: <https://www.javeriana.edu.co/blogs/syie/files/Quijano-and-Wallerstein-Americanity-as-a-Concept.pdf>. Acesso em 23 jun. 2021.

SVAMPA, M. *As Fronteiras do neoextrativismo na América Latina*. São Paulo: Elefante, 2019.

WALLERSTEIN, I. *Análisis de sistemas-mundo: una introducción*. Siglo Veintiuno: Buenos Aires, 2007.

WALLERSTEIN, I. A reestruturação capitalista e o sistema mundial. *Perspectivas*, São Paulo, v. 20-21, p. 249-267, 1998. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/2069>. Acesso em: 10 abr. 2022.

WENTZEL, T.; BINZTOK, J. Conflitos Socioterritoriais na apropriação da Baía de Guanabara pela indústria petroquímica e a construção de “despojos” pelo COMPERJ. *Geo UERJ*, Rio de Janeiro, n. 31, p. 517-537, 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/22116/23060>. Acesso em: 10 abr. 2022.

## **Agência na periferia global: Cardoso-Marini e o determinismo na teoria da dependência**

*Rafael Alexandre Mello*

*Pedro Salgado*

### INTRODUÇÃO

O presente capítulo visa contribuir com o esforço reunido entre os(as) autores(as) deste livro de valorizar o conhecimento latino-americano para pensarmos a região no mundo. Retomamos, nessa empreitada, um debate entre Ruy Mauro Marini e Fernando Henrique Cardoso, em parte representado em artigos escritos na *Revista Mexicana de Sociología*. Este é um capítulo sobre agência, estrutura e a questão do determinismo na teoria da dependência. O debate Cardoso-Marini serve como excelente ponto de partida para tal discussão, uma vez que se evidenciam ali tensões internas à teoria da dependência que estão ligadas a essa questão. Contudo, as tensões a que nos referimos aqui não são as que normalmente se assume: as postas pelo confronto Cardoso *versus* Marini. Ao encarar a crítica apresentada por Cardoso e Serra como externa, não dependentista, nossa atenção se volta de forma mais específica para como elas se apresentam dentro do próprio pensamento de Marini, em particular, em resposta a tais críticas.

A crítica quanto a um determinismo dependentista, na forma como é apresentada por Cardoso e Serra à obra de Marini, é uma das críticas

mais recorrentes voltadas contra a teoria da dependência como um todo. Tal crítica é inclusive uma das principais razões apresentadas para sua pequena popularidade na academia anglófona<sup>1</sup>, colocando-a sob a ampla denominação de “estruturalismo cepalino”, que inclui nomes desde Prebisch e Furtado. Nesse contexto, se tratamos a teoria da dependência como um amplo campo acadêmico, não é surpreendente que acusações de determinismo econômico sejam parte de suas disputas aparentemente internas. Aqui, o debate Cardoso-Marini é recuperado como um raro momento em uma tradição acadêmica marcada pela excessiva “cordialidade” – como frequentemente é o caso no Brasil –, em que tais críticas são feitas abertamente (por Cardoso e Serra) e respondidas (por Marini). Não se trata de legitimar o tratamento oferecido por Cardoso e Serra<sup>2</sup> à obra de Marini, mas apenas reconhecer o fato de que eles se deram o esforço – ou tiveram a audácia – de apresentar tal engajamento por escrito, em uma publicação acadêmica. Se agora podemos apontar tal debate como um momento decisivo para a formulação da teoria da dependência que conhecemos hoje, devemos isso também ao fato de que Cardoso e Serra não resguardaram sua leitura de Marini – por mais que tenham nossas objeções a ela – a seus círculos imediatos de debate.

O que está em jogo é o que tratamos como teoria da dependência. Duas ideias centrais constituem a base do argumento dependentista: primeiro, uma transferência estrutural de excedente da periferia ao centro, que por si mesma se apoia na ideia de uma produção sistemática de excedente através da exploração do trabalho; segundo, a noção de que tal transferência de excedente é um impedimento às formas de desenvolvimento como *catch-up*, por impedirem uma acumulação de capital para reinvestimento autônomo. Outras concepções do desenvolvimento periférico que não seguem tais ideias não podem ser concebidas, portanto, como dependentistas. Isso significa que o argumento formulado por acadêmicos como Cardoso, Faletto e Serra não pode ser classificado

---

1 Vale ressaltar que, com raras exceções, Marini, Santos e Bamberger são excluídos de grande parte da literatura *mainstream* anglófona que teceu essa crítica (Mello, 2022).

2 De acordo com Ouriques (2012), o tratamento dispensado por Cardoso e Serra à obra de Marini tem traços de desonestidade intelectual.

como “teoria da dependência”, ainda que se faça uma ressalva quanto à sua variação weberiana. Por esses parâmetros, há uma redundância em descrever a obra de Frank, Marini, Santos, Bambirra e demais autores como “teoria marxista da dependência”: trata-se da teoria da dependência, intrinsecamente ligada ao marxismo desde sua origem<sup>3</sup>. Apesar de parecer um aspecto menor – e academicamente pedante – sobre nomenclatura, trata-se de um passo importante para dar início à exposição de nossa compreensão do debate Cardoso-Marini. Trata-se de um dos momentos basilares da teoria da dependência não por delinear uma disputa teórica entre campos internos divergentes, mas por demarcar de forma clara um encontro entre a teoria da dependência e uma de suas mais ferozes críticas externas. Tal incompatibilidade se expressa nas palavras de Vânia Bambirra (2012, p. 38), segundo a qual a empreitada se dava pela necessidade de “[...] buscar definir novas categorias analítico-explicativas que sirvam de base, não propriamente para uma nova teoria do desenvolvimento, mas sim para uma teoria da dependência”.

O capítulo está organizado em duas seções, além desta introdução e a conclusão. Primeiro, apresentamos alguns dos pontos centrais da disputa político-intelectual entre Marini e Cardoso. Em seguida, demonstramos como simplesmente rejeitar a crítica apresentada por Cardoso e Serra alegando posicionar-se com Marini é insuficiente para superar essa questão do determinismo, uma vez que a tensão estrutura-agência perdura em seu trabalho. Fazemos isso através de leituras de obras contemporâneas que interpretam Marini de maneiras diferentes, exemplificadas aqui por Martins e Antunes de Oliveira. Retomar essas implicações metateóricas da crítica de Cardoso e Serra e da resposta de Marini nos permite buscar bases mais contundentes para entender a realidade e possíveis caminhos a serem tomados.

---

3 Apesar de esta recusa em aceitar Cardoso, Faletto e Serra como teóricos da dependência de uma linhagem weberiana estar em desacordo com a literatura existente (Martins, 2022), não acreditamos se tratar aqui de ponto controverso em relação à história intelectual da teoria da dependência. Antunes de Oliveira (2022) sugere que Marini tem razão ao tratar o argumento de Cardoso e Serra como incompatível com o arcabouço teórico dependentista, sendo então o princípio de uma formulação neodesenvolvimentista, sendo tal interpretação replicada amplamente na literatura dependentista contemporânea (Kay, 1989; Martins, 2011, 2022; Sotelo Valencia, 2019). Nosso argumento aqui apenas leva essa posição à sua conclusão lógica.

## INTRODUZINDO O DEBATE CARDOSO-MARINI

Uma forma didática de introduzir a divergência entre os autores em questão é identificar pontos de partida comuns a ambos. Há pontos trazidos por Serra e Cardoso (1978) dos quais Marini não estaria em desacordo; e que se apresentam melhor como críticas não a Marini, mas ao desenvolvimento mais estruturalista da leitura da dependência. O primeiro a ser destacado diz respeito às implicações políticas da prática equivocada, em que “por mais revolucionárias que sejam a nível da retórica das palavras empregadas, apenas ajudam a consolidar a ordem existente”<sup>4</sup> (Serra; Cardoso, 1978, p. 11). O debate intelectual em torno do político-estratégico na América Latina – e não apenas entre esses autores – se fundamenta, em grande medida, sobre as compreensões do real e implicações teóricas sobre possíveis caminhos a serem percorridos. No entanto, uma das grandes questões em pauta é justamente o que é o real e, derivado daí, como atuar sobre esse real. As críticas, portanto, giram em torno de equívocos das leituras sobre o primeiro e as implicações desastrosas sobre o segundo. Os intelectuais no debate compartilham desse ponto de partida; têm essa delimitação epistemológica em comum.

Na parte que inicia o trecho citado, há divergência e nuances compartilhadas. Serra e Cardoso (1978, p. 11) colocam que esses equívocos são cometidos “quando o pensamento não permite identificar os processos sociais novos, ou quando esconde sua impotência no arsenal de ‘leis’, ‘contradições’ e ‘lógicas’ imaginárias”<sup>5</sup>. Logo no início do texto que criticam, Marini já apresenta elementos que desqualificam, em parte, o argumento de que o autor se esconderia por trás de tal “arsenal”, pois Marini também traz uma crítica similar – aparentemente ignorada no

---

4 Todas as páginas indicadas em citações diretas correspondem às edições que constam na bibliografia. Nos casos de obras em outros idiomas, todas as traduções são nossas, mesmo em eventuais casos em que os textos possuam versões disponíveis em português. Texto original: “[...] por más revolucionarias que sean a nivel de la retórica de las palabras empleadas, sólo ayuda a consolidar el orden existente”.

5 Texto original: “Cuando el pensamiento no permite identificar los procesos sociales nuevos, o cuando esconde su impotencia en el arsenal de ‘leyes’, ‘contradicciones’ y ‘lógicas’ imaginarias”.

texto-resposta – ao marxismo dogmático<sup>6</sup>. Não o faz em relação ao uso de leis, contradições e lógicas, mas à sua aplicação acrítica e sem mediação com o concreto; *i.e.*, ao movimento de encaixar situações concretas dentro de abstrações previamente estabelecidas e não verificadas. Aqui, Marini faz uma crítica ao que posteriormente será chamado de eurocentrismo na análise marxista, movimento em que abstrações estabelecidas a partir da experiência do eixo Europa-Rússia são aplicadas a outras experiências sem considerar as particularidades de cada região.

Serra e Cardoso continuam (1978, p. 11), com aparência de crítica, mas com argumento baseado em concordâncias epistemológicas: “no entanto, o esforço e a intenção não bastam para mudar a sociedade: é preciso que a teoria esteja baseada no exercício correto do instrumental analítico e que não deixe os fatos à deriva, como se fossem mera e desprezível ‘empíria’”<sup>7</sup>. Não há muito em que discordar dessa afirmação em si, embora ela vá antecipar as críticas trazidas de cunho filológico e metodológico em Marx – ou seja, sobre quem compreendeu melhor o “arsenal” de Marx. Considerando que diversos aspectos dessa crítica já foram discutidos mais amplamente em outros textos<sup>8</sup>, vamos enfatizar adiante os aspectos metateóricos relativos à relação entre agência e estrutura na crítica e na teoria da dependência de forma mais ampla. Junto a Frank, Bambirra e dos Santos, Marini desenvolve um amplo argumento sobre o sistema capitalista mundial. Porém, essa visão traz tensões que deixam espaço para interpretações e ênfases ontológicas distintas. Relembrando o princípio histórico-materialista postulado em *O 18 Brumário de Luís Bonaparte* (2011, p. 25), a visão dependentista desenvolve tanto quais são “condições de sua própria escolha” (aspectos estruturais do sistema) quanto como os “homens [*sic*] fazem sua própria história” (agência das forças sociais). Há um esforço de criar abstrações heurísticas que dizem respeito a diferentes longevidades na história, abrangendo dimensões

---

6 Ver: Marini (2000).

7 Texto original: “Pero no basta que el empeño y la intención para cambiar la sociedad: es preciso que la teoría esté basada en el ejercicio correcto del instrumental analítico y que no deje los hechos a la deriva, como si fuesen mera y despreciable ‘empíria’”.

8 Ver: Kay (1989), Martins (2011) e Antunes de Oliveira (2022).

socioterritoriais das mais abstratas às mais concretas, sem perder de vista a centralidade da luta de classes. A questão em pauta, trazida pelo debate Cardoso-Marini, é se esse esforço é bem-sucedido ou não.

Partindo de – e em diálogo com – elaborações teóricas anteriores de Engels, Luxemburgo e Trotsky sobre o imperialismo como fase superior do capitalismo, a teoria dependentista enxerga o capitalismo como um sistema global e integral, cujas partes dialogam e se entrelaçam. A exportação de capitais no capitalismo é entendida como processo que não é meramente fenomenal, mas sim definidor das relações capitalistas a nível global, pois diz respeito à reprodução – continuação e, portanto, sobrevivência – do capitalismo expandido. Este não sobreviveria se limitado a fronteiras nacionais e precisa, para a sua existência, de mercados externos para: 1) exportação de capitais (e extração de excedentes); e 2) exportação de mercadorias (consumo por outros mercados), ambas formas de realização do capital do centro. Mais capital precisa ser criado para iniciar novos ciclos de reprodução de capital em um processo incessante.

A teoria da dependência inova ao apresentar a relação simbiótica entre o desenvolvimento capitalista no centro e o subdesenvolvimento capitalista na periferia. Fato ignorado em textos anglófonos, às vezes por desconhecimento, outras presumidamente por desonestidade intelectual, os dependentistas não alegavam haver a ausência de desenvolvimento na periferia. Essa leitura se baseia na confusão – por ignorância ou desonestidade – entre o que seria o subdesenvolvimento e a ausência de desenvolvimento (Frank, 1969). O subdesenvolvimento não é a ausência de desenvolvimento, mas sim o desenvolvimento interno que visa suprir primeiramente as necessidades do centro capitalista, com uma reduzida capacidade doméstica de: 1) controlar as vias de desenvolvimento; e 2) usufruir dos benefícios de um desenvolvimento para outros (Mello, 2022). A dialética, no plano mais abstrato, enxerga a relação entre desenvolvimento (no centro) e subdesenvolvimento (na periferia) como parte necessária para o sistema como um todo. O subdesenvolvimento na periferia possibilita o desenvolvimento no centro e vice-versa.

O papel da transferência de valor da periferia para o centro, via transferência de renda do capital e troca desigual no comércio, é fundamental para o funcionamento do capitalismo global. Parcela significativa do

capital produzido na periferia é extraída para acúmulo por capitalistas no centro; e esse processo tem um impacto marcante na capacidade do capitalismo dependente de se reproduzir, uma vez que o mais capital produzido pela força de trabalho local/nacional é comprometido e não adentra, em sua totalidade, no ciclo de reprodução do capital dependente. Ao longo do século XX, houve muita agitação a nível nacional ao longo de toda a América Latina, com e sem apoio de seus governos em diferentes períodos, para controlar a transferência de valor via controle de remessa de lucros. E houve respostas que em muitos casos levaram à imposição de ditaduras militares.

A superexploração da força de trabalho é a principal forma encontrada na periferia para a reprodução ampliada do capitalismo dependente, processo em que a relação entre o capital e os(as) trabalhadores(as) é qualitativa e quantitativamente diferente daquela na periferia e no centro. Serra e Cardoso (1978) alegam que Marini atribui a acumulação de excedente inteiramente com base na mais-valia absoluta, ainda que o texto originário da crítica não permita essa leitura. No texto, Marini desenvolve tanto a transferência de partes da indústria do centro para a periferia – trazendo para sua teoria e análise o desenvolvimento do subdesenvolvimento via industrialização para o seu texto –, como o papel da mais-valia relativa na superexploração nessas economias periféricas, parte das quais seriam consideradas “subcentros” por Marini. A leitura atenta dos textos de Marini torna, portanto, incompreensível uma grande parcela das críticas no debate.

Para Cardoso, a situação dependente seria um devir histórico desligado de leis e lógicas, explicado melhor unicamente por análises de situações. A questão é que ele não traça uma diferenciação entre a compreensão positivista de leis e lógicas de uma visão histórico-materialista (Kurki, 2008). Quando se fala em determinismo, o intelectual positivista entende uma força toda poderosa que determina, mecanicamente, o acontecimento. Já o intelectual histórico-materialista compreende a determinação dentro das múltiplas determinações, mais no sentido de formar e influenciar do que de causar mecanicamente (Williams, 2005). É no sentido que o materialismo histórico dá a esses termos que devemos ler Marini.

Isso leva Cardoso a aceitar a dependência como fato inabalável. Ao negar-se a importância de teorizar a dependência e o subdesenvolvimento, e de desenvolver um quadro analítico-explicativo que sirva para compreender a agência/estrutura dessa problemática, acaba por esvaziar quaisquer possibilidades de superação de sua análise e prescrições. As implicações metateóricas de Cardoso levaram-no a defender um regime de “dependência associada”, em que tanto a revolução burguesa quanto a socialista – a busca por autonomia e rompimento com a dependência, seja em um campo ou outro – são tidos como inviáveis.

A via de Cardoso reifica a transferência de valor e deixa intacta os diferentes regimes de superexploração da força de trabalho. Poderíamos amenizar essas situações por meio da cooperação junto ao imperialismo central e capital internacional; e o confronto seria um nado contra a corrente que apenas desgastaria forças. Para os dependentistas, essa conclusão é, em primeiro lugar, moralmente inaceitável. A luta pela autodeterminação é a única via aceitável. O caminho da “revolução burguesa” poderia melhorar a situação de trabalhadores brasileiros e brasileiras se fosse empreitada, porém às custas do maior subdesenvolvimento de sociedades periféricas e da superexploração de seus povos. O único caminho aceitável, portanto, é aquele que visa acabar com a exploração de classe.

Entre as muitas críticas apresentadas por Cardoso e Serra, tomamos o ponto sobre determinismo econômico como particularmente relevante, pelas implicações trazidas a uma variedade de debates metateóricos. Existem apontamentos a serem feitos sobre como cada um deles entende as noções de política e economia, agência e estrutura, e o papel da geopolítica. Nosso argumento central neste capítulo é o de que tais implicações têm sido subteorizadas, se não menosprezadas pela literatura. Tem sido possível tratar a questão como superada ao simplesmente tomar o lado de Marini contra as acusações de determinismo econômico feitas por Cardoso e Serra, sem dar atenção a leituras divergentes que se fazem possíveis a partir dos escritos de Marini. Por exemplo, ele argumenta que:

[...] qualquer Marxista sabe, através de Marx e Engels, que a história da humanidade é a história da luta de classes e,

através de Lenin, que a luta de classes é o único terreno em que um Marxista se movimenta com firmeza. No entanto, isto não significa que a luta de classes se explique *por si mesma* ou, caso se queira, que seja um *Deus ex machina* que permite explicar todas as coisas. Ao contrário, para um marxista a tarefa reside sempre tanto no plano da análise abstrata como no do concreto, em saber o que é que explica a luta de classes, e isto remete, necessariamente, ao exame das condições materiais em que ela se dá. Tais condições – que se captam mediante conceitos e se regem por leis e tendências objetivas – geram contradições que não são ‘parâmetros econômicos’ que ‘o jogo político faz com que se movam em uma ou outra direção’. A luta de classes é a síntese das condições em que os homens produzem sua existência, e se encontra, por isso mesmo, regida por leis que determinam seu desenvolvimento. E é por isso que a relação entre teoria e prática constitui o eixo da dialética marxista (Marini, 1978, p. 180)<sup>9</sup>.

Marini exhibe a mesma dualidade encontrada amplamente pela literatura marxista, normalmente exemplificada pela tão citada frase de Marx em *O 18 Brumário de Luís Bonaparte*: “os homens fazem sua própria história, mas não a fazem sob condições de sua própria escolha” (Knafo; Teschke, 2021, p. 70). Isso pode ser lido – e normalmente o é – como uma simples afirmação das premissas do materialismo histórico: as condições materiais impõem limites às pessoas que fazem sua própria

---

9 Texto original: “[...] cualquier marxista sabe, con Marx y Engels, que la historia de la humanidad es la historia de la lucha de clases y, con Lenin, que la lucha de clases es el único terreno en que un marxista se mueve con firmeza. Sin embargo, esto no quiere decir que la lucha de clases se explique *por sí misma* o, si se quiere, que sea el *Deus ex machina* que permite explicarlo todo. Más bien, para un marxista la tarea reside siempre en el plano del análisis abstracto como en el del concreto, en conocer qué es lo que explica la lucha de clases, y esto remite, necesariamente, al examen de las condiciones materiales en que ella se da. Esas condiciones – que se captan mediante conceptos y se rigen por leyes y tendencias objetivas – generan contradicciones, que no son, ni mucho menos, ‘parámetros económicos’ que ‘el juego político hace moverse en una o otra dirección’. La lucha de clases es *la síntesis* de las condiciones en que los hombres hacen su existencia, y se encuentra, por esto mismo, regida por leyes que determinan su desarrollo. Es por lo que la relación entre teoría y práctica constituye el eje de la dialéctica marxista”.

história, e o objetivo do materialismo histórico é, portanto, entender as “leis e tendências objetivas” que “determinam” o desenvolvimento da luta de classes. Por outro lado, o próprio trecho apresenta uma tensão interna entre esta análise estrutural e uma ênfase na luta de classe entendida como “o único terreno em que marxistas se movimentam com firmeza”, ou uma concepção da relação entre teoria e prática que permanece dialética (e não determinada). Nosso primeiro passo neste capítulo é demonstrar que tal tensão intramarxista entre o estruturalismo e a filosofia da *práxis* existe dentro da obra de Marini – especificamente em sua resposta a Cardoso e Serra – como fica claro a partir de sua influência na literatura dependentista contemporânea, exemplificada a seguir através de – ainda que não exaurida por – Carlos Eduardo Martins (2011, 2022) e Felipe Antunes de Oliveira (2019, 2022).

## ESTRUTURA E AGÊNCIA NA LITERATURA DEPENDENTISTA CONTEMPORÂNEA

De início, a leitura da teoria da dependência elaborada por Martins privilegia os passos de Theotônio dos Santos (2000), que, por sua vez, se aproxima, em sua fase mais madura, à teoria dos sistemas-mundo de Immanuel Wallerstein (2001), Giovanni Arrighi (1996); Giovanni Arrighi e Beverly Silver (1999). Se isso se deve a uma linhagem comum reivindicada por ambas as tradições – através da obra de Andre Gunder Frank, por exemplo –, esta decisão ainda apresenta consequências importantes. A principal delas (para fins desta discussão) deve-se à conexão estabelecida entre a totalidade global do capitalismo – seja em sua versão histórica, ou através de suas leis abstratas – e a geopolítica que permite que aquela explique esta, através de mecanismos como ciclos sistêmicos de hegemonia que oscilam de acordo com ciclos de Kondratiev (Martins, 2011). Vale ressaltar que há importantes trabalhos que desenvolvem a crítica à teoria dos sistemas-mundo justamente por construir seu marco analítico sobre um estruturalismo que acaba por minar a força causal da agência<sup>10</sup>. Sotelo-Valencia (2005) desenvolve uma crítica paralela ao comparar

---

10 Ver: Cox (1981) e Wendt (1987).

a teoria da dependência à dos sistemas-mundo, chegando à conclusão de que a primeira privilegia o espaço interno enquanto a segunda, o externo. Essa segunda classe de determinismo do mundial para o doméstico acaba por minar quaisquer possibilidades de agência periférica.

Nesse sentido, Martins (2011) oferece uma interpretação da obra de Marini – e do marxismo, em geral – que se inclina em direção ao estudo de leis e tendências objetivas que determinam limites aos objetivos e possibilidades da ação política. Ao contemplar possíveis acusações de determinismo econômico, sua defesa parece aceitar as críticas:

[...] as guerras, revoluções e comoções sociais são parte dos próprios ciclos longos, e um componente fundamental do seu desenvolvimento. Os ciclos longos, ainda que possuam uma *lógica econômica que é reitora* em seu desenvolvimento, abarcam amplos processos sociais e geopolíticos. [...] os ciclos longos representam processos em que a lógica econômica *articula* [itálico no original] as dimensões sociais e geopolíticas. Seu funcionamento designa um *comando da lógica econômica sobre dimensões que possuem uma autonomia relativa*. [...] Podemos afirmar que, no ciclo longo, *a lógica econômica da acumulação capitalista se projeta sobre os elementos tecnológicos, sociais políticos e geográficos, buscando funcionalizá-los ao seu desenvolvimento* (MARTINS, 2011, p. 89-90, grifo nosso)<sup>11</sup>.

Essa aceitação é trazida também para sua análise de alternativas políticas à dependência, que é parte central da crítica de Cardoso e Serra a Marini. As alternativas políticas descritas por eles rearticulam as formas superestruturais de dominação através das quais a dependência se articula na periferia, mas são incapazes de agir sobre a dependência estrutural no âmbito da produção e transferência de excedente (Martins, 2011). Para fazê-lo, uma alternativa precisa ser capaz de confrontar a hegemonia capitalista no âmbito global, o que só se faz possível durante momentos de debilidade indicados (e previsíveis) através dos ciclos de Kondratiev (Martins, 2011). Como estamos passando um dos momen-

---

11 Exceto onde indicado.

tos descendentes do ciclo, esta década é um momento crucial para o avanço de uma alternativa contra-hegemônica global. Trata-se de uma oportunidade para o avanço de forças populares e do socialismo em sua organização nos níveis local, nacional e continental. É necessário aproveitar essa janela de oportunidade conjuntural para levar tais lutas ao centro da economia-mundo e dismantelar o ciclo sistêmico atual em sua integralidade (Martins, 2022).

Ao passo que se reconhece a possibilidade de superação da dependência e do imperialismo através de ação política – contradizendo a crítica de Cardoso e Serra de determinismo econômico –, esse movimento pode ser entendido também como uma concessão importante ao estruturalismo através de uma combinação de dois fatores. Primeiro, essa alternativa só se faz presente por um breve período, um momento de crise, trazida não pelos atores envolvidos, mas por condições estruturais. Segundo, mesmo durante esse momento, tais condições afunilam as possibilidades de atuação política eficaz em apenas uma direção: é necessário atacar a hegemonia global como um todo, ou estaremos fadados a experimentos temporários, por radicais que possam ser. Portanto, ainda que se reconheça que há ação política possível contra a dependência, existem condições estruturais que impõem limites muito claros ao que, como, e quando tal ação é capaz. As consequências políticas diretas são claras: o grande adversário político a ser combatido – o capital – é externo, o que acaba por criar uma hierarquia na qual, de certa forma, o global ganha prioridade em relação ao local. Sobre isso, o próprio Marini (2013, p. 73) adverte:

Parece-nos que nenhuma explicação sobre um fenômeno político pode ser boa se o reduzir a apenas um de seus elementos, e é decididamente ruim se tomar como chave justamente um fator condicionante externo. Em um mundo caracterizado pela interdependência e, mais que isso, pela integração, ninguém negaria a influência dos fatores internacionais sobre as questões internas, principalmente quando se trata de uma economia como a daquelas denominadas *centrais*, *dominantes* ou *metropolitanas* e de um país periférico, subdesenvolvido.

Mas em que medida esta influência é exercida? Qual é sua força diante dos fatores internos específicos da sociedade sobre a qual atua?

Por outro lado, quando Antunes de Oliveira (2022, p. 51) aborda a questão de uma alternativa política ao neoliberalismo e ao neodesenvolvimentismo – e seus respectivos laços à dependência –, ele identifica “[...] dois insights cruciais da teoria da dependência de Marini [que] podem ser recuperados como guias para uma estratégia de desenvolvimento realmente emancipatória”. Primeiro, “[um] aumento substancial nos salários como parte de uma estratégia radical de redistribuição de riqueza e renda”, que seja capaz de romper o ciclo de superexploração do trabalho e seu papel na produção de excedente na periferia. Segundo Antunes de Oliveira (2022, p. 51), “abandonar qualquer fé no caráter progressivo e democrático das burguesias nacionais na América Latina”. Há um contraste claro entre esses dois elementos concretos e específicos que servem de parâmetro à atuação política a partir do nível local, e a sugestão ampla de um ataque frontal à hegemonia global em um momento de vulnerabilidade causada por crise econômica (ainda que tais propostas não sejam mutuamente excludentes).

Nossa sugestão é a de que tal contraste remonta às fundações meta-teóricas de leituras divergentes existentes entre Martins e Antunes de Oliveira do debate Cardoso-Marini. No caso de Antunes de Oliveira, a dependência não se ancora de forma tão central na dualidade base-superestrutura, de forma que a primeira determine a segunda de maneira mecanicista e automática. Ainda que haja fatores estruturais em jogo, a diversidade observada nos resultados produzidos pelas disputas políticas ao longo da América Latina – desde a Revolução Cubana, até experiências de “fascismo periférico” (Santos, 2000) e outras formas de atuação de “classes dominantes-dominadas” (Bambirra) sobre nossas limitadas democracias – demonstra a existência de amplo espaço para variações políticas causadas pela particularidade de lutas locais (Antunes de Oliveira, 2019). No limite, a construção da própria dependência, suas implicações para as esferas da produção e circulação, e suas formas políticas e econômicas – como superexploração e subimperialismo – re-

montam a estratégias políticas ativamente promovidas por elites locais e transnacionais, sendo permeadas por tensões, contradições, e contratendências desde meados do século XX até os dias de hoje. Nesse sentido, aceitar um determinismo econômico movido por leis abstratas da acumulação capitalista e suas tendências não é um resultado linear da obra de Marini. Ao contrário, aceitá-lo implica capitular à crítica weberiana oferecida por Cardoso e Serra, ao aceitar a introdução da própria distinção entre “economia” e “política” no pensamento de Marini (Antunes de Oliveira, 2022).

Pensar as relações sociais como um todo – ou “em sua totalidade”, se preferir – inclui aceitar uma variedade de possibilidades para ação política no contexto de dependência, por parte de diversos atores em posições igualmente diversas em relação aos ciclos sistêmicos da hegemonia capitalista. Ao invés de aceitar uma posição voluntarista, trata-se de inscrever a complexidade de disputas políticas concretas na produção da própria condição de dependência, bem como na produção teórica sobre sua natureza e alternativas. Culmina-se assim em uma leitura do capitalismo global que não parte de leis gerais da acumulação de capital, mas em múltiplas disputas concretas encontradas ao longo da América Latina.

## CONCLUSÃO

Entendemos a questão do determinismo econômico como uma crítica que precisa provocar reflexão ao campo teórico marxista como um todo e, em especial, à teoria da dependência. Retornar ao debate Cardoso-Marini é uma forma profícua de dar centralidade à questão, uma vez que, como mostramos, as discussões ali travadas gravitam em torno de leituras divergentes sobre o papel metateórico de agência e estrutura. Há um grau de determinismo na consolidação ontológica do capitalismo enquanto modo de produção – enquanto estrutura – que permite atribuir a ele leis de reprodução que se sobrepõem a – ao invés de derivar de – interesses concretos de classes em disputa. Ao fazê-lo, esvazia-se em alguma medida o terreno da agência, ou seja, das estratégias políticas adotadas por atores específicos dentro de seus contextos. Uma leitura atenta das críticas e das respostas apresentadas a elas deixa claro que Cardoso e Serra partem de uma concepção de agência restrita à política,

como uma esfera externa à (re)produção social, limitada às políticas de estado e estratégias de desenvolvimento. Marini, por outro lado, mantém a agência – e a própria concepção de política – atrelada de forma mais direta à noção de luta de classe, que lhe permite apontar a possibilidade – para além da necessidade – de horizontes políticos que ultrapassam os limites do desenvolvimentismo sugerido por seus críticos.

No entanto, essa leitura atenta da resposta de Marini nos demonstra que a tensão entre agência e estrutura, ou entre historicismo e estruturalismo, ainda se repete ali. Dessa forma, a superação do determinismo dependentista não se concretiza na mera rejeição da crítica desenvolvimentista apresentada por Cardoso. Essa tensão que se manifesta na obra de Marini não lhe é própria, mas tema constante em diversos debates intramarxistas ao longo da segunda metade do século XX. Apontar essa questão em sua obra não reduz em nada o tamanho da contribuição teórica de Marini ou dos demais dependentistas, mas apenas reforça o caráter central dessa tensão no Marxismo como um todo, e demonstra a necessidade de se discutir tais aspectos metateóricos no âmbito da dependência. Pode-se inclusive identificar leituras contemporâneas da dependência em Martins e Antunes de Oliveira, que, como demonstramos, remontam a diferentes entendimentos de como se desdobra essa relação entre estrutura e agência. Ambas encontram amparo na obra de Marini, e especificamente na resposta deste a Cardoso e Serra. A questão é como cada uma delas lê a tensão entre estruturalismo e historicismo marxistas que se reproduz em Marini: a ênfase em classes construindo sua própria história, ou nas limitações estruturais impostas ao possível.

Se aceitamos que a superação do determinismo é uma tarefa teórica que se apresenta – ainda que não nos termos de Cardoso, mas nos termos da tensão interna identificada em Marini – então faz-se necessário enfatizar o papel da agência, inclusive na formação e reprodução das próprias leis tendenciais que são atribuídas ao capitalismo enquanto modo de produção. De acordo com Marini (1978, p. 180), é comum aos marxistas identificar a história humana como a história das lutas de classe – e não dos modos de produção. Portanto, o esforço teórico deve privilegiar o fazer histórico através das estratégias contextualmente específicas empregadas por agentes em disputa, e não dos desdobramentos lógicos deduzidos a partir da lógica econômica concebida em forma abstrata.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES DE OLIVEIRA, F. Bourgeois Dependency Theory and the Roots of Neodevelopmentalism. *Latin American Perspectives*, Newbury Park, v. 49, n. 1, p. 36-56, 2022. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0094582X211037341>. Acesso em: 25 set. 2022.

ANTUNES DE OLIVEIRA, F. The rise of Latin American far right explained: dependency theory meets uneven and combined development. *Globalizations*, Abingdon, v. 16, n. 7, p. 1145-1164, 2019. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14747731.2019.1567977>. Acesso em:

ARRIGHI, G. *O Longo Século XX*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BAMBIRRA, V. *O Capitalismo Dependente Latino-Americano*. 4. ed. Florianópolis: Insular, 2012.

COX, R. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. *Millennium: Journal of International Relations*, London, v. 10, n. 2, p. 126-55, 1981. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/03058298810100020501>. Acesso em: 25 set. 2022.

FRANK, A. G. *Latin America: underdevelopment or revolution*. New York: Monthly Review Press, 1969.

KAY, C. *Latin American Theories of Development and Underdevelopment*. Londres: Routledge, 1989.

KNAFO, S.; TESCHKE, B. Political Marxism and the Rules of Reproduction of Capitalism: a historicist critique. *Historical Materialism*, Leiden, v. 29, n. 3, p. 54-83, 2021. Disponível em: [https://brill.com/view/journals/hima/29/3/article-p54\\_3.xml?language=en](https://brill.com/view/journals/hima/29/3/article-p54_3.xml?language=en). Acesso em: 25 set. 2022.

KURKI, M. *Causation in International Relations: reclaiming causal analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

MARINI, R. M. *Dialética da Dependência*. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARINI, R. M. *Subdesenvolvimento e revolução*. Florianópolis: Insular, 2013.

MARINI, R. M. Las Razones del Neodesarollismo – Respuesta a Serra y Cardoso. *Revista Mexicana de Sociología*, México, DF, v. 40, p. 57-106, 1978. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3539683>.

Acesso em: 11 maio 2022.

MARTINS, C. E. *Globalização, Dependência e Neoliberalismo na América Latina*. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARTINS, C. E. The Longue Durée of the Marxist Theory of Dependency and the Twenty-First Century. *Latin American Perspectives*, Newbury Park, v. 49, n. 1, p. 18-35, 2022. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0094582X211052029>.

Acesso em: 4 abr. 2023.

MARX, K. *O 18 Brumário de Luís Bonaparte*. São Paulo: Boitempo, 2011.

MELLO, R. A. Building bridges between dependency theory and neo-gramscian critical theory: the agency-structure relation as a starting point. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 1, p. 1-22, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cint/a/P7gN3x5swZp8zdc4j5gqWry/?format=pdf&lang=en>. Acesso em: 25 set. 2022.

OURIQUES, N. ‘FHC plagiou intelectuais banidos pela ditadura’. [Entrevista concedida a] Gianni Carta. *Carta Capital*, São Paulo, 16 jul. 2012. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/fhc-plagiou-intelectuais-banidos-pela-ditadura/>. Acesso em: 25 set. 2022.

SANTOS, T. *A Teoria da Dependência: balanço e perspectivas*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

SERRA, J.; CARDOSO, F. H. Las desventuras de la dialéctica de la dependencia. *Revista Mexicana de Sociología*, México, DF, v. 40, p. 9-55, 1978. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3539682>. Acesso em: 25 set. 2022.

SILVER, B.; ARRIGHI, G. *Chaos and Governance in the Modern World System*. Minneapolis: Minnesota Press, 1999.

SOTELO VALENCIA, A. *América Latina: de crisis y paradigmas. La teoría de la dependencia en el siglo XXI*. México, DF: Plaza y Valdés, 2005.

SOTELO VALENCIA, A. *Subimperialismo e Dependência na América Latina*. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

WALLERSTEIN, I. *Capitalismo Histórico e Civilização Capitalista*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

WENDT, A. The Agent-Structure Problem in International Relations Theory. *International Organization*, Cambridge, v. 41, n. 3, p. 335-70, 1987. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2706749>. Acesso em: 4 ago. 2021.

WILLIAMS, R. *Culture and Materialism*. London: Verso, 2005.

## **Parte II**

---

# **BRICS e a Geopolítica do capitalismo global**



## África: ainda uma fronteira do capitalismo?

*Elga Lessa de Almeida*

### INTRODUÇÃO

Quando Vladimir Lenin em sua obra *Imperialismo: fase superior do capitalismo*, de 1917, associava a fase do capitalismo monopolista – e o capital financeiro – da época à exacerbação da luta pela repartição do mundo entre as grandes potências, ficava evidente o lugar reservado ao continente africano no capitalismo moderno. Segundo Lenin (2016, p. 164, tradução nossa),

a possessão de colônias é a única forma que garante de uma maneira completa o êxito do monopólio contra todas as contingências da luta com o adversário, incluindo o caso de que o adversário deseje se proteger por meio de uma lei que implante o monopólio de Estado<sup>1</sup>.

Assim, quando a livre concorrência capitalista deu lugar à formação de monopólios e estes, associados ao capital financeiro, procederam à re-

---

1 Texto original: “La posesión de colônias es lo único que garantiza de una manera completa el éxito del monopólio contra todas las contingencias de la lucha com el adversario, incluyendo el caso de que el adversário desee protegerse por medio de una ley que implante el monopólio de Estado”.

partição do mundo por meio da política colonial, a fase imperialista do capitalismo se expressava.

Anos mais tarde, em 1965, Kwame Nkrumah publica *Neocolonialismo: o último estágio do imperialismo*, para defender que o neocolonialismo da época representava o imperialismo em sua fase final e talvez o mais perigoso estágio. Para Nkrumah, apesar dos processos de independência das colônias africanas avançarem, o colonialismo estava longe de ser abolido; a aparente independência dos países escondia a realidade de que a economia e a política eram dirigidas de fora. No neocolonialismo, o capital externo seria usado para explorar em vez de desenvolver os países menos desenvolvidos, aumentando a distância entre países ricos e pobres no mundo (2002).

Em sua análise sobre a África nos anos 1980, Immanuel Wallerstein<sup>2</sup> (2017) questionava se as independências tinham de alguma forma retardado o alargamento do fosso da renda real e estilo de vida entre pessoas do núcleo da economia mundial capitalista e da periferia. Para ele, a relativa calma política dos governos africanos pós-independência não deveria durar muito, sendo uma questão relevante entender quais novas formas de lutas antissistêmicas tomariam lugar na África. Corroborando com as dúvidas da época, o historiador Frederick Cooper (2016, p. 55) ressalta que o debate da década de 1970 girava em torno de em que medida a economia mundial poderia explicar o desenvolvimento capitalista na África e qual era o caminho – ou os diferentes caminhos – que esse capitalismo seguia, sendo que a crise mundial dos anos 70 tinha deixado evidente que “[...] poucos Estados africanos tinham produzido o tipo de economia nacional autossuficiente que os seus líderes haviam almejado”. Segundo o historiador, o problema de longo prazo centrava-se na adaptação dos africanos aos mercados externos, que os conduziram a um padrão cíclico a que poucos conseguiram escapar.

Essas análises têm em comum a demonstração de pessimismo com os rumos do continente diante da exploração capitalista das potências. Os desafios que marcavam o período pós-independência geraram cer-

---

2 Alguns ensaios do autor foram reunidos e publicados no livro *The World-System and Africa* (2017).

tezas quanto ao papel desempenhado pelos países africanos no sistema capitalista e à impotência das lideranças africanas em romper com esse ciclo, promovendo, portanto, o almejado desenvolvimento. Como previa Wallerstein (2017), a calma durou pouco e, logo, parte dos países do continente entrou em guerra civil, motivada por diferentes questões – entre as quais se pode destacar a instabilização do continente promovida pelas potências da Guerra Fria que queriam estabelecer zonas de influência.

Da pouca relevância no comércio mundial e dos piores indicadores sociais nas décadas de 1980 e 1990, o continente emergiu como a “última fronteira” do capitalismo global no início do século XXI. Com a estabilização política aliada a uma conjuntura de crescimento econômico mundial, os países africanos começaram a atrair investimentos para exploração de recursos minerais e do setor agrícola, oriundos, sobretudo, dos chamados países emergentes. Assim, além das potências tradicionais, novos atores passaram a colaborar para a expansão e intensificação da exploração capitalista no continente.

Interessa, neste capítulo, refletir sobre o papel que o continente vem cumprindo no capitalismo do século XXI e, dessa forma, também analisar de que forma a mudança de conjuntura tem impactado na ideia disseminada da África como última fronteira do capitalismo, considerando os fatores atrativos para os investimentos e a realidade dos países investidores, sobretudo os emergentes.

## A ATUAL FASE DO CAPITALISMO E O “RENASCIMENTO AFRICANO”

Se no início do século XX, Lênin alertava para a importância do capital financeiro – entendido na época como o capital bancário associado com o industrial –, a hegemonia do capital financeiro já era uma realidade no século XXI. O fim do acordo de *Bretton Woods* e a abertura de mercados, impulsionada pelo neoliberalismo, aceleraram o processo de globalização econômica, em que a lógica da renda da propriedade se sobrepôs à lógica da revolução produtiva. Dessa forma, a configuração da atual fase do capitalismo pode ser caracterizada como a financeirização do capital

(e da vida), cujo padrão estabelecido é da produção do lucro a partir da reprodução do próprio capital em vez de atividade produtiva.

Arrighi (2008), ao trabalhar o ciclo sistêmico de acumulação, ressalta que o aspecto central do padrão capitalista é a alternância de épocas de expansão material com fases de expansão financeira e que, nestas, a acumulação de capital excedente produziu três efeitos principais: 1) transformou o capital excedente embutido na paisagem, na infraestrutura e nos meios de comércio e de produção em oferta cada vez maior de dinheiro e crédito; 2) privou os governos e populações dos rendimentos retirados previamente do comércio e da produção; e 3) criou ninhos de mercado altamente lucrativos para intermediários financeiros capazes de canalizar a oferta de liquidez cada vez maior para governos e populações em dificuldade financeira ou para empreendedores públicos e privados que pretendiam abrir novos caminhos para a geração de lucro no comércio e na produção.

Os efeitos apontados por Arrighi são importantes para compreender como o capital excedente encontrou seu caminho em direção ao continente no início do século XXI e, a partir de um conjunto de fatores, favoreceu o crescimento econômico dos países. Nesse sentido, antes, é preciso destacar o papel da China neste início de século, cuja demanda por *commodities* foi a locomotiva do crescimento econômico mundial. As reformas empreendidas pela China a partir do final da década de 1970 orientaram o país para a economia de mercado, no entanto, com características bem particulares que a diferenciaram de países que implementaram a abertura da economia com base em políticas neoliberais. Arrighi (2008) aponta como características: o gradualismo das reformas e da ação estatal na expansão e atualização da divisão do trabalho; expansão maciça da educação; subordinação dos interesses capitalistas ao interesse nacional; estímulo à concorrência entre capitalistas; e o papel preponderante da formação do mercado interno e da melhoria das condições de vida nas áreas rurais. As bases dadas pelas reformas da Revolução Comunista de Mao Tsé-tung serviram para uma melhor organização do setor produtivo, sobretudo do setor agrícola, possibilitando a empreitada modernizadora que “[...] seria levada à prática pelo capital (nacional, inclusive da diáspora chinesa, e estrangeiro) e pelo Estado

(política econômica desenvolvimentista, crédito, subsídios, infraestrutura)” (Souza, 2018, p. 15).

Como resultado dessas reformas, a integração da China à economia mundial se deu de forma acelerada, passando a ser o maior protagonista do comércio mundial em 2013 (Souza, 2018). À medida que aumentava a produção industrial chinesa, aumentava sua demanda por matérias-primas, sendo um elemento fundamental para o bom desempenho da economia mundial. Essa expansão material da produção chinesa foi seguida da expansão financeira, com a internacionalização dos capitais chineses via instalação de empresas no exterior e realização de investimentos diretos externos, que objetivavam assegurar o suprimento de alimentos, matérias-primas e energia. Conforme aponta Renildo Souza (2018, p. 15), “[...] a ascensão da China na ordem internacional engendrou possibilidades, alternativas e oportunidades de relação internacional para os países periféricos em contraste com a agressividade política e militar do imperialismo estadunidense”.

Diferente dos países ocidentais e suas instituições, os investimentos chineses têm se caracterizado pela observância ao princípio da não interferência nos assuntos internos, significando que a realização do investimento não dependerá de condições de garantia de padrões mínimos de governança. Assim, a junção dessa característica à oferta de recursos pelos países africanos constituiu o continente africano, com especial destaque para a África Subsaariana, em uma região privilegiada para o desenvolvimento das relações entre a China e os países africanos. Segundo informação divulgada no livro branco<sup>3</sup> pelo Departamento de Comunicação do Conselho de Estado da China, o investimento direto chinês no continente africano ultrapassou o valor de US\$ 43 bilhões em 2020 e o país é o principal parceiro comercial do continente desde 2009, correspondendo a cerca de 21% do total do comércio externo do continente africano em 2020. Essas relações compõem um conjunto de ações do qual também fazem parte a redução (ou eliminação) de tarifas de importação de produtos africanos, assinatura

---

3 Documento *China and Africa in the new era: a partnership of equals*. Ver em: [http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/202111/26/content\\_WS61a07968c6d0df57f98e5990.html](http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/202111/26/content_WS61a07968c6d0df57f98e5990.html).

de acordos de livre-comércio, perdão de dívidas e aumento da cooperação, com uma ampla gama de áreas contempladas.

É, portanto, nessa conjuntura, que o continente africano, especialmente a África Subsaariana, começa sua recuperação econômica, com o crescimento médio do Produto Interno Bruto (PIB) de 5%, na primeira década, e passa a ser considerado a “última fronteira do capitalismo”. Chamado de “Renascimento” africano, o período que remete ao final da década de 1990 e início deste século marca uma maior estabilização política do continente e reorganização econômica, no qual as lideranças dos países se esforçaram por mostrar uma África em transição, pronta para superar seus desafios e receber investimentos (Otávio, 2019). Otávio (2019) ressalta que esse renascimento é entendido a partir da dimensão do resgate de valores africanos anteriores à invasão colonial e de outra dimensão, configurada a partir da interação entre democracia e desenvolvimento econômico.

Além de valorizar o passado, as lideranças africanas se mostravam dispostas a se adequar ao contexto pós-Guerra Fria, da qual a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África” (Nepad)<sup>4</sup>, celebrada em 2001, parece ser a iniciativa mais explícita. Concebida no âmbito da União Africana, as lideranças africanas se comprometeram a erradicar a pobreza, colocar os países, individual e coletivamente, na via de um crescimento e de um desenvolvimento duradouros, participando ativamente na economia e na política mundial (Diallo, 2008). Em conjunto com os propósitos econômicos e sociais, propósitos políticos tiveram um importante lugar nos princípios orientadores do desenvolvimento africano, quais sejam: paz, segurança, governança democrática e política; governança econômica e corporativa; preenchimento da lacuna em infraestrutura; desenvolvimento dos recursos humanos; agricultura; meio ambiente; cultura; plataforma científica e tecnológica; fluxo de capitais e acesso a mercados (Diallo, 2008; Otávio, 2019).

Nesse sentido, a adequação mencionada pelas lideranças africanas significou a adoção de valores democráticos – com o princípio de quanto mais democracia, maior estabilidade política – e facilitação de acesso aos mer-

---

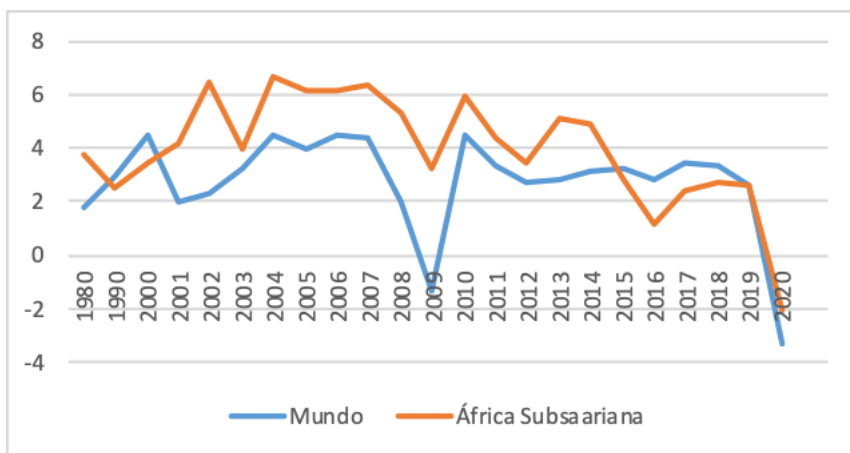
4 Em 2018, a iniciativa se transforma na African Union Development Agency (AUDA).

cados desses países. Isso se traduziu, muitas vezes, na desregulamentação de alguns setores, controle dos gastos públicos e na criação de corredores agrícolas e zonas econômicas especiais – que, com o objetivo de atrair investimentos, isentaram empresas do pagamento de impostos por longo prazo e levaram alguns Estados africanos a recorrerem a empréstimos para oferecer a infraestrutura adequada para o desenvolvimento desses investimentos, como construção de portos, aeroportos, estradas etc.

A nova iniciativa [NEPAD] é fundada numa aceitação da noção de boa-governança, tal como é definida pelo Ocidente, isto é, o reconhecimento de que a política econômica só pode ser corretamente implementada dentro de um determinado quadro político. Boa-governança, neste sentido, significa simultaneamente um governo democrático mais responsável e uma aceitação da condição econômica tal como é refletida nas políticas macroeconômicas e nas restrições financeiras e orçamentárias que têm estado no âmago dos Programas de Ajustamento Estrutural nas últimas duas décadas (Diallo, 2008, p. 79).

É, portanto, nesse ambiente de maior estabilidade política e abertura econômica – iniciada já na década anterior com o receituário neoliberal imposto pelos programas de ajustamento estrutural das organizações financeiras internacionais – que o capital excedente encontrou o continente no século XXI. Com as adequações exigidas para a formação de um ambiente atrativo, a África Subsaariana experimentou notável crescimento de fluxos de investimentos e comércio, resultando em um crescimento do PIB acima da média mundial durante a primeira década e parte da segunda (Figura 1).

FIGURA 1 – Crescimento do PIB no mundo e na África Subsaariana em % (1980-2020)



Fonte: elaborada pela autora com base nos dados do Banco Mundial.

A África torna-se mais relevante enquanto mercado consumidor das exportações chinesas que a América do Sul (com destaque para a África do Sul, Nigéria e Egito). Em termos de importações, Angola tornou-se o principal fornecedor de petróleo para a China em decorrência de um acordo celebrado em 2002, em que os empréstimos chineses para obras de infraestruturas foram dados em garantia de conta-petróleo. Assim, num raio de dez anos (2009-2019) o crescimento das importações foi impressionante, como na África do Sul (340%-US\$ 12.9B); Nigéria (169%-US\$ 1.58B); Costa do Marfim (567%-US\$ 318M); e República Democrática do Congo (291%- US\$ 3.22B). Esse interesse da China pelo continente africano ficou sedimentado na realização do Fórum Cooperação África-China (o primeiro em 2000), realizado a cada três anos, do qual resulta um plano de ação a ser executado bilateralmente pelos países.

Nesse aumento de fluxos de investimentos e comércio, interessa destacar não somente a importância da China, mas também dos demais países emergentes, sobretudo Brasil e Índia. No caso do Brasil, na esteira desse crescimento e de uma política externa que favoreceu a aproximação com países da África no governo de Lula da Silva, o aumento de investimentos brasileiros e do comércio com a região, além da importante presença de projetos de cooperação celebrado entre os Estados, trouxe uma nova perspectiva para as relações entre os países. A corren-

te de comércio experimentou crescimento inédito, saindo da casa de US\$ 4 bilhões, em 2000, para US\$ 28 bilhões, em 2013, ano de melhor resultado; no entanto, a partir de 2015, com a crise do preço do petróleo, a corrente de comércio teve uma retração acentuada, chegando a US\$ 12 bilhões em 2016, perda não recuperada nos anos subsequentes e aprofundada no contexto da pandemia da covid-19. Mesmo o aumento exponencial do comércio com alguns países bem como aumento da presença de investimentos, em termos comparativos, é pouco relevante em relação à presença de outros países – como os antigos países colonizados e em maior escala, com a presença chinesa.

A Índia possui relações históricas com o continente, sobretudo na região da África Austral. Mariana Vieira (2012) aponta que, a partir da década de 1990, as interações entre a Índia e o continente africano experimentaram uma alteração significativa na escala, que coincidem com as reformas implementadas no país que cobriam áreas do comércio exterior e investimentos, políticas cambiais e industriais. Os diversos desafios conjunturais e estruturais da Índia seriam motivadores para as relações indo-africanas, buscando o país sanar algumas fragilidades como fornecimento energético, segurança alimentar e a abertura de novos mercados. Apesar do crescimento, segundo dados do *The Observatory of Economic Complexity*, as relações entre a Índia e o continente africano ainda se mostram de pouco volume, correspondendo a cerca de 10% das exportações e importações do país, sendo os principais parceiros a África do Sul, Nigéria, Egito e Angola. Vale destacar a importância das importações de petróleo africano, que, em 2010, chegaram a 20% do petróleo importado pela Índia (Vieira, 2012). Segundo Vieira (2012), o suporte governamental tem sido fundamental para o fomento dos negócios, que, por meio da atuação da Confederação Indiana da Indústria e do Eximbank da Índia – cujas linhas de crédito para África compuseram mais da metade do total de projetos em 2012 –, tem promovido o India-Africa Conclave Meeting.

Neste início de século, os países emergentes puderam experimentar a remoção do principal impedimento que dificultava uma maior presença no continente africano: a disponibilidade de divisas que permitiram a realização de investimentos em política de fomento e de crédito. Nesse sentido, uniram-se o movimento do capital em busca de novos mercados (seja o capital financeiro, por meio da concessão de empréstimos

aos países africanos, seja o capital produtivo, buscando condições mais competitivas) e o movimento das lideranças africanas com a abertura das economias de seus países na intenção de atrair esses investimentos. Como veremos a seguir, no entanto, o crescimento econômico experimentado pelos países africanos não se traduziu em maior dinamismo econômico, mas, diferentemente, reafirmou o papel do continente na divisão internacional no trabalho.

## PERSPECTIVAS ECONÔMICAS NA ÁFRICA E O CAMINHO DIFÍCIL

Se o início do “Renascimento” africano é marcado pelo aquecimento da economia mundial, puxada pela demanda chinesa por *commodities*, a segunda década é marcada pelos efeitos da crise financeira de 2008, pelas variações do preço internacional do petróleo – que para os países africanos exportadores terá um impacto importante – e, por final, o dramático impacto da pandemia da covid-19 para as economias africanas.

Dada essa mudança conjuntural, o continente ainda seria capaz de atrair investimentos de forma a se colocar em outro patamar de inserção na economia global? As primeiras décadas deste século permitiram a recuperação da participação africana na economia mundial, remetendo à década de 1970 e início de 1980, quando a agricultura ainda ocupava um importante papel econômico nas exportações mundiais e o petróleo começava a ser mais intensamente explorado. Cientes da dependência da economia africana, muitas lideranças africanas alertaram para a necessidade de dinamização das suas economias, com a retomada da agricultura intensiva e industrialização. No entanto, essas iniciativas têm falhado em seu objetivo, mantendo-se as mesmas dificuldades para superar a pobreza, a falta de infraestrutura etc. Portanto, esse crescimento das primeiras décadas resultou em algumas iniciativas que não lograram a impulsão para o almejado desenvolvimento.

Interessante caminho para se compreender os motivos pelos quais, apesar do crescimento econômico nesse início de século, o continente africano não atinge seus objetivos de desenvolvimento é a forma como o capital excedente produzido é apropriado. Sobre o assunto, na década de

1960, Arrighi e Saul (1968) já apresentavam elementos para compreender a captura do capital excedente quando analisaram a questão das economias socialistas na África. Os autores vão apontar que um dos problemas<sup>5</sup> que envolviam o aumento da produtividade do campesinato africano eram as formas de absorção do excedente produzido – pelos setores tradicionais – nos setores modernos da economia no circuito capitalista de acumulação, quais eram: a) por expatriação de lucros e rendimentos de investimentos em geral; b) pelo consumo discricionário por parte de uma pequena elite assalariada; e c) pelo fato de que o investimento produtivo, incorporando técnicas de capital intensivo, seria concentrado principalmente em outros setores que não os produtores de bens de capital. Para os autores, a drenagem de lucros, juros e dividendos pagos aos donos do capital era “um dispositivo eficiente para transferir o excedente gerado no exterior para os países capitalistas avançados” (Arrighi; Saul, 1968, p. 149, tradução nossa)<sup>6</sup>.

Embora esta análise tenha sido feita no contexto da década de 1960, o fenômeno da transferência de excedentes da África permaneceu praticamente intacto e aumentou conforme previsto, especialmente na última década e meia, quando a extração de recursos naturais intensificou. Um estudo realizado por um painel de especialistas de alto nível encomendado pela União Africana concluiu que apenas as saídas ilícitas (ou seja, excluindo as saídas legais) ascendem a 50 mil milhões de dólares por ano (ver UA/ECA 2015). Esta drenagem do excedente econômico de África afeta não só aqueles que são diretamente envolvidos no emprego assalariado; afeta até mesmo aqueles em atividades não salariais através do consumo de produtos que estão ligados à circulação global de produtos capitalistas. Pequenos agricultores em aldeias remotas que vendem suas colheitas para comprar detergentes como Omo ou Ariel estão

---

5 O outro problema apontado ao desenvolvimento do potencial produtivo da África é a limitação dada pelo padrão econômico e de sociedade mundial e doméstica (Arrighi; Saul, 1968).

6 Texto original: “[...] an efficient device for transferring surplus generated abroad to the advanced capitalist countries”.

realmente participando dos circuitos capitalistas de acumulação por meio do dinheiro que eventualmente é enviado da África para a empresa-mãe nos EUA (P&G). As interações consolidaram as relações capitalistas nessas sociedades, de tal forma que essas relações tornaram-se agora um modo de vida normal (Chitonge, 2017, p. 7, tradução nossa)<sup>7</sup>.

Interessante registrar que, na corrida por atração de investimentos das últimas décadas, muitos países isentaram as empresas investidoras do pagamento dos impostos por longo período de tempo, aprofundando o fenômeno descrito anteriormente. Exemplo interessante é a legislação moçambicana de 2009, que prevê um regime regressivo de isenção de impostos sobre o rendimento de pessoas coletivas (IRPC) para empresas instaladas em zonas econômicas especiais – isenção nos três primeiros exercícios fiscais, redução de 50% do 4º ao 10º exercício e redução de 25%, do 11º ao 15º exercício –, além de outros benefícios previstos no Código dos Benefícios Fiscais<sup>8</sup>. Críticas a esse regime de isenções foram levantadas quando, após o período de isenções, a Vale S.A decidiu vender sua participação na exploração da mina de Moatize, frustrando as expectativas do governo moçambicano sobre investimentos no projeto.

Uma vez que a atração de investimentos é associada à promoção do desenvolvimento, é preciso entender a natureza desses investimentos e o quanto desse excedente permanece nesses países. De modo geral, as primeiras décadas deste século tem mostrado o avanço de investimen-

---

7 Texto original: “Although this analysis was made in the context of the 1960s, the phenomenon of surplus transfer from Africa has largely remained intact, and has increased as predicted, especially in the last decade and a half when the extraction of natural resources has intensified. A study conducted by a high-level panel of experts commissioned by the African Union concluded that illicit outflows alone (i.e. excluding the legal outflows) amount to US\$50 billion per annum (see AU/ECA 2015). This draining of the economic surplus from Africa affects not only those who are directly involved in wage employment; it affects even those in non-wage activities through the consumption of products that are linked to the global capitalist product circulation. Small farmers in remote villages who sell their crops to buy detergents such as Omo or Ariel are actually participating in the capitalist circuits of accumulation by means of the money that eventually is shipped out of Africa to the mother company in the USA (P&G). The interactions have entrenched capitalist relations in these societies, such that these relations have now become a normal way of life”.

8 Lei nº 4, de 12 de janeiro de 2009.

tos externos na exploração de recursos minerais e no setor agrícola, ambos voltados para a exportação e pouco intensivos em mão de obra. Isso aponta para as dificuldades desses países em promoverem a dinamização das suas economias, como, por exemplo, o não desenvolvimento industrial que cria um espiral de não desenvolvimento de uma massa assalariada (criação de empregos) e, portanto, o não desenvolvimento do mercado interno.

Um interessante dado para entender como o crescimento econômico da primeira década não foi capaz de operar mudanças na dinâmica econômica dos países africanos é o setor do trabalho. Segundo dados estimados da Organização Internacional do Trabalho (OIT)<sup>9</sup>, o desemprego na África Subsaariana experimentou importante redução no período de maior crescimento econômico; no entanto, volta a subir a partir de 2015, apresentando em 2021 percentual superior aos observados na década de 1990 (Figura 2). Apesar do crescimento no período, conforme estimativa da organização, apenas 25% do total de emprego correspondia a trabalhadores assalariados. A África do Sul, país mais industrializado da região, aparece no topo da lista dos países com a maior taxa de subutilização de mão de obra, com 42%, em 2020 (International Labour Organization, 2022). Sobre o trabalho informal<sup>10</sup>, os dados evidenciam os piores índices e a situação precária em que vive parcela importante da população de alguns países, como Senegal (96%), Mali (93,4%), Burkina Faso (95,4%), Benin (96,8%), Libéria (93,4%), Chade (96,9%), República Democrática do Congo (97,3%), Moçambique (95,7%) e Madagascar (95,2%) (International Labour Organization, 2022).

9 Foram utilizados os dados por região disponibilizados no sítio eletrônico do Banco Mundial, com base nos dados da OIT. Ver em: <https://data.worldbank.org/region/sub-saharan-africa>.

10 Dados disponíveis no sítio eletrônico da OIT a partir dos inquéritos nacionais, com diferentes datas de realização. Ver em: <https://ilostat.ilo.org/topics/informality/>.

FIGURA 2 – Desemprego total – África Subsaariana (% da força de trabalho total) (estimativa modelada da OIT)



Fonte: Banco Mundial (2022).

As variações na economia mundial têm evidenciado a dependência do capital externo e as dificuldades dos países africanos em modificar as engrenagens que geram essa dependência. O crescimento econômico propiciado pelo aumento do valor das *commodities* e dos investimentos que permitiram o aumento da exploração dos recursos não resultou em transformação significativa dos indicadores sociais, como pode ser demonstrado pelos indicadores de emprego. Diferentemente, os resultados das políticas econômicas de abertura ao capital e atração de investimentos têm aumentado o endividamento desses países, considerando os empréstimos realizados para obras de infraestrutura que criaram condições para a instalação de grandes projetos de exploração mineral e agrícola, e os empréstimos junto ao Fundo Monetário Internacional para conter as crises de 2008 e da pandemia da covid-19. Segundo dados do Banco Mundial, países como África do Sul, Angola e Nigéria viram seus estoques de dívida externa crescerem acentuadamente a partir de 2005, com especial destaque para a África do Sul, cujo estoque de dívida corresponde a US\$ 170 bilhões, em 2020.

As projeções de pequeno crescimento pós-pandemia da covid-19 revelam que a retomada da economia mundial ocorrerá de forma lenta

e as economias emergentes, que, em grande parte, possibilitaram esse “renascimento” da economia africana têm sofrido com problemas em suas economias. Brasil, África do Sul e Índia experimentaram uma importante desvalorização das suas moedas, e a inflação, que tem atingido grandes economias no mundo, atingiu particularmente alguns países emergentes. O Brasil, no governo de Jair Bolsonaro, encontrou na floresta Amazônica sua própria fronteira a ser expandida. A China, apesar da retomada do crescimento, volta-se agora para questões domésticas, tentando controlar o furo de uma bolha imobiliária e impondo regras para seu setor financeiro, além das questões relacionadas à crise de fornecimento de energia decorrentes do aumento dos preços do carvão e das metas assumidas para emissão de energia limpa.

Em que pese as projeções de crescimento da África Subsaariana para 2022 de 3,8% revelarem o movimento de recuperação das economias africanas, como indica o subtítulo do primeiro relatório do Fundo Monetário Internacional (FMI) no período da pandemia: é “um caminho difícil para a recuperação”. Indica o relatório que:

Neste cenário, os decisores políticos que pretendem reavivar as suas economias dispõem agora de menos recursos e serão provavelmente confrontados com algumas escolhas difíceis. Segundo as tendências atuais, é provável que se continuem a verificar défices de financiamento consideráveis e, sem uma assistência financeira adicional significativa, muitos países terão dificuldade em, simplesmente, manter a estabilidade macroeconómica e, em simultâneo, satisfazer as necessidades básicas da sua população. Outros podem ser forçados a fazer face a um ónus da dívida claramente insustentável (Fundo Monetário Internacional, 2020, p. 1).

Se o primeiro relatório do período da pandemia previa um crescimento regional de 3,1% para 2021, as expectativas foram superadas com o crescimento de 4,5%; no entanto, o relatório de abril de 2022 já aponta os impactos econômicos das mudanças conjunturais resultantes da invasão da Ucrânia: “um novo choque e pouca margem de manobra” (Fundo Monetário Internacional, 2022). O relatório aponta uma série de

vulnerabilidades agravadas pela situação da Ucrânia, cujos efeitos de aumento de preços de produtos alimentares e do petróleo têm aumentado as preocupações com a segurança alimentar das populações (situação mais agravada nos países importadores), além da necessidade de controle inflacionário e do aumento da dívida pública. Apresentadas essas perspectivas, as organizações financeiras internacionais têm apostado em respostas que gravitam em torno da manutenção da sustentabilidade orçamental – com indicativo de mobilização de receitas internas, por meio do alargamento da base de impostos e maior ênfase em impostos ambientais, por exemplo, do controle inflacionário, ajuste das taxas de câmbio, melhoria da governação, que aumentem a confiança no Estado e melhorem as condições comerciais e incentivem o apoio externo; e do financiamento externo, considerando o déficit acentuado de muitos países. Mais gerais são as linhas estratégicas do Banco Mundial para o continente no período 2019-2023: 1) criação de empregos e transformação das economias; 2) construir a economia digital; 3) tornar as instituições mais eficientes e transparentes; 4) investir em pessoas; 5) apoio à mitigação e adaptação às mudanças climáticas; e 6) enfrentar os fatores de fragilidade, conflito e violência.

Nesse pouco espaço para a agência das lideranças africanas, a recente criação da Zona de Comércio Livre Continental Africana (AfCFTA) (sigla em inglês) desponta como uma iniciativa que busca mobilizar as capacidades internas do continente. Com vigência iniciada em 1º de janeiro de 2021, o acordo foi celebrado por países integrantes da União Africana, com exceção da Eritreia, em 2018, e tem por objetivo estimular o comércio intracontinente por meio da redução de tarifas e de outras barreiras alfandegárias. Apesar da ampla adesão pelos países africanos, a concretização dos objetivos depende da superação de muitos obstáculos infraestruturais e de uma conjuntura favorável que ofereça as condições necessárias para a realização dos investimentos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como destaca Chitonge (2017), a ideia de última fronteira da expansão capitalista que tem sido disseminada no início deste século pode signifi-

car tanto “novo território para a conquista capitalista” como é usada para o crescimento dos mercados na África. Ambas as noções, para o autor, expressam a ideia de que

[...] a África é o único lugar no globo onde muitas comunidades permanecem fora das relações capitalistas de produção e circuitos de acumulação – sociedades não capitalistas (eu uso o plural e não o singular aqui para enfatizar a heterogeneidade da sociedade na África) (Chitonge, 2017, p. 1, tradução nossa)<sup>11</sup>.

Nesse sentido, entender o continente como última fronteira é ignorar as distintas manifestações do capitalismo nas sociedades africanas.

O entendimento trazido por Chitonge (2017) corrobora com os autores trazidos na introdução do presente texto para entendermos o papel que o continente vem ocupando no sistema capitalista. A condição de lócus a ter seus recursos e mão de obra explorados remonta ao encontro colonial e permanece inalterado – colocando o continente na sua posição periférica; entretanto, modificaram-se as formas em que essa condição se manifesta. Do imperialismo do final do século XIX ao neocolonialismo da segunda metade do século XX, o capitalismo do século XXI encontrou terreno fértil para se expandir na África, favorecido, em grande parte, pela política de base neoliberal dirigida de fora pelas organizações financeiras internacionais. Talvez seja mais adequado utilizar o conceito de colonialismo neoliberal trazido pelo professor mexicano José Guadalupe Salgado (2018, p. 224), que entende que a nova razão do mundo projetado pelo neoliberalismo é dotada da qualidade de totalizar, “de implantar um poder para integrar e subsumir todas as dimensões da existência humana, de colocá-las a seu serviço e de servir-se delas”, revelando, portanto, seu “inconsciente colonial”.

A pandemia da covid-19 mostrou que as “fronteiras” do capitalismo são ampliadas conforme as crises e as oportunidades se apresentam.

---

11 Texto original: “[...] Africa is the only place on the globe where many communities remain outside of the capitalist relations of production and circuits of accumulation – non-capitalist societies (I use the plural and not the singular here to emphasise the heterogeneity of society in Africa)”.

Nesse sentido, o continente africano continuará despertando o interesse do capital por recursos naturais e mão de obra barata (facilitada pela pouca ou frágil regulamentação e capacidade de fiscalização de setores ambientais e trabalhistas); entretanto, é provável que a intensidade observada nas primeiras décadas deste século experimente um recuo, dado que há um arrefecimento da economia mundial e as economias emergentes, que participaram ativamente desse processo, passaram a se preocupar com seus problemas internos.

## REFERÊNCIAS

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

ARRIGHI, G.; SAUL, J. S. Socialism and economic development in tropical Africa. *The Journal of modern Africa studies*, Cambridge, v. 6, p. 141-169, 1968. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/159464>. Acesso em: 18 maio 2022.

CHITONGE, H. Capitalism in Africa: mutating capitalist relations and social formations. *Review of African Political Economy*, Abingdon, v. 45, p. 1-10, 2017. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03056244.2017.1372280>. Acesso em: 11 fev. 2019.

COOPER, F. *Histórias de África: capitalismo, modernidade e globalização*. Lisboa: Edições 70, 2016.

DIALLO, A. O. A Nova parceria para o desenvolvimento da África (NEPAD). *Revista Lasallista de Investigación*, [s. l.], v. 5, n. 1, p. 72-86, 2008. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/7484>. Acesso em: 5 out. 2021

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. *Perspectivas econômicas regionais: África Subsaariana: um caminho difícil para a recuperação*. Washington, D.C.: Fundo Monetário Internacional, 2020.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. *Perspectivas econômicas regionais: África Subsaariana: um novo choque e pouca margem de manobra*. Washington, D.C.: Fundo Monetário Internacional, 2022.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. Statistics on unemployment and labour underutilization. *ILOSTAT*, [s. l.], 2022. Disponível em: <https://ilostat.ilo.org/topics/unemployment-and-labour-underutilization/>. Acesso em: 15 maio 2022.

LENIN, V. I. U. *El imperialismo, fase superior del capitalismo*. Ituzzaingó: Cienflores, 2016.

NKRUMAH, K. *Neo-colonialism: the last stage of imperialism*. London: Panaf Books, 2002.

OTÁVIO, A. Entre potências tradicionais e emergentes: o lugar do Brasil no Renascimento Africano. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 7., 2019, Belo Horizonte. *Anais [...]*. [Belo Horizonte: PUC Minas], 2019. Disponível em: [https://www.encontro2019.abri.org.br/download/download?ID\\_DOWNLOAD=68](https://www.encontro2019.abri.org.br/download/download?ID_DOWNLOAD=68). Acesso em: 10 abr. 2021.

PATEMAN, J. The centrality of Africa in Lenin's theory of imperialism. *Review of African Political Economy*, Abingdon, v. 29, p. 287-302, 2022. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03056244.2022.2026765?journalCode=crea20#:~:text=peoples%20of%20Africa.,The%20centrality%20of%20Africa%20in%20Imperialism%3A%20the%20highest%20stage%20of,1974b>. Acesso em: 04 mar. 2022.

SALGADO, J. G. G. *Colonialismo neoliberal: modernidade, devastación y automatismo de mercado*. Buenos Aires: Herramienta, 2018.

SOUZA, R. *Estado e capital na China*. Salvador: Edufba, 2018.

VIEIRA, M. B. B. *A política externa indiana para a África no século XXI: condicionantes domésticos e sistêmicos*. 2012. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

WALLERSTEIN, I. *The World-System and Africa*. New York: Diasporic Africa Press, 2017.



## **Economia política das relações Sul-Sul: uma análise dos acordos de proteção de investimentos do BRICS na América Latina e Caribe**

*Ana Saggiaro Garcia*

*Rodrigo Curty Pereira*

### INTRODUÇÃO

O BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul – constituiu-se como agrupamento político e econômico desde o final da década de 2000. Algumas análises mostraram-se otimistas quanto à capacidade desses países de reformar as instituições multilaterais e ser uma alternativa à hegemonia dos Estados Unidos da América (EUA) como Desai (2013) e Bello (2014), enquanto outras apontaram para as limitações da ascensão do BRICS, que buscou fazer parte dos organismos multilaterais sem alterar substancialmente suas estruturas, aprofundando os fluxos de investimento, comércio e finanças dentro da ordem capitalista global, por exemplo, Bond e Garcia (2015, 2018) e Kiely (2015).

Neste capítulo, realizamos uma análise sobre os Acordos Internacionais de Investimentos (AII) entre os BRICS e os países da América Latina e Caribe através do olhar da economia política internacional. Os países da região se adequaram à agenda neoliberal nos anos 1990 e 2000 ao negociarem muitos Tratados Bilaterais de Investimentos

(TBIs) e Tratados de Livre-Comércio (TLCs), como resultado da pressão dos organismos internacionais e das elites latino-americanas, para garantir acesso a recursos e atrair investimentos estrangeiros (Ghiotto, 2020). Os principais parceiros nestes tratados foram países do Norte Global, mas não apenas. A China se revela hoje um dos principais impulsores de acordos de proteção e facilitação de investimentos. Por sua vez, Brasil, Índia e África do Sul têm promovido reformas nos modelos TBIs, num esforço de diminuir os ônus causados pelos casos de arbitragem envolvendo investidores externos (Bárcena *et al.*, 2020).

A seguir, realizaremos um breve histórico dos TBIs, as principais críticas e atuais reformas. Logo, analisaremos os TBIs de cada país do BRICS com países da América Latina e Caribe, bem como os fluxos de investimento, crédito e comércio na região. Argumentamos que, ao impulsionarem reformas no regime internacional de facilitação e proteção de investimentos que visam garantir maior espaço para políticas públicas nacionais, alguns do BRICS convergem com demandas dos países latino-americanos, bem como as pressões dos movimentos e redes transnacionais da sociedade civil, por uma mudança de regime que possa resguardar os direitos soberanos dos Estados e de suas populações. Ao mesmo tempo, a crescente participação dos fluxos de investimentos oriundos desses países no setor extrativo – petróleo e mineração – e de infraestrutura na América Latina e Caribe podem resultar em dinâmicas de conflitos e contestações nos territórios em que os projetos são implementados. Adicionalmente, as relações comerciais entre os países latino-americanos com alguns do BRICS remontam a tradicional divisão internacional do trabalho, reforçando a inserção externa dos países latino-americanos no setor primário-exportador. Em nossa visão, as relações entre BRICS e América Latina e Caribe têm potencial para equilibrar o sobrepeso geopolítico dos EUA na região, mas têm limitações quanto a um processo de desenvolvimento mais socialmente justo e sustentável para as vidas das populações nos territórios.

## BREVE HISTÓRICO DO DEBATE SOBRE OS TRATADOS BILATERAIS DE INVESTIMENTO

Segundo a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad), na sigla em inglês, um TBI é um acordo entre dois países referente à promoção e à proteção do investimento realizado por empresas de cada país no território do outro. A grande maioria dos AIIIs são TBIs. Dentro da categoria de AIIIs, estão também os TLCs que contêm cláusulas estruturantes sobre investimento (United Nations Conference on Trade and Development, [2019]).

Os primeiros TBIs, tal como conhecemos hoje, foram negociados no período pós-Segunda Guerra Mundial. Estes eram acordos essencialmente não recíprocos e assimétricos, pois eram elaborados por um país desenvolvido e oferecidos a um país em desenvolvimento (Vandavelde, 2009). O contexto geopolítico foi determinante: de um lado, os processos de descolonização tornavam os países recém-independentes mais nacionalistas em termos econômicos; de outro, a emergência do bloco soviético nesse período se fundava sobre nacionalizações e expropriações de ativos privados e estrangeiros. Na década de 1970, a declaração para uma Nova Ordem Econômica Internacional na Organização das Nações Unidas (ONU) estipulou que Estados tinham soberania sobre seus recursos naturais e atividades econômicas, tendo o direito de nacionalizar, expropriar ou transferir propriedades estrangeiras desde que oferecessem compensação apropriada (Vandavelde, 2009).

O coração dos TBIs está na cláusula de solução de controvérsias, que permite ao investidor levar um Estado a uma corte de arbitragem internacional por disputas referentes a um investimento. Em geral, as disputas se dão em torno do pagamento das compensações por expropriações, ou por considerarem legislações nacionais e políticas públicas como “medidas equivalentes à expropriação”, frustrando expectativas de lucro futuros (Godinho; Cozendei, 2015). Em 1965, a Convenção de Washington estabeleceu o Centro Internacional para a Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (Ciadi) como foro para a arbitragem de disputas entre um investidor e o país anfitrião, sob a alegação de que os sistemas judiciais dos países do Terceiro Mundo não seriam imparciais (Vandavelde, 2009).

Disso resultou que investidores estrangeiros não mais esgotassem as cortes nacionais antes de recorrer à arbitragem internacional.

Na década de 1990, com a proliferação do número de acordos de comércio e investimento, os TBIs tornavam-se vetores da globalização, na medida em que passaram a ser vistos como condição para aumentar mais fluxos de investimento, e não somente proteger contra expropriações. Assim, o aumento do número de TBIs resultou do próprio convencimento ideológico em torno da “necessidade” de criar condições amigáveis para investidores estrangeiros (Vandevelde, 2009). Nesse período, o comércio de bens e serviços se encontrava combinado às disposições sobre proteção de investimentos no escopo dos novos tratados. Ao mesmo tempo, houve um crescimento significativo de acordos entre países em desenvolvimento, uma vez que estes países se tornavam, também, exportadores de capital para outros países em desenvolvimento. Ao final de 2006, mais de um quarto de todos os TBIs concluídos foram entre países em desenvolvimento<sup>1</sup>.

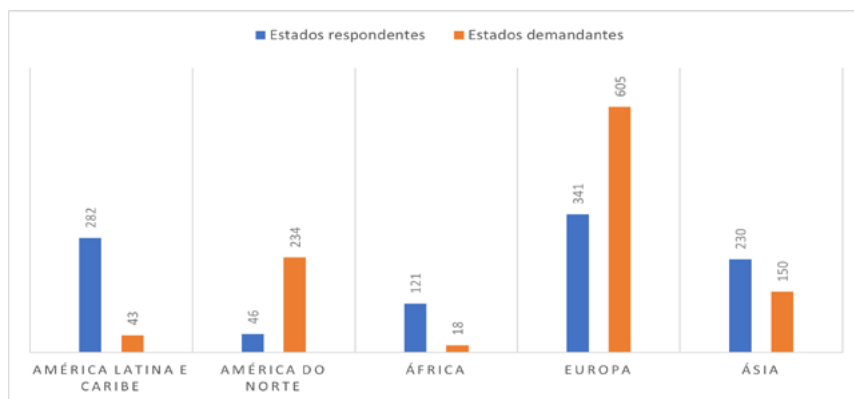
Os efeitos negativos dos TBIs levaram a muitas críticas de natureza econômica, social e política. Uma delas diz respeito à não verificação do nexo causal entre manter um TBI e aumentar o fluxo de investimentos no país. A expectativa de que, ao garantir segurança jurídica ao investidor estrangeiro, o país receptor atrairia maiores fluxos de investimento não se concretizou (Arroyo; Ghiotto, 2017). Outro aspecto problemático diz respeito à evidente preponderância da proteção ao investidor frente aos Estados anfitriões, com a conseqüente redução do espaço para políticas públicas nacionais. Esse aspecto é particularmente evidente no que tange à solução de controvérsias entre investidor e Estado, em que o investidor estrangeiro pode recorrer ao Ciadi e escapar dos foros nacionais (Morosini; Ratton, 2018; Morosini; Xavier Junior, 2015). Além disso, Zubizarreta (2015) aponta para a assimetria normativa que assegura às empresas transnacionais direitos comerciais vinculantes, frente aos quais o Direito Internacional dos Direitos Humanos se torna frágil.

---

1 Notoriamente, o World Investment Report da Unctad do ano de 2006 teve como tema central os investimentos externos diretos de países em desenvolvimento e economias em transição. Ver: [https://unctad.org/en/Docs/wir2006\\_en.pdf](https://unctad.org/en/Docs/wir2006_en.pdf).

Segundo Remmer (2019), a América Latina e o Caribe estão desproporcionalmente representados no sistema internacional de arbitragem, com 31% de um universo de 626 casos de disputas baseados em tratados de investimento até meados de 2015. Esse número é muito superior à participação da região nos fluxos globais de investimento (13% entre 1980 e 2014) ou do universo total dos TBIs (19% dos 2.562 tratados em vigor até 2015) (Remmer, 2019). Um total de 22 países da região já foram levados à arbitragem no Ciadi por investidores, tendo 73% dos casos envolvendo Argentina, Venezuela, Equador, Peru e Bolívia (Bárcena *et al.*, 2020). Os resultados da arbitragem sobre tratados na América Latina têm sido significativamente menos favoráveis aos Estados do que em outras regiões. Os países latino-americanos também se destacam negativamente pela magnitude dos danos financeiros concedidos aos investidores, sendo o Equador parte na causa mais alta concedida na história do Ciadi, de US\$ 1,8 bilhões à Occidental Petroleum (Remmer, 2019, p. 797). A Argentina, por sua vez, foi condenada a pagar US\$ 9,2 bilhões no total de 40 casos decididos a favor dos investidores (Bárcena *et al.*, 2020, p. 131).

FIGURA 1 – Comparação de número de casos como Estado respondente x demandante no Ciadi por região



Fonte: elaborada pelos autores com base nos dados da United Nations Conference on Trade and Development ([201?]).

Os crescentes descontentamentos em relação aos TBIs e ao regime internacional de arbitragem levaram a que muitos países buscassem reformular seus parâmetros. Bolívia, Venezuela e Equador se retiraram

da convenção do Ciadi, revisando seus TBIs vigentes, tendo o Equador ido além, ao criar uma Comissão para a Auditoria Global dos Tratados de Investimento e o Sistema de Arbitragem (Arroyo; Ghiotto, 2017, p. 41-42)<sup>2</sup>. Por sua vez, o governo de El Salvador reformou sua lei nacional de investimentos após ter sido processado pela Pacific Rim Mining, de modo a impedir que outras reivindicações fossem levadas ao Ciadi (Bárcena *et al.*, 2020).

Para a United Nations Conference on Trade and Development (2018), estamos diante de mudanças no regime internacional de investimentos, uma vez que os tratados da “primeira geração” estão sendo encerrados, e a “nova geração” apresentam acordos que contêm cláusulas que visam ao desenvolvimento sustentável, uma preservação do espaço regulatório através da diminuição da exposição à arbitragem internacional, bem como uma regulação mais cuidadosa sobre resolução de controvérsias, que exclui ou restringe a cláusula investidor-Estado a algumas áreas.

De acordo com Morosini e Ratton (2018, p. 4-5), grande parte da inovação no regime internacional de investimentos foi impulsionada por países do Sul Global, dentre os quais se destacam alguns dos países que compõem o BRICS. O Brasil elaborou um novo modelo de Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI) que limitou a definição de investimento, excluiu a arbitragem investidor-Estado e previu compensações apenas para expropriação direta (Morosini; Ratton, 2018, p. 18-19)<sup>3</sup>. Por sua vez, a África do Sul encerrou tratados de investimento antigos e revisou sua lei doméstica após constatar que certas disposições dos TBIs violavam sua constituição pós-*apartheid*. A nova Lei de Proteção de Investimentos da África do Sul, de 2015, tende a criar condições mais equitativas entre os investidores estrangeiros e nacionais no que tange à arbitragem (Singh, 2015). Nessa direção, também a Índia iniciou a revisão de seus tratados e chegou a um novo modelo de TBI que exige o esgotamento dos recursos internos antes de recorrer a cortes internacionais (Morosini; Ratton, 2018; Singh, 2015). Diferentemente, a China se ade-

---

2 A Comissão trabalhou entre 2014 e 2015, entretanto o governo de Lenin Moreno, eleito em 2017, buscou rever a posição do país e iniciar a negociação de novos tratados, dentre os quais o Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI) com o Brasil.

3 Vale notar que o novo Protocolo de Facilitação de Investimentos do Mercosul, de 2017, espelha o modelo brasileiro de ACFI.

quou ao regime existente, mantendo certa flexibilidade ao lidar com cada parceiro (Morosini; Rattón 2018). O país é o único do BRICS signatário da convenção do Ciadi, apesar de ter poucos casos no tribunal, e vem promovendo mecanismos de facilitação (além da proteção) de investimentos através de uma proposta no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) e do megaprojeto Belt and Road Initiative (Slipak; Ghiotto, 2019).

## ACORDOS DE PROTEÇÃO DE INVESTIMENTOS DO BRICS NA AMÉRICA LATINA E CARIBE

Mostramos na Figura 2 os AIIs entre países do BRICS e países da América Latina e Caribe. Partimos da China, com maior número de acordos e também o maior volume de investimentos, e seguimos em ordem decrescente até a África do Sul.

FIGURA 2 – AIIs entre BRICS e América Latina e Caribe



Fonte: elaborada pelos autores com base nos dados da United Nations Conference on Trade and Development ([201-]).

A China é o membro do BRICS com o maior número de acordos de investimentos na região, refletindo sua posição como segundo país no mundo em número de TBIs<sup>4</sup>. Segundo Bath (2018, p. 47), a China faz concessões dentro da estrutura de tratados Norte-Sul, a fim de atrair investimentos e, mais recentemente, negociar melhor acesso aos mercados e mais proteção como país exportador de capital. Isso mostra que a China trabalha dentro do regime internacional de investimentos, diferencian-

4 Atualmente, a China tem 144 tratados bilaterais e outros 24 acordos com provisão de investimentos, ficando atrás apenas da Alemanha. Ver em: <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/countries/42/china>.

do-se da agenda de reformas levada a cabo pelos demais integrantes do BRICS. Na América Latina e Caribe, o país mantém 15 TBIs e três TLCs.

QUADRO 1 – Acordos de investimentos da China na América Latina e Caribe

Nº	Tipo	País	Status	Assinatura	Em vigor desde
1	TBI	Bolívia	Em vigor	1992	1996
2	TBI	Argentina	Em vigor	1992	1994
3	TBI	Uruguai	Em vigor	1993	1997
4	TBI	Equador	Encerrado	1994	1997
5	TBI	Chile	Encerrado	1994	1995
6	TBI	Peru	Em vigor	1994	1995
7	TBI	Jamaica	Em vigor	1994	1996
8	TBI	Cuba	Em vigor	1995	1996
9	TBI	Barbados	Em vigor	1998	1999
10	TBI	Trinidad e Tobago	Em vigor	2002	2004
11	TBI	Guiana	Em vigor	2003	2004
12	TLC	Chile	Em vigor	2005	2006
13	TBI	Costa Rica	Em vigor	2007	2016
14	TBI	México	Em vigor	2008	2009
15	TBI	Colômbia	Em vigor	2008	2013
16	TLC	Peru	Em vigor	2009	2010
17	TBI	Bahamas	Assinado	2009	-
18	TLC	Costa Rica	Em vigor	2010	2011

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados da United Nations Conference on Trade and Development ([202-]).

Os TBIs da China com países da América Latina e Caribe seguem o modelo tradicional, com poucas variações encontradas nos acordos com México, Colômbia e Chile<sup>5</sup>. Esses três, no entanto, também possuem TBIs diferenciados com outros países do BRICS, o que indica que são eles os promotores de mudanças nesses casos. Os TBIs chineses protegem os investimentos contra expropriação, nacionalização ou medidas equivalentes, exceto em casos de interesse público, por meio de procedimento legal

5 Foram analisados os textos dos TBIs da China com países da América Latina e do Caribe disponíveis em inglês e espanhol no site: <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/countries/42/china>.

sem discriminação e sob compensação. Além disso, a livre transferência de recursos é padrão em seus TBIs, com exceções nos casos da Colômbia e do Chile<sup>6</sup>. No que diz respeito à solução de controvérsias, os tratados chineses preveem a arbitragem internacional por meio de um tribunal *ad hoc* com base nas regras do Ciadi ou da Comissão das Nações Unidas para Direito Comercial Internacional (Uncitral), refletindo, assim, os mesmos termos dos tratados tradicionais. Por fim, os TBIs da China com países da América Latina e do Caribe não preveem cláusula de responsabilidade social ou ambiental, hoje existentes em alguns acordos de “nova geração”.

A China é ainda o único país do BRICS membro contratante do Ciadi, apesar de suas empresas terem baixa participação nesse foro. Até o momento, houve apenas um caso de arbitragem internacional com um país da América Latina e Caribe, iniciado em 2017. O caso diz respeito à disputa entre um investidor chinês, Tza Yap Shum, e a República do Peru, envolvendo o setor de manufaturas alimentícias. Sr. Shum alegou expropriação indireta mediante o cancelamento de sua conta bancária devido ao não pagamento de impostos. A decisão do tribunal foi favorável ao investidor, determinando uma compensação de US\$ 780 mil por parte do governo do Peru (United Nations Conference on Trade and Development, 2017)<sup>7</sup>.

De acordo com os dados da Red ALC-China, o estoque de Investimento Externo Direto (IED) chinês na região em 2019 foi de US\$ 134,770 bilhões (Dussel Peters, 2020). Brasil, Peru, Chile, Argentina e México receberam, juntos, 81% do total do IED chinês na região desde 2000<sup>8</sup>, sendo que o Brasil recebeu 36% do total dos investimentos (Dussel Peters, 2020). Através da estratégia *Going Global* de internacionalização de suas empresas, a China buscou garantir acesso aos mercados de recursos naturais e energia (Menezes; Bragatti, 2020). De acordo com o China Global Investment

---

6 O tratado com a Colômbia exclui, entre as medidas de expropriação indireta, aquelas relativas à saúde pública, segurança e proteção ambiental.

7 Sauvant e Nolan (2015, p. 34) afirmam que, no caso do TBI China-Peru, a arbitragem estava limitada ao valor da expropriação somente quando essa ação fosse reconhecida pelo Estado receptor do investimento. No entanto, o caso do Sr. Shum se referia a uma expropriação indireta, não reconhecida pelo governo peruano. O investidor reclamava, portanto, não só o valor da compensação, mas o reconhecimento da expropriação como tal.

8 As porcentagens foram calculadas pelos autores com base no *Monitor de la OFDI China en Latinoamérica y el Caribe 2020* (2020).

Tracker, o setor de energia concentrou 57% do estoque de investimento chinês na região entre 2005 e 2019, o que inclui tanto investimentos em combustíveis fósseis, quanto em fontes de energia renováveis. Os setores de mineração e metalurgia concentraram 28%, e a agricultura, 4%<sup>9</sup>.

No âmbito do Fórum da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac) na China, o país estabeleceu sua política oficial para a região através da chamada estratégia “1+3+6”. Esta prevê um plano de cooperação posto em prática por meio de três mecanismos – comércio, investimento e crédito – em seis setores prioritários: energia e recursos naturais, construção de infraestrutura, agricultura, manufatura, inovação científica e tecnológica, e tecnologias da informação (MFA of China, 2016). O comércio entre China e América Latina e Caribe cresceu através da demanda por matérias-primas, que marcou o período de alta dos preços das *commodities*. Em 2017, os produtos primários foram responsáveis por 72% das exportações da região para a China (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2018). Os empréstimos concedidos pelo Banco de Desenvolvimento da China para a região foram destinados prioritariamente à Venezuela, ao Brasil, ao Equador e à Argentina, em especial aos setores de petróleo e infraestrutura (Gallagher; Myers, 2020).

Essa dinâmica revela grande coordenação entre os principais mecanismos de cooperação econômica da China e uma lógica baseada em relações desiguais e dependentes de comércio e investimentos (Menezes; Bragatti, 2020), servindo para garantir o abastecimento do país asiático com matérias-primas e para promover a abertura de mercados para a venda de produtos de alta tecnologia e serviços das empresas chinesas (Slipak; Ghiotto, 2019). A atuação das empresas chinesas em setores primários tem causado também novos conflitos socioambientais nos territórios em que os investimentos tomam forma. Nossa pesquisa revelou 57 conflitos causados por empresas chinesas na região (EjAtlas, 2020; Fédération Internationale Pour les Droits Humains, 2019; Martínez, 2014; Ray *et al.*, 2015), tendo a maioria se concentrado nos setores de energia, mineração e infraestrutura. Tais conflitos tendem a se opor aos interesses das populações afetadas e de defensores da preservação ambiental,

---

9 Cálculos próprios com base nos dados do China Global Investment Tracker, ver em: <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>.

dos quais se destacam comunidades indígenas, grupos ambientalistas e residentes em geral (EJAtlas, 2020; Fédération Internationale Pour les Droits Humains, 2019; Martínez, 2014; Ray *et al.*, 2015).

Por sua vez, o Brasil é uma potência dentro da própria região, apesar do número reduzido de acordos de proteção de investimentos. O país já assinou 27 TBIs e outros 19 acordos com provisão de investimentos (United Nations Conference on Trade and Development, [20--]). Entre os TBIs, 14 foram assinados entre 1994 e 1999, mas nunca foram aprovados pelo Legislativo brasileiro por considerar algumas de suas cláusulas como inconstitucionais. Os outros 13 compõem o novo modelo de ACFI, e começaram a ser assinados em 2015 (Hees *et al.*, 2018; Morosini; Xavier Junior, 2015). A mudança de postura ocorreu ao longo dos anos 2000, quando o Brasil passou a promover suas próprias empresas no exterior através de financiamento estatal e uma política externa voltada às relações Sul-Sul. Assim, empresas multinacionais brasileiras pressionaram o governo a criar um modelo de acordo para prevenir disputas (Moronisi; Ratton, 2018).

QUADRO 2 – Acordos de investimentos do Brasil na América Latina e Caribe

Nº	Tipo	País(es)	Status	Assinatura	Em vigor desde
1	ACFI	México	Assinado	2015	2018
2	ACFI	Colômbia	Assinado	2015	-
3	ACFI	Chile	Assinado	2015	-
4	ETEA	Peru	Assinado	2016	-
4	Protocolo Intra-Mercosul	MERCOSUL (Argentina, Paraguai e Uruguai)	Assinado	2017	2019
5	ACFI	Suriname	Assinado	2018	-
6	TLC <sup>10</sup>	Chile	Assinado	2018	-
7	ACFI	Guiana	Assinado	2018	-
8	ACFI	Equador	Assinado	2019	-

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados da United Nations Conference on Trade and Development ([20--]).

10 O ACFI com o Chile foi assinado em 2015, porém nos anos seguintes foi negociado um Acordo de Livre-Comércio que supera o ACFI. Ver Comunicação de 21 de novembro de 2018 em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2217142>.

Os ACFIs com países latino-americanos apresentam estruturas semelhantes entre si e, também, inovações em relação ao modelo tradicional de TBIs<sup>11</sup>. Os acordos não incorporam o princípio do tratamento justo e equitativo, apesar de incluírem os princípios de tratamento nacional e da nação mais favorecida. Além disso, o acordo exclui o compromisso de compensação por expropriação indireta de seu escopo. O ACFI instituiu um mecanismo de governança institucional para prevenção de controvérsias. Esse mecanismo é composto por um Comitê Conjunto, formado pelos governos dos dois países, e por um *ombudsman*, composto por pontos focais dos países, que irão efetivamente atuar na execução do acordo, trocando informações, prevendo e facilitando a resolução de disputas. Dessa forma, uma das principais inovações do ACFI está na ausência da cláusula investidor-Estado, prevendo apenas a disputa entre Estados. Nesse sentido, conflitos e disputas causadas pela atuação de uma multinacional brasileira no Estado anfitrião serão estendidas para o Estado brasileiro, que deverá arcar com o ônus político e econômico da resolução do conflito. Argumentamos, nesse sentido, que interesses públicos e privados se mesclam, podendo resultar em uma questão de política externa (Garcia, 2017; Garcia; Torres, 2021). Adicionalmente, os ACFIs também inovam por conterem cláusulas de responsabilidade social corporativa, que não são, porém, vinculantes. O ACFI é, dessa forma, exemplar da “nova geração” de acordos apontada pela United Nations Conference on Trade and Development (2018).

No que tange às operações de companhias multinacionais, o Relatório da Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (2020) confirma o lugar do Brasil como principal receptor de investimento estrangeiro na América Latina e a principal origem de investimentos provenientes da região. Na ALC, os maiores destinos do IED brasileiro são Chile, Argentina e Uruguai<sup>12</sup>. Sete entre os dez principais destinos das maiores

---

11 Foram analisados os ACFIs com Chile, Colômbia, México, Suriname, Guiana e Equador. Ver: <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/countries/27/brazil>.

12 Cálculos próprios com base nos dados de posições de investimento direto do Banco Central do Brasil, disponíveis em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/tabelasespeciais>.

multinacionais são Argentina, México, Colômbia, Peru, Chile, Uruguai e Paraguai (Barakat *et al.*, 2017). Entre 2007 e 2015, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) foi a principal fonte de financiamento para os projetos internacionais das empresas de construção civil brasileira. Entretanto, a crise política e econômica no Brasil desde 2015 levou o Banco a suspender contratos de financiamento de obras no exterior (Carvalho, 2018). Além disso, disputas entre governos e conflitos com atores sociais envolvendo empresas de construção civil (como a Odebrecht no Equadore OAS na Bolívia), petrolíferas e mineradoras (como com a Petrobras na Bolívia e na Argentina, a Vale no Chile, Peru e Colômbia etc.) foram amplamente documentados, por exemplo, por Garcia (2015), pela Articulação Internacional dos Atingidos Pela Vale (2012, 2015), por Delgado (2017) e Irls e demais autores (2009), levando alguns analistas a revitalizar a categoria de “subimperialismo” (Luce, 2007; Zibechi, 2013).

A Índia tem 19 TBIs com países de todo o mundo e 13 outros AIIs (United Nations Conference on Trade and Development, [2020]), dos quais seis são com países da América Latina e Caribe. Historicamente, o país buscou combinar a proteção ao investidor estrangeiro com estratégias de desenvolvimento nacional (Nedumpara, 2018). Porém, um caso de arbitragem iniciado pela mineradora australiana White Industries, em 2010, levou a Índia a rever os parâmetros de seus TBIs. Apesar de manter um modelo tradicional de tratado, os novos TBIs indianos excluem as disposições da nação mais favorecida e exigem o esgotamento dos tribunais internos, com vistas a aumentar seu *policy space* (Nedumpara, 2018; Singh, 2015). Em decorrência dessas mudanças, desde 2015, a Índia vem encerrando TBIs com países de todo o mundo (Singh; Ilge, 2016), incluindo os países da América Latina e Caribe, com exceção do acordo com a Colômbia.

QUADRO 3 – Acordos de investimentos da Índia na América Latina e Caribe

Nº	Tipo	País	Status	Assinatura	Em vigor desde
1	TBI	Argentina	Encerrado	1998	2002
2	<i>Framework agreement</i>	Mercosul	Em vigor	2003	2009
3	<i>Framework agreement</i>	Chile	Assinado	2005	-
4	TBI	Trinidad e Tobago	Encerrado	2007	2007
5	TBI	México	Encerrado	2007	2008
6	TBI	Uruguai	Encerrado	2008	-
7	TBI	Colômbia	Em vigor	2009	2013
8	ACFI	Brasil	Assinado	2020	-

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados da United Nations Conference on Trade and Development, [2020]).

Entre os AII da Índia e países latino-americanos, estão dois protocolos de cooperação econômica, com o Mercosul e com o Chile, que visavam à criação de uma área de livre-comércio (United Nations Conference on Trade and Development, [2016a], [2016b]). Com exceção do ACFI com o Brasil e dos TBIs com a Colômbia e o México, os acordos de investimentos da Índia na América Latina e Caribe seguem o modelo tradicional: incluem os princípios de tratamento justo e equitativo e da nação mais favorecida, bem como a provisão de livre transferência de recursos<sup>13</sup>. Em casos de disputa entre um investidor e o Estado anfitrião, pode ser estabelecido um fórum de arbitragem *ad hoc* baseado nos procedimentos do Ciadi, do Instituto de Arbitragem da Câmara de Comércio de Estocolmo, ou da Uncitral. Apesar disso, não são registrados casos de arbitragem entre empresas indianas e países latino-americanos.

De acordo com o Eximbank of Índia e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, os investimentos indianos na América Latina e no

13 A análise foi realizada com base nos seguintes TBIs com a Argentina, Colômbia, México e Uruguai.

Caribe representaram apenas 1% do IED indiano total entre 2008 e 2018, totalizando US\$ 704 milhões, dos quais um terço foi destinado ao Brasil (33,5%), seguido pelas Bahamas, Panamá e México (Giordano; Ortiz de Mendivil, 2019). Apesar do baixo volume de IED, o Eximbank of Índia manteve 22 linhas de crédito na região da América Latina do Caribe, totalizando US\$ 301,2 milhões distribuídos por seis países: Cuba, Guiana, Honduras, Jamaica, Nicarágua e Suriname (Eximbank, 2018). Além disso, o Ministério do Comércio e da Indústria indiano desenvolveu um programa especial para promover investimentos na região, o Focus LAC Progame, que também é responsável pela criação e manutenção de acordos preferenciais de comércio com o Mercosul, o Brasil e o Chile. Nos últimos anos, o IED indiano foi destinado aos setores petrolífero e de produção de açúcar, principalmente no Brasil e na Venezuela (Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, 2016). As exportações latino-americanas para a Índia estão concentradas em poucos produtos primários – petróleo e cobre representaram mais de 50% do comércio em 2017 –, enquanto 85% das exportações indianas para a região foram de produtos manufaturados (Giordano; Ortiz de Mendivil, 2019).

Por sua vez, a Rússia entrou no regime internacional de investimentos ainda durante o período da União Soviética, mas acelerou sua abertura econômica ao longo da década de 1990. Hoje, o país mantém 79 TBIs e outros seis AIIs com países em todo o mundo, dos quais seis são com países da América Latina e Caribe.

QUADRO 4 – Acordos de investimentos da Rússia na América Latina e Caribe

Nº	Tipo	País	Status	Assinatura	Em vigor desde
1	TBI	Cuba	Em vigor	1993	1996
2	TBI	Equador	Assinado	1996	-
3	TBI	Argentina	Em vigor	1998	2000
4	TBI	Venezuela	Em vigor	2008	2009
5	TBI	Nicarágua	Em vigor	2012	2013
6	TBI	Guatemala	Assinado	2013	-

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados da United Nations Conference on Trade and Development ([2016c]).

Os TBIs da Rússia com os países da região seguem o modelo tradicional, incluindo o tratamento justo e equitativo; livre transferência de recursos; princípio da nação mais favorecida; proteção dos investimentos contra expropriação, nacionalização e medidas equivalentes à expropriação, exceto em casos de interesse público, sob a lei, sem discriminação e com compensação imediata, adequada e efetiva, correspondendo aos valores de mercado<sup>14</sup>. Os acordos russos preveem a arbitragem entre investidor e Estado, estabelecendo tribunais *ad hoc* seguindo as regras da Uncitral. No caso do acordo com a Venezuela, também é incluído o Instituto de Arbitragem da Câmara de Comércio de Estocolmo. O Ciadi está previsto como foro apenas no acordo com a Guatemala. A Rússia assinou a Convenção de Washington de adesão ao Ciadi em 1992, mas não a ratificou. Não há registro de casos de multinacionais russas frente a países da América Latina e Caribe.

As relações entre Rússia e América Latina e o Caribe datam do período da Guerra Fria, porém, mais recentemente, o país tem empregado novos esforços de aproximação, como a realização de exercícios militares na Nicarágua e na Venezuela e estreitamento das relações com países da Aliança Bolivariana das Américas (Ellis, 2015). Entre 2000 e 2018, houve 16 visitas de chefes de Estado à região e 26 visitas ministeriais, tendo Cuba, Venezuela, Nicarágua e Brasil recebido a maioria delas (Miles; Rosario, 2018). A Rússia tem um importante papel como parceiro econômico de países que sofrem embargos dos EUA, como Cuba e Venezuela. Ademais, entre 2000 e 2017, o país foi responsável por cerca de 20% das importações latino-americanas de armas, competindo com os EUA como principal fornecedor da região (Gurganus, 2018). Em 2016, o fluxo de IED russo na América Latina e Caribe foi de US\$ 10 milhões, prioritariamente para o Brasil e México (Miles; Rosário, 2018). Apesar do volume reduzido de investimentos, a região é estratégica para a Rússia em termos de suas reservas energéticas (Miles; Rosario, 2018; Sistema Económico Latino Americano y Del Caribe, 2013). A exploração de bauxita na Guiana e na Jamaica pela produtora russa de alumínio RUSAL foi marcada por conflitos trabalhistas

---

14 Foram analisados os textos dos tratados entre Rússia e Guatemala, Nicarágua e Venezuela.

e greves, assim como tensões com os governos locais (Ellis, 2015, p. 45-47; Sistema Económico Latino Americano y Del Caribe, 2009).

Finalmente, a África do Sul é o membro do BRICS com menor presença na América Latina e Caribe. Curiosamente, o único TBI sul-africano assinado pelo regime do *apartheid* foi com o Paraguai, em 1974, sob a ditadura de Strossener (Forere, 2018). Após o fim do *apartheid*, o país abriu sua economia e, em 1994, entrou no regime internacional de investimentos. Atualmente, tem 39 TBIs e outros 11 AIIs, dentre os quais três são com países da América Latina e Caribe (United Nations Conference on Trade and Development, [2009]). Porém, no período recente, a África do Sul encerrou tratados e reformou sua legislação doméstica através da nova Lei de Proteção de Investimentos, de 2015. Os TBIs da primeira geração eram incompatíveis com as garantias constitucionais do *Black Economic Empowerment Act*, que visa corrigir desigualdades raciais ao garantir um percentual de participação aos sul-africanos negros, historicamente desfavorecidos, em empresas e seus ativos. O país foi levado à arbitragem internacional por investidores que entendiam que a aplicação da referida lei caracterizaria expropriação. Após a reforma, a nova lei amplia o espaço de atuação soberana do Estado ao exigir que investidores estrangeiros esgotem os foros nacionais (Forere, 2018; Morosoni; Ratton, 2018, p. 20).

QUADRO 5 – Acordos de investimentos da África do Sul na América Latina e Caribe

Nº	Tipo	País	Status	Assinatura	Em vigor desde
1	TBI	Cuba	Em vigor	1995	1997
2	TBI	Argentina	Encerrado	1998	2001
3	TBI	Chile	Assinado	1998	-

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados da United Nations Conference on Trade and Development ([2009]).

Os TBIs sul-africanos com países da América Latina e Caribe seguem o modelo tradicional de proteção de investimentos<sup>15</sup>: preveem a livre

15 Foram analisados os TBIs da África do Sul com Chile, Argentina e Cuba. O TBI com o Chile apresenta algumas particularidades.

transferência de recursos<sup>16</sup>, tratamento justo e equitativo, o princípio da nação mais favorecida<sup>17</sup>, proteção contra expropriações diretas e indiretas exceto em casos de interesse público, sob procedimento legal, sem discriminação e sob compensação. Todos preveem a solução de controvérsias entre investidor e Estado por meio da arbitragem internacional. Os TBIs com a Argentina e com o Chile estabelecem o Ciadi ou um tribunal *ad hoc* que siga os procedimentos da Uncitral. O TBI com Cuba prevê a submissão à Corte de Arbitragem da Câmara Internacional de Comércio ou a um tribunal *ad hoc* com base nas diretrizes da Uncitral. Não há casos de arbitragem internacional entre empresas da África do Sul e países latino-americanos.

A África do Sul reforça a tendência dos demais integrantes do BRICS de concentração de investimentos em setores primários. As principais mineradoras sul-africanas – em particular a Minera Gold Fields Peru S.A., subsidiária da Gold Fields, e a Anglogold Exploracion Peru S.A., de propriedade da AngloGold Ashanti – concentram atividades no Peru e no Chile (Minería Chilena, 2018; United Nations Conference on Trade and Development, 2012). A AngloGold Ashanti é a terceira maior mineradora de ouro do mundo e possui operações atualmente em três países da América Latina: Argentina, Brasil e Colômbia (AngloGold Ashanti, n.d.). Na Colômbia, há um histórico de conflitos por violação da legislação ambiental na jazida de ouro La Colosa (Cajamarca), onde foi convocado um plebiscito que resultou na desaprovação do projeto pela maioria da população (Andrade, 2017).

## CONCLUSÃO

Neste trabalho, analisamos os acordos internacionais de investimentos entre países do BRICS e da América Latina e Caribe a partir da economia política internacional. Esses acordos marcaram a abertura econômica da

---

16 O acordo com o Chile prevê a restrição de um ano para a transferência do capital investido.

17 O acordo com o Chile estabelece que tais princípios não serão usados para estender os benefícios dados pela África do Sul com o propósito de promover a igualdade ou proteger grupos contra a discriminação em seu território, em referência à política sul-africana de *Black Economic Empowerment*.

maioria dos países da região desde os anos 1990. Um balanço de 25 anos de tratados de investimento e livre-comércio na América Latina e Caribe revela que esses países concederam privilégios legais extraordinários aos investidores estrangeiros e seus países de origem, aumentando o poder das empresas multinacionais na região (Ghiotto; Laterra, 2020).

Historicamente, o regime internacional de investimentos foi criado e sustentado pelos países do Norte Global, em particular Europa e EUA, porém, no período recente, cada vez mais tratados bilaterais de investimento foram firmados entre países em desenvolvimento. Entre o BRICS, a China é hoje uma potência econômica e o segundo país no mundo com TBIs. Apesar disso, multinacionais chinesas não participam, na mesma proporção, do sistema internacional de arbitragem. A China atua dentro do atual regime de investimentos, adaptando as regras existentes às necessidades de proteção de seus próprios investimentos. Por outro lado, Brasil, Índia e África do Sul fizeram inovações relevantes. Apesar desses esforços, é notório que, politicamente, esses países continuam buscando facilitar a entrada de investimentos estrangeiros e manter a credibilidade e atratividade de seus mercados junto às corporações internacionais. Por sua vez, alguns países latino-americanos têm buscado colocar limites à reprodução do regime de investimentos com base nos tratados tradicionais. É o caso de países como o Chile, a Colômbia e o México, que, antes mesmo das recentes mudanças observadas nos modelos de TBIs, já conseguiam obter acordos mais restritos com países como a China, a Rússia e a Índia.

Os setores extrativo e de infraestrutura são os que mais recebem investimentos de empresas oriundas do BRICS, e compõem também a pauta de comércio internacional dos países latino-americanos. Conforme mostramos, a tradicional divisão entre produtores e exportadores de produtos primários e manufaturados perpassa os investimentos e comércio entre a região e o BRICS, e não apenas a China. Ghiotto (2020, p. 29) defende que os TLCs têm aprofundado o modelo primário-exportador da América Latina e Caribe, já que a região permanece dependente da exportação de recursos primários, mas se vê privada da cobrança de impostos sobre suas exportações quando firma tais acordos. No Brasil, a Lei Kandir é exemplar desse processo.

Concluimos que as relações entre países da América Latina e dos BRICS apoiam a diversificação de parcerias econômicas com um potencial de contrabalançar a presença dos EUA e as relações neocoloniais com países europeus. Porém, isso não resulta, necessariamente, em uma nova estratégia de desenvolvimento por parte dos países latino-americanos que logre transformar relações desiguais e dependentes. Novos espaços de lutas sociais se abrem na disputa por outras formas de desenvolvimento e direitos das populações que vivem nos territórios.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, M. J. G. “Sim, É Possível Dizer Não À Mineração”. *Brasil de Fato*, São Paulo 4 abr. 2017. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2017/04/04/sim-e-possivel-dizer-nao-a-mineracao>. Acesso em: 28 set. 2023.

ANGLOGOLD ASHANTI. *Americas. Anglogold Ashanti*, [s. l.], [201-]. Disponível em: <https://www.anglogoldashanti.com/americas/>. Acesso em: 26 set. 2020.

ARROYO, A. P.; GHIOTTO, L. Brasil y La Nueva Generación de Acuerdos de Cooperación y Facilitación de Inversiones: Un Análisis del Tratado con México. *Relaciones Internacionales*, Madrid, n. 52, p. 39-54, 2017.

ARTICULAÇÃO INTERNACIONAL DOS ATINGIDOS PELA VALE. *Relatório de Insustentabilidade da Vale 2012*. [S. l.]: Articulação Internacional dos Atingidos pela Vale, 2012. Disponível em: <https://atingidosvale.com/relatorios/insustentabilidade-da-vale-2012/>. Acesso em: 28 set. 2023

ARTICULAÇÃO INTERNACIONAL DOS ATINGIDOS PELA VALE. *Relatório de Insustentabilidade da Vale 2015*. [S. l.]: Articulação Internacional dos Atingidos pela Vale, 2015. Disponível em: <https://atingidosvale.com/relatorios/insustentabilidade-da-vale-2015/>. Acesso em: 28 set. 2023.

BARAKAT, L. *et al. Ranking FDC Das Multinacionais Brasileiras 2017*. Nova Lima: Fundação Dom Cabral, 2017.

BÁRCENA, L. *et al.* Tratados de protección de inversiones y demandas inversor-Estado en América Latina: un balance de 25 años de privilegios de los inversores por sobre los derechos ciudadanos. In: GHIOTTO, L.; LATERRA, P. (org.). *25 años de tratados de libre comercio e inversión en América Latina: análisis y perspectivas críticas*. Buenos Aires: El Colectivo: Fundación Rosa Luxemburgo, 2020. p. 127-146.

BATH, V. The South and alternative models of trade and investment regulations: Chinese investment and approaches to international investment agreements. In: MOROSINI, F.; RATTON, M. (org.). *Reconceptualizing international investment law from the Global South*. Nova York: Cambridge University Press, 2018. p. 1-46.

BELLO, W. The BRICS: Challengers to the global status-quo. *Foreign Policy in Focus*, [Washington, D.C.], 2014. Disponível em: <https://fpif.org/brics-challengers-global-status-quo/>. Acesso em: 28 set. 2023.

BOND, P.; GARCIA, A. Introduction. In: BOND, P.; GARCIA, A. (org.). *BRICS: an anti-capitalist critique*. Johannesburg: Jacana Media, 2015. p. 1-12.

CARVALHO, C. Sem apoio do BNDES e após escândalos, empreiteiras têm atuação no exterior paralisada. *O Globo*, Rio de Janeiro, 6 abr. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/sem-apoio-do-bndes-apos-escandalos-empreiteiras-tem-atuacao-no-externo-paralisada-22562871>. Acesso em: 28 set. 2023.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *Explorando Nuevos Espacios de Cooperación entre América Latina y el Caribe y China*. Santiago: United Nations Publications, 2018.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *Fortaleciendo la Relación entre la India y América Latina y el Caribe*. Ciudad de México: United Nations Publications, 2016.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *La Inversión Extranjera Directa en América Latina el Caribe*. Santiago: United Nations Publications, 2020.

DELGADO, A. C. The TIPNIS conflict in Bolivia. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 373-391, 2017.

DESAI, R. The BRICS are building a challenge to western economic supremacy. *The Guardian*, [s. l.], 2 apr. 2013. Disponível em: <https://>

[www.theguardian.com/commentisfree/2013/apr/02/brics-challenge-western-supremacy](http://www.theguardian.com/commentisfree/2013/apr/02/brics-challenge-western-supremacy). Acesso em: 28 set. 2023.

DUSSEL PETERS, E. *Monitor de la OFDI China en América Latina y el Caribe 2020*. Ciudad de México: Red ALC-China, 2020.

ELLIS, E. *The New Russian Engagement with Latin America: strategic position, commerce and dreams of the past*. United States of America: U.S. Army War College Press, 2015.

ENVIRONMENTAL JUSTICE ATLAS. The Global Atlas of Environmental Justice. *Environmental Justice Atlas*, [s. l.], 2020. Disponível em: <https://ejatlas.org/>. Acesso em: 28 set. 2023.

EXIMBANK OF INDIA. *Indian Investments in Latin America and Caribbean: trends and prospects*. Bombain: Eximbank of India, 2018.

FÉDÉRATION INTERNATIONALE POUR LES DROITS HUMAINS. *Examen Periódico Universal, Tercer Ciclo de Evaluación de las Obligaciones Extraterritoriales de la República Popular de China desde Sociedad Civil: casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador y Perú*. Paris: FIDH, 2019.

FORERE, M. A. The New South African Protection of Investment Act: striking a balance between attraction of FDI and redressing the apartheid legacies. In: MOROSINI, F.; RATTON, M. (org.). *Reconceptualizing international investment law from the Global South*. Nova York: Cambridge University Press, 2018. p. 218-250.

GALLAGHER, K. P.; MYERS, M. M. China-Latin America Finance Database. *Leadership for the Americas*, [s. l.], 2020. Disponível em: [https://www.thedialogue.org/map\\_list/](https://www.thedialogue.org/map_list/). Acesso em: 28 set. 2023.

GARCIA, A. BRICS Investment Agreements in Africa: More of the Same?. *Studies in Political Economy*, Ottawa, v. 98, n. 1, p. 1-30, 2017.

GARCIA, A. *Multinacionais Brasileiras Durante O Governo Lula: uma análise crítica da relação entre estado e capital no brasil contemporânea*. Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas, 2015.

GARCIA, A.; TORRES, G. As relações Brasil-África e o regime internacional de investimentos: uma análise do ACFI do Brasil com Angola e Moçambique. *Ipea*, Brasília, DF, v. 1, 2021.

GHIOTTO, L. Las promesas incumplidas de los Tratados de Libre Comercio y de Inversión en América Latina: un balance a 25 años. In: GHIOTTO, L.; LATERRA, P. (org.). *25 años de tratados de libre comercio e inversión en América Latina: análisis y perspectivas críticas*. Buenos Aires: El Colectivo: Fundación Rosa Luxemburgo, 2020. p. 17-58.

GHIOTTO, L.; LATERRA, P. Prólogo. In: GHIOTTO, L.; LATERRA, P. (org.). *25 años de tratados de libre comercio e inversión en América Latina: análisis y perspectivas críticas*. Buenos Aires: El Colectivo: Fundación Rosa Luxemburgo, 2020. p. 9-16.

GIODANO, P. *et al.* *A Bridge between India and Latin America: policy options for deeper economic cooperation*. Washington, D.C.: BID: Exim Bank of India, 2019.

GIORDANO, P.; ORTIZ DE MENDÍVIL, C. *A Bridge between India and Latin America: policy options for deeper economic cooperation*. Washington, D.C.: BID: Exim Bank of India, 2019.

GODINHO, D.; COZENDEI, C. Novos acordos de investimento no menu. *Valor Econômico*, Rio de Janeiro, 24 jul. 2015. Disponível em: <https://valor.globo.com/opiniao/coluna/novos-acordos-de-investimentos-no-menu.ghtml>. Acesso em: 28 set. 2023.

GURGANUS, J. *Playing a Geopolitical Game in Latin America*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2018.

HEES, F.; CAVALCANTE, P.; PARANHOS, P. *The Cooperation and Facilitation Investment Agreement (CFIA) in the Context of the Discussions on the Reform of the ISDS System*. Geneve: The South Centre, 2018.

INSTITUTO ROSA LUXEMBURG STIFTUNG *et al.* *Transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário*. São Paulo: Ed. Expressão Popular, 2009.

KIELY, R. *The BRICs, U.S. 'Decline' and Global Transformations*. London: Palgrave MacMillan, 2015.

LUCE, M. S. *O subimperialismo brasileiro revisitado: a política de integração regional do governo Lula (2003-2007)*. 2007. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

- MARTÍNEZ, O. B. La geopolítica petrolera China en Ecuador y el área andina. *Tensões Mundiais*, Fortaleza, v. 10, n. 18, p. 255-273, 2014.
- MENEZES, R. G.; BRAGATTI, M. Dragon in the Backyard: China's Investment and Trade in Latin America in the Context of Crisis. *Brazilian Journal of Political Economy*, São Paulo, v. 40, n. 3, p. 446-461, 2020.
- MFA OF CHINA. *Basic Information about China-CELAC Forum*. Beijing: MFA of China, 2016.
- MILES, R.; ROSARIO, J. B. Virtual Russian Influence in Latin America. *Center for Strategic and International Studies*, Washington, D.C., 9 maio 2018. Disponível em: <https://www.csis.org/analysis/virtual-russian-influence-latin-america>. Acesso em: 28 set. 2023.
- MINERÍA CHILENA. Gold Fields Presenta a Tramitación EIA De Su Proyecto Salares Norte. *Minería Chilena*, [Chile], 17 may 2018. Disponível em: <https://www.mch.cl/2018/05/17/gold-fields-presenta-tramitacion-eia-proyecto-salares-norte/#>. Acesso em: 28 set. 2023.
- MOROSINI, F.; RATTON, M. Introduction. In: MOROSINI, F.; RATTON, M. (org.). *Reconceptualizing international investment law from the Global South*. New York: Cambridge University Press, 2018. p. 1-25.
- MOROSINI, F.; XAVIER JUNIOR, E. Regulação do investimento estrangeiro direto no Brasil: da resistência aos tratados bilaterais de investimento à emergência de um novo modelo regulatório. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, DF, v. 12, n. 2, p. 420-447, 2015.
- NEDUMPARA, J. India's Trade and Investment Agreements: striking a balance between investor protection rights and development concerns. In: MOROSINI, F.; RATTON, M. (org.). *Reconceptualizing international investment law from the Global South*. New York: Cambridge University Press, 2018. p. 146-187.
- RAY, R. *et al. China in Latin America: lessons for south-south cooperation and sustainable development*. Boston: Boston University, 2015.
- REMMER, K. Investment Treaty Arbitration in Latin America. *Latin American Research Review*, Pittsburgh, v. 54, n. 4, p. 795-811, 2019.

SAUVANT, K.; NOLAN, M. China's Outward Foreign Direct Investment and International Investment Law. *Journal of International Economic Law*, Oxford, v. 18, n. 4, p. 893-934, 2015.

SINGH, K.; ILGE, B. Remodeling India's investment treaty regime. *Thewire*, [s. l.], 26 jul. 2016. Disponível em: <http://thewire.in/52022/remodeling-indias-investment-treaty-regime/>. Acesso em: 28 set. 2023

SINGH, K. Transformation of the International Investment Agreement Regime: A BRICS Perspective (Commentary). *Madhyam*, [s. l.], 25 feb. 2015. Disponível em: <https://www.madhyam.org.in/transformation-of-the-international-investment-agreement-regime-a-brics-perspective/>. Acesso em: 28 set. 2023

SISTEMA ECONÓMICO LATINO AMERICANO Y DEL CARIBE. *Las Relaciones Económicas Entre la Federación de Rusia y América Latina y El Caribe: situación actual y perspectivas*. Caracas: SELA, 2009.

SISTEMA ECONÓMICO LATINO AMERICANO Y DEL CARIBE. *Relaciones de América Latina y El Caribe Con Rusia, India, China y Sudáfrica*. Caracas: SELA, 2013.

SLIPAK, A.; GHIOTTO, L. América Latina en la Nueva Ruta de la Seda: El Rol de las Inversiones Chinas en la Región en un Contexto de Disputa (Inter)Hegemónica. *Cuadernos Del CEL*, Madrid, v. 4, n. 7, p. 25-55, 2019.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. Brazil. *Investment Policy Hub*, [Geneve], [20--]. Disponível em: <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/countries/27/brazil?type=tips>. Acesso em: 1 ago. 2020.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. Framework Agreement to Promote Economic Cooperation between the Republic of India and the Republic of Chile. Investment Policy Hub. *Investment Policy Hub*, [Geneve], [2016a]. Disponível em: <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaties/treaties-with-investment-provisions/3362/chile-india-framework-agreement>. Acesso em: 26 set. 2020.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. Framework Agreement between the Republic of India and MERCOSUR. Investment Policy Hub. *Investment Policy Hub*,

[Geneve], [2016b]. Disponível em: <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaties/treaties-with-investment-provisions/3320/india-mercosur-framework-agreement>. Acesso em: 26 set. 2020.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. *IIA Issues Note: Recent Developments in the International Investment Regime*. Geneve: United Nations Publications, 2018.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. Índia. *Investment Policy Hub*, [Geneve], [2020]. Disponível em: <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/countries/96/india>. Acesso em: 26 set. 2020.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. International Investment Agreements Navigator. *Investment Policy Hub*, [Geneve], [200-]. Disponível em: <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements>. Acesso em: 27 set. 2020.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. *Investment Country Profiles: South Africa*. Geneve: United Nations Publications, 2012.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. Investment Dispute Settlement Navigator. *Investment Policy Hub*, [Geneve], [201?]. Disponível em: <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-dispute-settlement>. Acesso em: 27 set. 2020.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. Russian Federation. *Investment Policy Hub*, [Geneve], [2016c]. Disponível em: <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/countries/175/russian-federation>. Acesso em: 26 set. 2020.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. South Africa. *Investment Policy Hub*, [Geneve], [2009]. Disponível em: <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/countries/195/south-africa>. Acesso em: 26 set. 2020.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. Terminology. *Investment Policy Hub*, [Geneve], [2019]. Disponível em: <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements>. Acesso em: 25 jul. 2020.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT.  
Tza Yap Shum v. Peru. Investment Policy Hub. *Investment Policy Hub*,  
[Geneve], 2017. Disponível em: <http://investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS/Details/255>. Acesso em: 26 set. 2020.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT.  
*World Investment Report 2019: Special Economic Zones*. Geneve:  
United Nations Publications, 2019.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT.  
*World Investment Report 2020: International Production Beyond the  
Pandemic*. Geneve: United Nations Publications, 2020.

VANDEVELDE, K. J. A Brief History of International Investment  
Agreements. In: SAUVANT, K. P.; SACHS, L. E. (org.). *The Effect of  
Treaties on Foreign Direct Investment: Bilateral Investment Treaties,  
Double Taxation Treaties, and Investment Flow*. New York: Oxford  
University Press, 2009. p. 3-36.

ZIBECHI, R. *Brasil Potencia: entre la integración regional y un nuevo  
imperialismo*. Lima: PDTG: FSP, 2013.

ZUBIZARRETA, J. H. The New Global Corporate Law. *State of Power  
2015*, Amsterdam, 13 jan. 2015. Disponível em: <https://www.tni.org/en/stateofpower2015>. Acesso em: 28 set. 2023.



## **O New Development Bank e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**

*Jefferson Estevo*

*Mateus Alves Gonçalves*

*Laís Forti Thomaz*

### **INTRODUÇÃO**

Os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMDs) são organismos classificados como Instituições Financeiras Internacionais, cujo caráter multilateral visa fomentar o crescimento econômico e a cooperação em escala global. Segundo Araújo e Bacelette (2019), os BMDs têm como finalidade a promoção do desenvolvimento financeiro e estrutural dos países alvo, através da correção de falhas de mercado, isto é, a promoção de investimento em áreas normalmente ignoradas pelo mercado financeiro privado, como atividades envolvendo inovação tecnológica, investimentos em infraestrutura e desenvolvimento sustentável. Sujeitos ao direito internacional, não visam aumentar seus lucros para seus *shareholders*, como os bancos comerciais comuns, e seus empréstimos funcionam a juros baixos ou sem juros algum, ofertando também doações, em alguns casos.

A história dos BMDs é descrita em quatro ondas históricas, cada uma envolvendo grandes eventos de política internacional. A primeira onda ocorreu na década de 1940.

Em Bretton Woods (julho de 1944), foi proposto pelos Estados Unidos a criação de uma instituição internacional voltada para a reconstrução da Europa, arrasada durante o conflito. O Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) é criado e seus esforços são direcionados para aceleração e desenvolvimento estatal de países em desenvolvimento. A segunda onda ocorreria na década de 1960, na esteira dos processos de descolonização, com a criação de bancos regionais de desenvolvimento que seguiam, na maior parte das vezes, os moldes operacionais do BIRD, como o Banco de Desenvolvimento Asiático e o Banco de Desenvolvimento da América Latina, entre outros. A terceira onda está relacionada com o fim da Guerra Fria, na década de 1990, com o colapso da União Soviética. Nesse caso, o estabelecimento do Banco Europeu para Reconstrução e Desenvolvimento visava auxiliar os países do leste europeu na transição para mercados democráticos. A quarta e última onda ocorreu após a crise financeira global de 2008, com a emergência de novas economias e a mudança global de fluxos financeiros (Wang, 2017; Zhu, 2021).

Na análise de Baumann (2017), há três características que definiriam a atuação dos BMDs. Em primeiro lugar, o valor financiado por essas instituições é bem menor que os montantes observados nas outras atividades interbancárias globais, o que reduziria o seu peso nos fluxos financeiros globais. Em segundo lugar, a maior parte de suas transações ocorre com economias avançadas, com pesos reduzidos para esses Estados, ao contrário do que acontece com países em desenvolvimento. Por último, o autor assinala um foco de atuação especializada, a depender dos setores e regiões aos quais os BMDs são vinculados. O autor cita o North American Development Bank, cujo foco são projetos ambientais entre os Estados Unidos e o México, na sua fronteira; o Shelter Afrique, com foco no desenvolvimento de habitações na África; e o Arab Petroleum Investments Corporation, com foco no desenvolvimento do setor de energia nos países do Golfo Pérsico.

O Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), objeto de análise deste capítulo, é focado no desenvolvimento de infraestrutura nos países do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). Baumann (2017) entende que existe uma demanda, por parte das economias menos desenvolvidas,

por novas instituições que poderiam contribuir com o financiamento de projetos voltados ao desenvolvimento econômico e estrutural.

Fundado em 2014, pelos países que compõe o BRICS, o NBD é uma dessas instituições que visa atender essa nova demanda. É um banco multilateral de desenvolvimento do Sul Global, cujos projetos são focados no desenvolvimento de infraestrutura e que auxiliem, ao mesmo tempo, o cumprimento de alguns Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU). A Agenda 2030, lançada em 2015, é um compromisso global assumido por 193 países durante a Rio +20. Os ODS visam a uma melhor qualidade de vida para a população global até 2030, com redução da pobreza, paz e proteção ao meio ambiente. Com esse propósito, a Agenda 2030 listou 17 objetivos, que são integrados, ou seja, as ações em um dos objetivos devem afetar de forma positiva nos demais (Figura 1).

FIGURA 1 – Os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável



Fonte: United Nations Development Programme (2022).

Os países signatários devem cumprir suas metas em cada um dos ODS, ou o quanto melhor conseguirem. Os avanços ou retrocessos são analisados todos os anos no Sustainable Development Report (SDR), cada país recebe uma avaliação, um índice de 0 até 100, no qual o valor final indica cumprimento de todos os ODS e recomendações do que cada país precisa melhorar no seu valor final. A Finlândia com 85,90 é o primeiro, seguido da Suécia com 85,61 e da Noruega com 84,86 (Sustainable Development Report, 2022).

Diante desse contexto, o presente capítulo objetiva, de forma exploratória, compreender a conexão entre os projetos do NDB e o cumprimento dos ODS pelos países membros. Busca entender se os financiamentos são alocados nas áreas de maior necessidade, em vista das análises dos relatórios SDR. Para melhor compreensão, em um primeiro momento, será dedicado uma parte do capítulo para a análise da literatura sobre a estrutura vigente do NDB, suas principais características, diferenças entre os demais bancos e relevância para os países membros. Em seguida, os projetos aprovados, suas relações com os ODS e seus desdobramentos são analisados. Na última seção, serão apresentadas as considerações finais.

## A ESTRUTURA E O PROPÓSITO DO NDB

Os financiamentos internacionais estão centralizados nos países do Norte Global, com um funcionamento embasado em suas características e normas. Uma revisão desse cenário se mostrou necessária, com uma participação efetiva de novas e emergentes economias, que são líderes regionais e já exercem uma relevância crescente no sistema internacional. Um novo modelo, com ênfase e cooperação entre país do Sul, a cooperação Sul-Sul, fez-se necessário, para suprir uma recente demanda e modificar o sistema vigente. Os países em desenvolvimento possuem reivindicações diferentes, que necessitam de um conhecimento e investimentos também específicos (Jing; Mende; Zheng, 2021; Zhu, 2021).

Essa nova alternativa é destacada na literatura em dois novos bancos, o NDB e o Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB). Ambos financiam projetos em países em desenvolvimento, na busca por suprir a falta de investimentos em infraestrutura nesses países (Acioly, 2019; Humphrey, 2020; Kasahara, 2020; Wang, 2017; Zhu, 2021). Adicionalmente, tem como propósito rever a centralidade das decisões nos países desenvolvidos, os quais são tradicionalmente os detentores dos principais votos e cotas de financiamentos dos principais BMDs. Isso porque, apesar da tentativa de revisão dos termos através de negociações internacionais como no G-20, as demandas dos BRICS não foram atendidas no final da década de 2000. Assim, havia uma lacuna em sua efetiva participação e tomada de de-

cisões em órgãos multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (Acioly, 2019; Zhu, 2021).

Em decorrência da falta de um BMD centrado nos países em desenvolvimento, o primeiro-ministro indiano Manmohan Singh fez uma proposta na reunião do G-20 em 2008, porém a ideia se fortaleceu apenas em 2012, na reunião dos BRICS em Nova Deli, Índia. No ano seguinte, os ministros das finanças dos países aprovaram a ideia, que em 2014, em Fortaleza, foi ratificada por todos os membros, criando o NBD. Após dois anos de estruturação, em fevereiro de 2016, o Banco entrou em atividade, com sua sede em Xangai (New Development Bank, 2022). Como visto, uma quarta onda dos BMDs se estabeleceu naquele momento, com ampliação da participação dos países emergentes no sistema internacional, após a crise de 2008. Naquele período, o ideal era retirar à centralidade dos financiamentos através dos países desenvolvidos, para que estes sejam realizados de países em desenvolvimento, para países de economias análogas, máxime na escassez de recursos para área de infraestrutura (Acioly, 2019; Zhu, 2021).

Os dois bancos, NBD e AIIB, apresentam algumas similaridades, também diferenças fundamentais nas suas estruturas e modelos de financiamento. O NBD atende, por enquanto, os países dos BRICS e os seus novos integrantes: Emirados Árabes Unidos e Bangladesh; com o aguardo do ingresso de Uruguai e Egito. Os projetos e financiamentos estão restritos a esses membros (New Development Bank, 2022). O AIIB busca atender projetos nos países da Ásia, mas os integrantes não são restritos à região. Atualmente, representa 103 membros, de diferentes localidades e valores depositados. O país deve ser membro do Banco Mundial ou do Banco de Desenvolvimento da Ásia, para o NBD apenas membro das Nações Unidas (Asian Infrastructure Investment Bank, 2023; Weiss, 2017).

Um ponto central da diferença do NBD para demais BMD está na sua configuração administrativa, uma divisão igualitária de votos e capital de investimento. O valor inicial foi de US\$ 50 bilhões, divididos de forma igualitária entre os cinco membros, com um aporte aprovado de até US\$ 100 bilhões. Além da equidade de votos, nenhum membro tem poder de veto (New Development Bank, 2020). No AIIB, a China detém a maior parte das ações, próximo dos 27%, com uma contribuição inicial

de US\$ 50 bilhões; seguido pela Índia com 7,8%, com US\$ 8,4 bilhões. Essa diferença concede à China 28% da divisão dos votos, muito acima dos demais, tendo assim um poder de veto nas decisões (Kasahara, 2020; Weiss, 2017). A divisão igualitária dos votos exerce uma função importante para o banco dos BRICS, para que não existam assimetrias. “O NDB tem uma estrutura única de governança, na qual todos os cinco membros fundadores possuem ações igualitárias e nenhum dos membros tem poder de veto, em nenhum assunto” (New Development Bank, 2020, p. 7, tradução nossa)<sup>1</sup>.

A criação do NBD é um importante marco na relação entre os países, reduzindo uma desconfiança sobre os BRICS, sobretudo um ceticismo sobre sua continuidade e institucionalidade (Svetlicinii, 2020; Zhu, 2021). Os cinco países possuem muitas diferenças, mas há mais de dez anos articulam temas de política externa, com destaque para a cooperação Sul-Sul, sem um predomínio de um país, com ganhos mútuos, na tentativa de auxiliar e suprir necessidades de países próximos, do Sul Global. Apesar da concordância com a ideia de uma possível reformulação ou mesmo abertura das questões econômicas globais, não há um acordo vinculante entre os BRICS, mas sim conexões em diferentes temas da política externa dos países. Ou seja, a agenda do grupo é ampla, não estática, sem compromissos vinculantes, o que permite divergências entre os membros em diferentes temas das relações internacionais. A intenção de criar um banco comum sugere um vínculo institucional (Silva; Gomes, 2019). O NBD cria uma conexão jurídica, com obrigações e despachos necessários como um grupo, visto a paridade dos votos. Não obstante as distinções em suas políticas internacionais, o NBD logrou um momento coeso e de continuidade do grupo BRICS.

Em um eventual futuro com mais divergências entre os membros do NBD, com possível desarticulação política, o futuro do banco ainda pode ser sustentado. Segundo Kasahara (2020), o único membro indispensável é a China, o mesmo ocorre para o AIIB. E isso em decorrência do seu poder financeiro e político global, não por regras do banco, já que as saí-

---

1 Texto original: “NDB has a unique governance structure, in which the five founding members have equal shareholding power and none of them has veto power over any matter”.

das de membros fundadores não impedem seu funcionamento. O autor indica que a inclusão de novos membros, como ocorrido recentemente, sustenta a continuidade do banco, com menor dependência dos países fundadores. Um outro ponto relevante do NBD está em sua atuação tecnocrática, evitando que decisões de políticas de cada membro interfiram no seu funcionamento, uma postura empresarial e não pública, evitando interesses específicos dos membros<sup>2</sup>.

A operação e organização tendem para um sistema empresarial, sem interferências dos funcionários em políticas dos países, estes respondem ao NBD, sem influência de outras partes, mesmo líderes dos países fundadores. Ou seja, posições e condutas políticas, não interessantes ao banco, não podem influir nas atividades dos funcionários. A organização decisória do NBD está dividida em cinco partes, de forma hierárquica. Em primeiro, está o Conselho de Governadores, formado por ministros dos Estados membros, em geral conectados com a parte financeira, no Brasil o Ministro da Economia. Estes detêm a resolução sobre a entrada de novos membros, a manutenção do capital social, a suspensão de integrantes, cooperação com outras instituições, a indicação do Conselho de Diretores, entre demais funções (Acioly, 2019; New Development Bank, 2020).

O Conselho de Diretores é responsável pela condução das operações gerais do banco. Os cinco diretores decidem sobre estratégias, os empréstimos, políticas operacionais, aprovação do orçamento, e demais funções técnicas. O conselho deve ainda eleger o presidente do banco, função rotativa a cada cinco anos, contemplando todos os cinco membros. Estes têm funções operacionais e administrativas, como admissões de funcionários. E, ainda, deve decidir sobre indicações dos vice-presidentes, um para cada membro. A atual presidenta do banco é a brasileira Dilma Rousseff, que governou o país até 2016 (New Development Bank, 2023).

Um ponto importante na execução dos projetos é que estes devem seguir legislações do país anfitrião. Assim, não foram acordadas regras

---

2 Um exemplo desse funcionamento ocorreu com o conflito entre Rússia e Ucrânia. Apesar de não ser um consenso entre os BRICS, as ações da Rússia não impediram sua participação no banco, nem uma discussão. O que de fato ocorreu foi uma decisão técnica dos membros, em decorrência dos bloqueios e dificuldades nas transações com a Rússia. Assim, não foi uma sanção política, mas uma atuação em prol do NBD (Souza, 2022).

ambientais e sociais para todos os projetos, que deverão abarcar regras locais. E ainda, com intuito de fortalecimento, utilizar a estrutura existente, ou seja, trabalhadores e empresas nacionais. Em caso de mudanças e ações necessárias, o banco decidirá e contribuirá para atender os requisitos necessários (Humphrey, 2020; Zhu, 2021). Para Humphrey (2020), este modelo de *country's systems* favorece uma menor burocracia de implementação, por já seguir regras domésticas; também reduz os custos de implementação; e ainda o benefício de utilizar o conhecimento local, já desenvolvido. Contudo, segundo o Humphrey (2020, p. 21, tradução nossa):

Uma razão fundamental para ressalvas dos MDBs é que, a legislação e a regulamentação sobre questões ambientais e sociais em muitos países em desenvolvimento são fracas, aplicadas inadequadamente ou ambas. O uso de *country's systems* em tal contexto pode facilmente resultar em grandes efeitos adversos, como conflito social com pessoas afetadas pelo projeto ou destruição de ecossistemas insubstituíveis. Também pode ter impactos negativos no próprio MDB, incluindo atrasos e cancelamentos de projetos, deterioração das relações com os mutuários e uma reputação pública negativa, que é fácil de adquirir e difícil de viver<sup>3</sup>.

O ponto central dos projetos do NBD está no financiamento da infraestrutura dos países, uma carência de outros BMDs. Os projetos devem seguir alguns critérios primordiais: proteção com o meio ambiente local, com mínimo de impacto e riscos; preocupação e desenvolvimento social, com mitigação de consequências negativas para populações locais (New Development Bank, 2016). Na análise de Vasquez (2021), os

---

3 Texto original: "A fundamental reason for safeguards at the legacy MDBs is that legislation and regulation on environmental and social issues in many EMDCs is weak, inadequately enforced, or both. The use of a country's systems in such a context could easily result in major adverse effects such as social conflict with project-affected people or destruction of irreplaceable ecosystems. It can also have negative impacts on the MDB itself, including project delays and cancellations, deteriorating relations with borrowers and a negative public reputation that is easy to acquire and difficult to live down".

países dos BRICS articulam muitas políticas bilaterais, excluindo demais membros. No entanto, existe uma clara evolução na cooperação e alinhamento do grupo. A criação do NBD é um exemplo positivo do coletivo em detrimento do bilateral, mas também na cooperação para alcançar as metas do ODS.

A bilateralidade do BRICS confere maior flexibilidade aos seus membros: quando seus interesses transnacionais e interestaduais divergem, eles podem limitar a cooperação e, quando convergem, podem se beneficiar da ação coletiva por meio do BRICS. A experiência do NDB ilustra que os países do BRICS ainda podem cooperar como coalizão e apoiar coletivamente a implementação da Agenda 2030 e seus ODS (Vasquez, 2021, p. 5, tradução nossa)<sup>4</sup>.

A implementação de projetos conectados com o ODS é uma característica do NBD. Entre todas suas particularidades, a busca pela diferença (Acioly, 2019) se apresenta de forma mais clara nessa operação. Na definição de seu escopo, o objetivo é o financiamento de projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável, uma infraestrutura sustentável (New Development Bank, 2022). A definição clara do que o banco entende sobre um “desenvolvimento sustentável”, um termo bastante ambíguo, não fica clara. Projetos de infraestrutura, em muitos casos, são responsáveis por problemas ambientais e sociais (Hochstetler, 2014; Svetlicinii, 2020). Na divulgação da Estratégia Geral 2017-2021 (New Development Bank, 2016, p. 12, tradução nossa), ocorrem duas descrições importantes:

*Sustainable infrastructure* pode ser definida como infraestrutura que incorpora critérios econômicos, ambientais e sociais em seu projeto, construção e operação. [...] Em linha com esse

---

4 Texto original: “The bi-lateralization of BRICS grants its members more flexibility: when their transnational and interstate interests diverge, they can limit cooperation, and when they converge, they can benefit from collective action through BRICS. The NDB experience illustrates that BRICS countries can still cooperate as a coalition and collectively support the implementation of the 2030 Agenda and its SDGs”.

foco operacional, o Banco buscará se tornar um ator importante para ajudar os BRICS e outros países em desenvolvimento a alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável de 2030 da ONU [...]”<sup>5</sup>.

Os projetos de infraestrutura são uma necessidade para os países membros nos diferentes setores. E melhorar ou iniciar a infraestrutura é essencial para o cumprimento dos ODS, pois em sua maioria estão conectados com projetos estruturais (Svetlicinii, 2020). Para tanto, o NBD criou uma importante conexão em financiamento de projetos de infraestrutura sustentável e auxílio para os países membros no alcance das metas do ODS. A próxima seção busca o melhor entendimento entre os projetos do NBD e sua relação com os ODS, com ênfase nas necessidades de cada país.

## PROJETOS DO NDB E A RELAÇÃO COM OS ODS

O NBD definiu alguns escopos para seus projetos com a ideia de abrangência de financiamentos. No total, são 12 setores para que um projeto se encaixe. E, mais recentemente, um escopo específico para auxiliar no combate à covid-19. Os setores são: Energia Limpa, Transporte, Infraestrutura Social, Desenvolvimento Urbano, Proteção Ambiental, Gestão de Recursos Hídricos/Saneamento, Saúde Pública, Tecnologia da Informação, Assistência Emergencial, Infraestrutura Sustentável, Covid e Áreas Múltiplas (New Development Bank, 2022). Nossa análise contempla projetos até o final de 2021, destes, alguns escopos não foram utilizados para projetos, conforme Tabela 1.

---

5 Texto original: “sustainable infrastructure can be defined as infrastructure that incorporates economic, environmental and social criteria in its design, building and operation [...]. In line with this operational focus, the Bank will seek to become an important player in helping BRICS and other EMDCs achieve the UN’s 2030 Sustainable Development Goals [...]”.

TABELA 1 – Escopo dos 75 projetos aprovados pelo NBD em 2021 por País-Membro

<b>Escopo</b>	<b>Brasil</b>	<b>Rússia</b>	<b>Índia</b>	<b>China</b>	<b>África do Sul</b>
Energia Limpa	1	2	1	5	5
Transporte	2	3	5	4	3
Infraestrutura Social	1	2	0	0	0
Desenvolvimento Urbano	3	3	5	4	0
Proteção Ambiental	1	0	0	1	0
Recursos Hídricos/Saneamento	0	2	4	1	1
Múltiplas	4	0	1	0	0
Tecnologia da Informação	0	1	0	0	0
Covid	2	1	2	2	2
Infraestrutura Sustentável	0	1	0	0	0
<b>Total</b>	<b>14</b>	<b>15</b>	<b>18</b>	<b>17</b>	<b>11</b>

Fonte: elaborada pelos autores.

No final de 2021, foram aprovados 75 projetos. Os dados indicam um número similar de projetos entre Brasil, Rússia e China, com uma liderança da Índia e a África do Sul com a menor quantidade. O setor principal é o de Transporte, que consiste em investimentos em obras de infraestrutura, principalmente rodovias e estradas. Os projetos visam em sua maioria encerrar dificuldades de conexão entre regiões importantes dos países, como portos e aeroportos. No segundo lugar estão projetos de Desenvolvimento Urbano, com 15 no total. Esse escopo é mais abrangente, em maioria com obras em mobilidade em grandes cidades, como construção e modernização de trens e metrô. E ainda investimentos em conservação, desenvolvimento e revitalização de cidades (New Development Bank, 2022).

Em seguida, são os projetos de Energia Renovável, principal demanda na China e África do Sul, dois países com uma matriz energética baseada no carvão. No caso do país sul-africano, as obras são fundamentais para alcançar suas metas do National Development Plan 2030, que visam a reduções de emissões e melhorias para a população, com energia renovável. A China tem investido em energias renováveis nos

últimos anos, tornando-se líder global em tecnologias e um ator central nas negociações sobre mudanças climáticas. Outras duas áreas com mais projetos são a de Gestão de Recursos Hídricos/Saneamento e de Combate à covid-19. No primeiro, os projetos são na maioria na Índia, um país com dificuldades no abastecimento de água e saneamento. No geral, os financiamentos visam a obras para distribuição de água potável em diversas regiões, também para uso na agricultura. No caso da covid, foram no total nove projetos emergenciais, que visam auxiliar na retomada econômica dos países. Para tanto, foram distribuídos US\$ 1 bilhão para cada um dos financiamentos, apenas a Rússia recebeu um único projeto. Segundo o relatório de 2020:

Os desafios de saúde pública, sociais e económicos colocados pela pandemia de COVID-19 exigiu uma ação rápida e sem precedentes de instituições nacionais e internacionais. O NDB se intensificou para responder às necessidades urgentes de seus países membros desde o estágio inicial da pandemia, reservando um total de US \$10 bilhões para apoiar medidas imediatas e a recuperação econômica por meio de seu *Fast-Track Emergency Assistance Response Facility* (New Development Bank, 2020, p. 3, tradução nossa)<sup>6</sup>.

Os outros projetos contemplam áreas sociais e ambientais. No escopo de Infraestrutura Social estão dois projetos dedicados à educação e um na Rússia para melhorias no sistema judicial. No mesmo país, o único projeto na área de Tecnologia da Informação, no aprimoramento da rede de celulares. Em Múltiplas Áreas, o Brasil tem quatro projetos, que visam ao desenvolvimento e investimento em projetos sociais e ambientais, em destaque o empréstimo de US\$ 500 milhões para ações de mitigação e adaptação das mudanças climáticas para o Banco Nacional

---

6 Texto original: “The dimension of the public health, social and economic challenges posed by the COVID19 pandemic required swift and unprecedented action from national and international institutions. NDB stepped up to respond to the urgent needs of its member countries from a very early stage of the pandemic, setting aside a total of USD 10 billion to support immediate measures and economic recovery through its Fast-Track Emergency Assistance Response Facility”.

de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O último escopo com projetos é o de Infraestrutura Sustentável, com uma obra na Rússia, que visa à melhoria no tratamento da água e seu reuso. Em Proteção Ambiental, apenas dois projetos no desempenho de indústria, mitigando emissões e melhor utilização da água (New Development Bank, 2022).

TABELA 2 – Escopos dos Projetos NBD e ODS relacionados

<b>ODS</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>11</b>	<b>13</b>	<b>16</b>
Energia Limpa	-	-	-	-	-	14	-	-	-	-	-
Transporte	-	-	-	-	-	-	-	17	-	-	-
Infraestrutura Social	-	-	-	3	-	-	-	-	-	-	3
Desenvolvimento Urbano	-	-	-	-	-	-	-	-	15	-	-
Proteção Ambiental	-	-	-	-	-	-	-	2	-	2	-
Recursos Hídricos/ Saneamento	-	8	-	-	8	-	-	-	-	-	-
Múltiplas Áreas	-	-	-	-	-	-	-	5	-	-	-
Tecnologia da Informação	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-
Covid	9	-	9	-	-	-	9	-	-	-	-
Infraestrutura Sustentável	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>14</b>	<b>9</b>	<b>26</b>	<b>15</b>	<b>2</b>	<b>3</b>

Fonte: elaborada pelos autores.

No geral, os projetos financiados pelo NBD abrangem diferentes áreas de infraestrutura, com ênfase nos setores de energia renovável e transporte, duas áreas que necessitam de mudanças e desenvolvimento. O objetivo do banco, em promover empréstimos em infraestrutura para seus membros, tem correspondido com áreas mais desprovidas, que não são abarcadas por outros BMDs. Como visto, um ponto norteador dos

projetos é que estes contribuam no cumprimento dos ODS da ONU. E esses diferentes escopos de projetos integram alguns ODS diretamente,<sup>7</sup> a Tabela 2 indica essa relação entre NBD e ODS.

O ODS-9 “Indústria, Inovação e Infraestrutura” apresenta maior conexão com os projetos. Isso se deve por sua relação com o escopo de Transporte, na análise de melhoras na qualidade da infraestrutura logística. Em seguida, o ODS-11 “Cidades e Comunidades Sustentáveis”, em decorrência de abarcar o escopo Desenvolvimento Urbano, com diversas áreas de mobilidade, com melhorias no transporte público. Energia Renovável está diretamente conectado com o ODS-7 “Energia Limpa e Acessível”, um dos principais objetivos da China e África do Sul. Outros escopos estão alinhados com mais de um ODS, como covid, que auxilia nos ODS-1 “Erradicação da Pobreza”, ODS-3 “Saúde e Bem-Estar” e ODS-8 “Trabalho Decente e Crescimento Econômico”. Como visto, os empréstimos visam à retomada da economia, reduzindo o desemprego, ajudando na área da saúde e distribuição de renda.

A ideia do NBD é auxiliar no cumprimento dos ODS, não necessariamente financiar projetos voltados para as metas, ou seja, o ponto central não está nos ODS, mas sim de que os projetos abarquem algum dos ODS. Em geral, os escopos atendidos estão de acordo com as dificuldades dos países, como mobilidade nas grandes cidades, infraestrutura de logística, matriz energética renovável e manejo da água. A maior quantidade dos projetos está concentrada nesses escopos, com a meta de auxiliar nos obstáculos financeiros.

No que tange à conexão entre os projetos e ODS, é importante indicar o quadro da situação de cada país do NBD, para melhorar entendimento da ligação entre financiamento de infraestrutura sustentável, com melhorias ambientais e sociais. Para essa análise, utilizamos os dados do SDR (?) de 2021 de cada um dos membros do NBD. Esse relatório indica os avanços e retrocessos nos 17 ODS, destacando os resultados do ano analisado, observando quatro diferentes análises: Desafios Alcançado (DA), Desafios Remanescentes (DR), Desafios Significativos (DS) e Desafios

---

7 Alguns escopos também podem integrar outros ODS indiretamente, na ideia de que os Objetivos estejam relacionados.

Principais (DP). A primeira é de que o país conseguiu suprir suas metas, alcançando os ODS. O DR demonstra que ainda há desafios, mas que alguns avanços foram realizados. Os dois últimos demandam mais ações dos países, alguns importantes e outros essenciais, que estão longe de realizar os ODS. Assim, cada país demanda maiores ou menores ações em determinados objetivos. No caso da Tabela 3, consideramos apenas os ODS conectados com os projetos do NBD, como indicado na Tabela 2.

TABELA 3 – Desempenho dos Países nos ODS listados nos projetos do NBD

<b>ODS</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>11</b>	<b>13</b>	<b>16</b>
Brasil	DR	DS	DP	DR	DR	DA	DP	DS	DS	DR	DP
Rússia	DA	DS	DS	DA	DS	DR	DR	DS	DR	DS	DP
China	DA	DS	DS	DA	DS	DS	DS	DS	DS	DR	DS
Índia	DS	DP	DP	DR	DP	DA	DS	DP	DP	DA	DP
África do Sul	DP	DP	DP	DS	DS	DS	DP	DS	DS	DS	DP

Legenda: Desafios Alcançado (DA), Desafios Remanescentes (DR), Desafios Significativos (DS) e Desafios Principais (DP).

Fonte: elaborada pelos autores.

O Brasil é o único membro que apresentou uma queda no índice na comparação entre 2015 e 2021, de 71,87 para 71,34. O único Sustainable Development Goals (SDG) alcançado é o 7, já que o país mantém uma matriz energética em grande parcela renovável. Os DP estão nos ODS 3, 8 e 16, segundo o SDR, por desafios na falta de vacinação infantil, gravidez em adolescentes (15-19 anos), desemprego, leis trabalhistas, crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), homicídios, corrupção e população segura ao andar sozinho. No caso da Rússia, SDG 1 e 4 foram alcançados. O país apresentou uma melhora em seu índice, de 71,07 para 73,05, o melhor dos BRICS, na 46<sup>a</sup> posição. O SDG 16 é um DP, em decorrência da corrupção, homicídios e exportação de armas convencionais. A China também alcançou os ODS 1 e 4 e nenhum apresenta nenhum

como DP. No geral, a China apresenta melhoras em diversos ODS, no *ranking* global o país é o 57º, com 71,95 e em 2015 apresentava 69,58 (Sustainable Development Report, 2022).

A Índia foi o membro do BRICS com maior evolução no índice passando de 57,40 para 60,07, mas é o pior entre os cinco demais. E apresenta mais ODS como DP, 2, 3,6, 9,11 e 16. As suas maiores dificuldades estão no 11, população vivendo em favelas, poluição, desemprego e acesso à água canalizada. E nos demais diversos desafios, como desnutrição infantil, mortes neonatais, saneamento e acesso à justiça. O único alcançado foi o 13, baixa emissões per capita, já que é um país populoso. A África do Sul em 2021 tem um índice de 63,74, em 2015 era 62,83, o país não conseguiu atingir nenhum ODS. Os principais desafios do país estão no combate à pobreza, extrema pobreza, desnutrição de crianças, obesidade, falta de vacinação infantil, desemprego, alta taxa de homicídios, população segura ao andar sozinha, estes dos ODS 1, 2 ,3, 8 e 16 (SDR).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os desafios dos países dos BRICS são imensos, muitos problemas sociais e ambientais demandam ações urgentes, para que até 2030, as vidas de suas populações possam melhorar. A criação do NBD visa a uma ajuda no financiamento de projetos de infraestrutura, que assumam responsabilidades sociais e ambientais, com propósito de auxiliar nas metas dos ODS. Como visto na Tabela 3, todos os cinco países precisam avançar, sobretudo Índia e África do Sul. Nesta análise só estão listados os ODS conectados com os projetos do NBD, os demais não foram analisados, mas são de suma importância. A cooperação Sul-Sul fica evidente na criação do NBD, já que os investimentos partem dos países em desenvolvimento, para partes similares, do Sul Global. Porém, o banco ainda limita suas ações para seus membros, com recente expansão, todavia deve ampliar seus investimentos para demais países em desenvolvimento.

No que tange à relação entre ODS e os projetos, não é uma necessidade de o NBD resolver os problemas dos países, mas auxiliar na sua mitigação, contribuir para uma proximidade de alcance dos objetivos. Como visto, os projetos não contemplam os 17, apenas 11. Porém, o NBD

financia projetos de infraestrutura, o que o diferencia de outros BMDs, mais centralizados em ações sociais e ambientais. Para tanto, alguns ODS são pouco alcançados pelos projetos. O ODS-16 apresenta os piores índices nos países. Os principais desafios indicados no SDR estão na liberdade de imprensa, corrupção, população segura ao andar sozinha e homicídios. Os projetos do NBD não são adequados para melhorias nesses desafios, mas projetos na área de Educação como realizados no Brasil, podem ser benéficos, também para melhorias nos índices ruins no ODS-4 em Escolas, também na Índia e África do Sul.

Os avanços em Saúde e Bem-Estar ODS-3 estão mais conectados com políticas públicas de saúde, o que dificulta para que algum projeto auxilie nos índices dos países. Os empréstimos para combate à covid-19 somaram grandes valores, uma ajuda emergencial, não influenciando em melhorias lineares. Para tanto, seriam necessários empréstimos para fortalecer e iniciar políticas nacionais na área de saúde, como promoção de vacinas infantis, um dos principais desafios. Os projetos de Covid foram responsáveis por tentar melhorar os índices de desemprego, conectado com ODS-8, prejudicados com a pandemia. O aumento de obras, com mão de obra e estrutura locais, auxilia na redução do desemprego, uma boa contribuição dos projetos do NBD. Porém, o aperfeiçoamento de leis trabalhistas depende de ações dos países, já que os projetos utilizam legislação local.

O ODS-7 tem o terceiro maior número de projetos, já que está relacionado com o setor de Energia Limpa. Esse escopo necessita de investimentos, sobretudo na mitigação das emissões, através de uma matriz energética renovável. Os três países que utilizam carvão, Índia, China e África do Sul, necessitam de projetos nesse âmbito, porém apenas os dois últimos têm implementado ações, a Índia só tem um projeto de Energia Limpa. Esse pode ser um setor com mais expansão, junto ao ODS-13, ações contra Mudança Climática. Políticas e projetos para redução de emissões são essenciais para os países dos BRICS, máxime na conexão com energias renováveis.

O ODS-1 e ODS-2 estão conectados com os empréstimos para Covid, no intuito da redução da pobreza e combate à fome no período da pandemia, retomada das economias. O desenvolvimento das cidades pode

contribuir para melhorias nos índices, no desenvolvimento econômico, sobretudo na África do Sul, com os piores resultados. O ODS-2 contempla ainda a área de Agricultura Sustentável, conexão com o ODS-6 de Água Potável e Saneamento. Esse também é um escopo importante, com oito projetos, a maioria na Índia, um país que necessita de muitos investimentos na área de distribuição de água potável e saneamento. O NBD pode elevar seus investimentos nesse escopo, melhorando os índices dos países, uma área bastante carente e de suma importância para as populações.

O ODS-11 está conectado com 15 projetos de Desenvolvimento Urbano. Como visto, os países demandam obras na área de transporte urbano, com o crescimento das populações e necessidades nas grandes cidades. A demanda para infraestrutura urbana é grande, uma área na qual o NBD pode elevar sua grade de projetos, visto este ODS ser analisado como um Desafio Significativo em três dos cinco países. O principal ODS atendido foi o 9, conectado com projetos no escopo Transporte. A China é o único país no qual esse ODS não é um Desafio Significativo, o que evidencia sua importância. Em nossa análise, a maior demanda dos países está nas conexões dos centros para aeroportos, portos e demais áreas de logística. Nesta área, Transporte, o NBD já atua de forma importante, com auxílio para melhorar cidades e comunidades, são projetos com a ideia de infraestrutura sustentável, um norte para o NBD.

O NBD tem contribuído nestes anos iniciais, 2016-2021, com financiamento aos cinco membros fundadores do BRICS. Os projetos, conforme análise, estão de acordo com muitas das necessidades desses países, como mostram os dados dos ODS. O banco busca um diferencial com demais BMD, sobretudo no seu foco em infraestrutura, uma necessidade para os países em desenvolvimento. Os votos e investimentos igualitários demonstram uma diferença importante do NBD, para que nenhum dos membros tenha mais autonomia. O ponto principal, o diferencial, está em proporcionar empréstimos para infraestrutura, com uma atenção para os ODS, no intuito de melhorar condições sociais e ambientais, nos países do Sul, ainda que atualmente, concentrado em seus cinco membros.

## REFERÊNCIAS

ACIOLY, L. *Arquitetura financeira conjunta do BRICS: o novo banco de desenvolvimento*. Brasília, DF: Ipea, 2019. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9154/1/TD\\_2463.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9154/1/TD_2463.pdf). Acesso em: 22 set. 2023.

ARAÚJO, B.; BACELETTE, R. Comparações Internacionais de Bancos de Desenvolvimento. *Radar: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior*, Brasília, DF, v. 1, n. 59, p. 11-15, 2019. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/radar/190515\\_radar\\_59\\_art2.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/radar/190515_radar_59_art2.pdf). Acesso em: 4 abr. 2022.

ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK. Introduction. *AIIB*, Beijing, 2023. Disponível em: <https://www.aiib.org/en/about-aiib/index.html>. Acesso: 22 set. 2023.

BAUMANN, R. Os novos bancos de desenvolvimento: independência conflitiva ou parcerias estratégicas?. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 37, n. 2, p. 287-303, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/Py63mqxBvpZpDgKRZyqBcRM/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 22 set. 2023.

HOCHSTETLER, K. Infrastructure and Sustainable Development Goals in the BRICS-Led New Development Bank. *CIGI Policy Brief*, [Ontario], n. 46, p. 1-12, 2014. Disponível em: <https://www.cigionline.org/publications/infrastructure-and-sustainable-development-goals-brics-led-new-development-bank/>. Acesso em: 22 set. 2023.

HUMPHREY, C. From Drawing Board to Reality: the first four years of operations at the asian infrastructure investment bank and new development bank. *Intergovernmental Group of Twenty Four (G-24)*, Washington, D.C., 2020.

JING, Y.; MENDEZ, A.; ZHENG, Y. New Development Assistance in the Making: an introduction. In: JING, Y.; MENDEZ, A.; ZHENG, Y. (ed.). *New Development Assistance: emerging economies and the new landscape of development assistance*. Singapore: Palgrave Macmillan, 2021. p. 1-18.

KASAHARA, S. The New Development Bank vs The Asian Infrastructure Investment Bank: a comparative perspective on their past, present and future. In: OLIVEIRA, J. J. Y. (ed.). *International*

*Development Assistance and the BRICS*. Singapore: Palgrave Macmillan, 2020. p. 91-118.

NEW DEVELOPMENT BANK. Dilma Rousseff. *NDB*, Shanghai, 2023. Disponível em: <https://www.ndb.int/person/dilma-rousseff/>. Acesso: 22 set. 2023.

NEW DEVELOPMENT BANK. *NDB's General Strategy: 2017-2021*. Fortaleza: New Development Bank, 2021. Disponível em: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/07/NDB-Strategy-Final.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2022.

NEW DEVELOPMENT BANK. *New Development Bank Annual Report 2016*. Shanghai: New Development Bank, 2016. Disponível em: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/10/NDB-ANNUAL-REPORT-2016.pdf>. Acesso: 22 set. 2023.

NEW DEVELOPMENT BANK. *New Development Bank Annual Report 2020*. Fortaleza: New Development Bank, 2021. Disponível em: [https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2021/07/NDB-AR-2020-complete\\_v3.pdf](https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2021/07/NDB-AR-2020-complete_v3.pdf). Acesso em: 22 fev. 2022.

NEW DEVELOPMENT BANK. New Development Bank. *NDB*, Fortaleza, 2022. Disponível em: <https://www.ndb.int/> Acesso em: 22 fev. 2022

SILVA, R.; GOMES, E. BRICS as a transregional advocacy coalition. *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, Porto Alegre, v. 8, n. 15, p. 25-44, 2019. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/austral/article/view/87685>. Acesso em: 2 fev. 2022.

SOUZA, M. M. Banco do Brics deve estudar bloqueio de crédito à Rússia. *Valor Econômico*, [São Paulo], 25 fev. 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2022/02/25/banco-d-o-brics-deve-estudar-bloqueio-de-credito-a-russia.html>. Acesso em: 7 mar. 2022.

SUSTAINABLE DEVELOPMENT REPORT. *Sustainable Development Report 2021: the decade of action for the sustainable development goals*. Cambridge: Cambridge University Press, 2022.

SVETLICINII, A. Sustainable Development and the New Development (BRICS) Bank: the contribution of the BRICS countries. In: OLIVEIRA,

J. J. Y. (ed.). *International Development Assistance and the BRICS*. Singapore: Palgrave Macmillan, 2020. p. 119-146.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. What are the Sustainable Development Goals?. *UNDP*, New York, 2022. Disponível em: <https://www.undp.org/>. Acesso em: mar. 2022.

VASQUEZ, K. C. Brazil and BRICS Multilateralism \_a la Carte: from bilateralism to community interest. *Global Policy*, [New York], v. 12, n. 4, p. 534-538, 2021.

WANG, H. New Multilateral Development Banks: opportunities and challenges for global governance. *Global Policy*, [New York], v. 8, n.11, p. 113-118, 2017.

WEISS, M. Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB). *Congressional Research Service*, Washington, D.C., p. 1-22, 3 fev. 2017. Disponível em: <https://sgp.fas.org/crs/row/R44754.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2022.

ZHU, J. Two Approaches to Institutionalizing the New Development Assistance: a comparative analysis of the operational institutions of NDB and AIIB. In: JING, Y.; MENDEZ, A.; ZHENG, Y. (ed.). *New Development Assistance: emerging economies and the new landscape of development assistance*. Singapore: Palgrave Macmillan, 2021. p. 75-97.



## **Parte III**

---

# **América Latina: integração, imigração e hegemonia**



## **América do Sul: integração e instabilidade**

*Karina L. Pasquariello Mariano*

*Marcelo Passini Mariano*

### **INTRODUÇÃO**

A integração regional na América Latina tem sido tema de um intenso debate acadêmico nas últimas três décadas, com discussões tanto sobre suas características e especificidades, quanto em relação à adequação ou não dos referenciais teóricos existentes para a sua análise – especialmente quando se consideram as experiências que ocorrem no Sul Global – (Briceño Ruiz, 2011; Perrotta, 2013) ou ainda sobre as constantes crises que provocaram recorrentes reformulações sobre esses processos (Mariano; Ramanzini Júnior; Vigevani, 2021).

Este capítulo assume uma posição intermediária: incorpora pressupostos analíticos pensados a partir do caso europeu para refletir sobre os elementos centrais que caracterizam o regionalismo na América Latina e que explicam a sua dinâmica, mas ao mesmo tempo fundamenta a análise em explicações a partir da história específica desses países. Dessa forma, incorporamos tanto a preocupação de levar em conta a especificidade das experiências, como reconhecemos a importância europeia para pensar nos elementos que possibilitaram um fenômeno integracionista, no qual a limitação da autonomia mais se aprofundou.

Como ponto de convergência nessas discussões encontramos tanto a questão da dificuldade em consolidar esses processos, como a de conter a tendência de multiplicação de iniciativas que gera uma sobreposição (*overlapping*) institucional, pois embora este não seja conflituoso, tampouco mostra-se virtuoso na promoção de uma maior integração regional (Mariano; Ribeiro, 2020). Assim, a região é marcada por uma multiplicidade de iniciativas com dificuldade de estabilizar-se ao longo do tempo.

A estabilidade aqui sugerida não se refere a uma ausência de conflitos e problemas, que são intrínsecos a qualquer iniciativa integracionista. Ela está vinculada à consolidação institucional, ou seja, à estabilidade das normas, princípios e rotinas dentro dos blocos regionais que permitem aos atores organizarem suas expectativas e objetivos, como também participar de um processo de aprendizagem por meio do qual essa institucionalidade é internalizada em seus comportamentos.

Partindo então da suposição de que a característica central desses processos sul-americanos é a instabilidade, o desafio que nos colocamos é entender o quê a provoca e quais instrumentos os governos mobilizaram para enfrentá-la. Consideramos em nossa argumentação que a instabilidade é uma constante na América Latina, mas nem sempre com as mesmas origens: as conjunturas que as provocam podem ser tanto domésticas – crises nacionais, tensões bilaterais ou mesmo problemas regionais –, quanto externas – crises no sistema internacional, mudança de regras multilaterais, intervenção de um terceiro país etc.

Portanto, pressupomos que a instabilidade é a principal característica das diversas experiências latino-americanas a partir da segunda metade do século XX, e que esta funciona tanto como um elemento agregador, como desagregador das dinâmicas de cooperação.

Esta análise se inicia com uma discussão sobre a questão da instabilidade na história dos países, tratando-a como um elemento central para explicar a dificuldade de consolidação dos processos de integração regional latino-americanos, com especial atenção para a América Latina. Em seguida, demonstramos como essa ideia de instabilidade está associada ao debate sobre o Regionalismo Líquido (Mariano; Luciano; Bressan, 2021), o qual busca estabelecer uma explicação a respeito da di-

nâmica nas relações entre os países americanos, especialmente a partir da segunda década do século XXI, indicando de que forma os governos buscaram responder à instabilidade. A última seção deste capítulo dedica-se a uma reflexão normativa, indicando possíveis caminhos para a superação desses limites e abrindo um debate sobre como a academia pode contribuir neste caso para a superação desses problemas políticos.

## INSTABILIDADE RECORRENTE

O regionalismo, independentemente do lugar ou momento histórico, justifica-se como um esforço conjunto de países de uma determinada região para reduzir ou eliminar alguma condição de instabilidade, podendo esta ser uma experiência vivenciada e/ou uma expectativa de que o futuro próximo será mais turbulento. Muitas vezes, essa expectativa sobre um futuro incerto se refere à percepção de que pode haver uma repetição da lógica de uma experiência passada, que justamente deu o sentido para o início desse esforço conjunto.

O início da integração europeia no pós-Segunda Guerra Mundial é um bom exemplo (Etzioni, 2004; Mattli, 1999; Mitrany, 1990). Ao mesmo tempo que foi um esforço para a estabilização e reconstrução dos países que sofreram os horrores de um conflito de enormes proporções – experiência de instabilidade vivenciada –, também foi uma tentativa de criar instituições e estímulos capazes de controlar um possível ressurgimento do poder alemão, como forma de evitar uma nova situação de forte desequilíbrio regional e, portanto, tentar eliminar as condições que poderiam levar à repetição do conflito no núcleo da Europa (expectativa de instabilidade).

Da mesma forma, a aproximação entre Brasil e Argentina na segunda metade dos anos 1980 e, posteriormente, a criação do Mercosul em 1991 podem ser entendidos como tentativas para estabelecer laços e compromimentos capazes de integrar suas economias, visando melhorar a situação doméstica e o posicionamento frente ao sistema internacional (Camargo, 2006), mas também auxiliar os esforços de reconstrução das instituições democráticas depois de tantos anos de repressão das ditaduras militares – experiência de instabilidade vivenciada –, a fim de

diminuir os riscos de retrocessos autoritários nos países participantes do bloco (expectativa de instabilidade).

Dessa forma, a instabilidade é uma condição geral para a ocorrência do regionalismo. Em muitos casos, também pode ser o estímulo suficiente para a promoção de mudanças organizacionais dos processos regionais de integração ou cooperação, pois estes não estão imunes às diferentes formas de pressão advindas de crises domésticas, contenciosos entre os países da região, pressões extrarregionais – efeitos da crise financeira de 2008, consequências de guerras nas proximidades, aumento do fluxo migratório, entre outros – e repercussões de mudanças sistêmicas, como as guerras mundiais, o fim do sistema bipolar e, neste momento, a transição de poder do Ocidente em direção aos países asiáticos, com destaque para a rápida ascensão chinesa.

No entanto, a instabilidade no regionalismo latino-americano não se apresenta somente como fundamento motivador ou de eventual transformação, mas como fator estruturante da vida doméstica dos países, que historicamente são vítimas recorrentes de crises econômicas e políticas, fazendo com que os períodos de estabilidade sejam relativamente curtos e os de incerteza mais frequentes (Camargo, 2006). Uma das consequências dessa condição estrutural tem sido a grande dificuldade para manter um ambiente de confiança, seja do ponto de vista das interações políticas que ocorrem no interior dos Estados ou nas relações interestatais.

Assim, o problema da instabilidade doméstica frequentemente interfere no desenvolvimento das experiências regionais, inviabilizando longos períodos de confiança necessários para que as relações transnacionais entre os atores políticos, econômicos e sociais se desenvolvam, articulando os diferentes interesses e criando laços de solidariedade que dariam suporte aos processos regionais. As instabilidades domésticas muitas vezes estimulam comportamentos protecionistas que buscam ampliar apoios internos, a partir de políticas de curto prazo, mas que tendem a contrariar compromissos assumidos no âmbito regional.

No decorrer dos anos, as principais fontes para a geração de instabilidade na cooperação e na integração regional latino-americana têm sido: as pressões diretas do subdesenvolvimento dos países; a fragilidade político-institucional dos Estados; e a atuação dos Estados Unidos sobre

os países do continente americano, lembrando que estas não se apresentam necessariamente nessa ordem ou concomitantemente. Essas três forças históricas, de diversas formas e com intensidades variadas, exercem influência no desenvolvimento dos processos ao interferir na dinâmica das negociações, no processo de tomada de decisão, na implementação das políticas comuns e no formato da estrutura institucional.

Assim como qualquer processo cooperativo entre Estados, o regionalismo latino-americano busca diminuir a vulnerabilidade dos seus membros frente às diversas formas de pressão extrarregional e, nesse sentido, é um instrumento de adaptação ao sistema internacional diante das fragilidades nacionais (Camargo, 2006). No entanto, o fato de não serem países desenvolvidos faz com que a busca por melhores condições econômicas e sociais se mantenha como um dos principais fatores compartilhados por esses países, havendo variações na forma como os governos e os blocos regionais encaminham as políticas para a promoção do desenvolvimento ao longo do tempo.

Em geral, a questão do desenvolvimento restringe o leque de opções possíveis no regionalismo latino-americano, oscilando historicamente entre dois extremos, ora por vias mais alinhadas com a lógica do mercado e pela busca de associação com países ricos e desenvolvidos, ora através da maior presença do Estado na promoção do desenvolvimento autônomo, com mecanismos para diminuir a pressão extrarregional e para ampliar a proteção comercial. É importante ressaltar que a amplitude das escolhas possíveis, dadas por esses dois limites, mantém forte ligação com os interesses das elites dominantes e com os valores centrais da cultura política que, em cada um dos países, foi moldada por diferentes processos históricos de descolonização e pela substituição por novas e mais sofisticadas formas de dependência.

A fragilidade das instituições políticas nacionais é o segundo fator importante a ser considerado (Mariano; Menezes, 2021), havendo diferenças entre os países em razão dos processos históricos de formação do Estado vivenciados por cada um. No entanto, é certo que os principais elementos do persistente atraso político-institucional se remetem aos processos socioculturais oriundos do período colonial, permanecendo ativos, mesmo que modificados, nas crenças dominantes, práticas polí-

ticas, na desigualdade estrutural e nas precárias condições de vida que marcam a grande maioria dos países.

Além dos dois fatores aqui relacionados, é importante não esquecer que o continente americano é espaço de projeção direta do poder dos Estados Unidos e, dessa forma, essa condição geopolítica dos países latino-americanos deve ser levada em consideração para a compreensão dos fenômenos regionais, seja pelas questões diretamente relacionadas à segurança internacional ou pela influência econômica, política e cultural exercida pela potência norte-americana.

O presente texto não tem a pretensão de identificar e analisar as relações causais que possam explicar os três fatores relacionados acima, mas enfatizar que estes estão direta ou indiretamente ligados aos constantes momentos de instabilidade doméstica e regional produzidos por crises políticas e/ou econômicas. Assim, a instabilidade tem sido a característica histórica fundamental dos processos regionais de cooperação e integração latino-americanos.

## REGIONALISMO LÍQUIDO NA AMÉRICA LATINA

Além da instabilidade, outro elemento que é recorrente no regionalismo latino-americano é uma certa indistinção sobre os tipos de regionalismo que são implementados, havendo uma certa confusão em relação aos níveis de aprofundamento que cada um deles pretende. Isto é, todos os blocos são abordados como se tivessem por objetivo ser processos de integração, embora muitos deles não busquem mais do que estabelecer reduções tarifárias entre seus membros.

Assim sendo, nem todo processo de regionalismo é uma integração regional, pois esta pressupõe que o processo gere uma maior interdependência entre os participantes, não restrita apenas aos aspectos comerciais e econômicos, pois envolve também uma intensificação das relações políticas e sociais (Haas, 2004; Hurrell, 1995; Mattli, 1999). Além disso, a integração promove alterações na institucionalidade e na estrutura do Estado, que passa a modificar suas próprias normas a fim de incorporar as normativas regionais, mesmo nos casos em que não existe supranacionalidade.

Essa interdependência não é um objetivo comum no regionalismo latino-americano, que em muitos casos está mais voltado para a construção de mecanismos de articulação e de cooperação regional (Mariano; Luciano; Bressan, 2021). Essa diferenciação é importante para destacar que esses processos possuem objetivos e dinâmicas bastante variados e, ao mesmo tempo, apresentam características em comum: baixo comprometimento entre seus membros e forte dificuldade de consolidação institucional.

Um elemento comum a todos os processos dessa região é que a institucionalidade é, em geral, limitada, e que mesmo nos casos nos quais existem mecanismos supranacionais – como na Comunidade Andina –, esta é muito mais formal do que efetiva, pois a incorporação das normas e decisões, em última instância, ainda depende da anuência e interesse dos governos nacionais.

Como ponto de partida para estabelecer os elementos comuns a todos esses processos, estabelecemos que a constante nesses processos é um interesse em cooperar como forma de enfrentar a recorrente instabilidade experimentada pelos países latino-americanos, diminuindo a sua vulnerabilidade em relação ao sistema internacional. Mas, ao mesmo tempo, essa cooperação encontra como limite a questão da cessão de parte das autonomias nacionais. Isto é, os arranjos institucionais são pensados para manter ao máximo a autonomia decisória dos participantes, buscando restringir ao mínimo a capacidade das instâncias regionais para condicionarem as dinâmicas decisórias nacionais.

Dessa forma, pode-se afirmar que o regionalismo na América Latina tem evitado a todo custo se prender ao dilema clássico da cooperação entre Estados, na qual os países decidem cooperar para ganhar mais autonomia no sistema internacional, mas para isso ocorrer necessitam perder autonomia para viabilizar a cooperação. É importante frisar que essa preocupação com a autonomia apresenta variações, dependendo das capacidades domésticas dos países, ou seja, países com maiores capacidades estatais tendem a resistir mais, e vice-versa. Por isso, alguns processos regionais possuem participantes com maior disposição em ceder autonomia que outros.

A discussão sobre supranacionalidade está normalmente vinculada à experiência europeia de integração, que é recorrentemente criticada

como referencial teórico para a análise dos processos integracionistas latino-americanos, por considerar que as abordagens são construídas principalmente a partir do caso europeu e, por isso mesmo, nem sempre seriam adequadas para pensar esse fenômeno em outras regiões, especialmente quando estes ocorrem no Sul Global.

Esse desafio originou uma nova agenda de pesquisa no início do século XXI, com a proposta do regionalismo comparado (Acharya, 2012; Börzel; Risse, 2016; Nolte, 2016), o qual se dispôs a superar esse eurocentrismo dos debates teóricos sobre integração regional e a entender os processos que ocorrem nas demais regiões como experiências que devem ser percebidas a partir de suas próprias dinâmicas. Isto é, os blocos regionais não deveriam ser medidos somente pelos parâmetros europeus, mas compreendidos a partir de seus próprios objetivos e contextos.

Dentro dessa nova perspectiva, um primeiro passo se deu na própria linguagem de análise que deixou de focar-se no conceito de integração para adotar o de regionalismo, uma vez que o regionalismo comparado se foca mais na questão da cooperação regional, do que propriamente na integração regional (Acharya, 2012). Como apontamos anteriormente, a ideia de integração tem como condição algum nível de limitação da soberania nacional, enquanto o regionalismo não. A diferenciação entre os dois tipos de regionalismo é dada principalmente pela intensidade dessa limitação, havendo um nível muito maior de constrangimento para o exercício da soberania estatal em um processo de integração regional, do que em uma cooperação.

A integração regional é construída a partir da negociação de parte das autonomias que o Estado possui no cumprimento de suas funções fundamentais, por exemplo, um Estado pertencente a uma área de livre comércio perde sua autonomia para decidir sobre as tarifas comerciais aplicadas em relação aos demais países do bloco, transferindo essa capacidade para os mecanismos institucionais comuns, seja em uma estrutura decisória intergovernamental ou supranacional. Assim, a vinculação das instituições nacionais com as regionais é mais intensa, aumentando a complexidade do processo e estrutura de tomada de decisões. A consequência direta disso é o aumento da interdependência entre os membros e, conseqüentemente, um custo cada vez maior para o Estado participante se desvincular do bloco, como foi possível verificar no caso do Brexit.

A cooperação regional, embora também implique algum nível de limitação da soberania nacional, representa uma situação na qual os Estados, mesmo decidindo atuar em conjunto e comprometidos com as normas e regras comumente aceitas, mantêm grande parte de suas autonomias fundamentais preservadas e, portanto, o custo para deixar de cooperar é bastante reduzido.

Nesse sentido, pensar em integração remete necessariamente à discussão sobre o caso europeu, pois nas demais experiências a questão da perda de soberania mostra-se como um limite rígido para os países, especialmente os do Sul Global, que têm como uma importante característica de sua política externa a busca por maior autonomia no sistema internacional. Em geral, esses países passaram por processos de descolonização fundamentados na construção de uma soberania em relação à antiga metrópole, e a ideia de cessão de parte dessa soberania é vista como um tabu.

A proposta do regionalismo comparado possibilitou um novo olhar sobre os processos integracionistas, os quais passaram a ser estudados a partir de novos parâmetros. No entanto, concordamos com a crítica de Closa (2015), que apontou a dificuldade do regionalismo comparado em realmente estabelecer novas categorias de análise comparativa entre as regiões, ficando preso primordialmente às análises de casos (regiões). De fato, o regionalismo comparado apresenta dificuldade de realizar comparações porque se depara com processos muito distintos, cujas idiosincrasias inviabilizariam a comparação entre regiões.

Uma importante contribuição do regionalismo comparado foi o desenvolvimento de reflexões sobre as dinâmicas próprias dessas regiões, sem utilizar modelos exógenos como termos de referência, o que permitiu aprofundar as reflexões sobre os limites e características próprios desses regionalismos. Sendo assim, não realizamos aqui uma análise dentro dessa abordagem, mas seguimos o objetivo de buscar compreender como as características intrínsecas da região afetam e explicam as dinâmicas de instabilidade dos processos integracionistas latino-americanos, dialogando com as perspectivas neofuncionalistas e construtivistas.

Como ponto de partida para estabelecer os elementos comuns a todos esses processos, como já afirmado anteriormente, definimos que a constante nesses processos é um interesse em cooperar como forma de

enfrentar a recorrente instabilidade experimentada pelos países latino-americanos, especialmente diminuindo sua vulnerabilidade (fragilidade) em relação ao sistema internacional (Keohane; Nye, 1989). Ao mesmo tempo, essa cooperação encontra como limite a questão da cessão de soberania. Isto é, todo arranjo institucional é pensado para manter ao máximo a autonomia decisória dos participantes, buscando restringir ao mínimo a capacidade dos arranjos regionais condicionarem as dinâmicas decisórias nacionais.

Teríamos aqui um dilema da integração latino-americana: os Estados querem se integrar porque reconhecem que esse mecanismo seria adequado para diminuir sua fragilidade dentro do sistema internacional; mas, para viabilizar a integração, é preciso diminuir a autonomia do Estado, e, no caso da América Latina, os governos apresentam uma forte resistência a qualquer medida nesse sentido.

Os limites de aprofundamento da integração/cooperação foram determinados pelos contextos históricos. Durante o regionalismo fechado ou primeira onda, a Área Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) pode ser entendida como o principal exemplo dessa dualidade, enquanto o Pacto Andino revelou-se como a experiência que buscou chegar ao limite máximo da disposição em cooperar, inclusive apontando uma intenção em tentar ir além dele, mas que rapidamente mostrou a dificuldade em concretizar esse objetivo.

Vale ressaltar que, como apontado por Franzoi (2009), a institucionalização inicial da Comunidade Andina (CAN) – quando ainda era Pacto Andino – foi influenciada pela experiência europeia, apresentando um forte mimetismo institucional. No entanto, ao longo do tempo, evidenciou-se a dificuldade de implementação da lógica de supranacionalização de suas normas, havendo um reforço crescente do caráter intergovernamental em seu processo decisório, levando a uma centralização das decisões nos governos participantes (Bustamante, 2006).

Em comum, temos que nenhum deles conseguiu se consolidar e que ambos passaram por transformações importantes como uma tentativa de ajustar-se para sobreviver – ALALC foi substituída pela Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), e o Pacto Andino pelo CAN. O ponto essencial nessa mudança foi a aceitação de uma institucionalidade

menos ambiciosa, que garantisse aos Estados-membros a manutenção de suas autonomias intactas.

Por isso mesmo, a segunda onda, reconhecida normalmente como baseada no regionalismo aberto (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1994) e no neoliberalismo econômico, mostrou-se tão bem-sucedida em estimular a criação ou renovação de blocos regionais. Essa concepção de regionalismo, como afirmado anteriormente, liga-se às escolhas mais voltadas à lógica do mercado e de associação com os países centrais, pois a criação de vantagens intrabloco não deveria implicar imposição de limites e barreiras ao comércio internacional, estando articuladas com as regras e normas dos acordos multilaterais de comércio. Para isso, as instituições deveriam manter a flexibilidade necessária para permitir a adaptação do regionalismo ao processo de globalização econômica. Como resultado, o parâmetro adotado foi o dos sistemas decisórios intergovernamentais, já que estes atendiam aos dois anseios anteriormente apontados, cooperar sem perder a autonomia.

Talvez o período de transição do Mercosul seja o caso mais representativo desse processo, representando o intervalo de tempo que foi desde a própria criação do Mercosul em 1991, até o Protocolo de Ouro Preto, em dezembro de 1994. Esse foi um momento no qual inicialmente os países pareciam dispostos a aceitar a perda de autonomia intrabloco para ganhar nas relações com terceiros países, mas no decorrer do processo, muito em razão das forças já descritas anteriormente neste capítulo, não conseguiu escapar desse dilema, realizando parcialmente o que haviam acordado entre si.

O início da integração entre Brasil e Argentina apresentava um perfil mais voltado para uma integração autônoma, mas já no final dos anos 1980 a lógica começou a ser a ditada pelas fortes mudanças no sistema internacional (Camargo, 2006), com o fim da Guerra Fria e a ideia de uma nova ordem internacional liderada pelos Estados Unidos, fazendo com que a integração bilateral se ajustasse rapidamente às políticas neoliberais impulsionadas pelos países centrais (Fuccille; Luciano; Bressan, 2021). A questão do desenvolvimento, apresentada neste texto como um dos fatores de instabilidade no regionalismo latino-americano, foi enca-

minhada pela ideia de regionalismo aberto e por uma visão de integração associada aos fluxos econômicos dominados pelos países centrais.

Além das pressões sistêmicas sobre os países da região, o impulso definitivo para a aceleração do processo integrativo, e de sua expansão com a inclusão de Paraguai e Uruguai, foi dado pela forte pressão norte-americana através da Iniciativa para as Américas em junho de 1990, também conhecida como Plano Bush. A aceitação de maior perda de autonomia intrabloco, com a formação do Mercosul em março de 1991, deu-se também para ganhar maior autonomia nas relações extrabloco, principalmente nas negociações com os Estados Unidos para a formação de uma área de livre-comércio continental. Isso ficou claro no Acordo 4 +1 firmado logo em seguida, em junho de 1991, entre os países do bloco e a potência norte-americana, evidenciando a condição geopolítica dos países da região e a importância dos Estados Unidos como fator de instabilidade na região, conforme elencado anteriormente.

Esses quatro anos de experimentação do Mercosul foram estabelecidos no Tratado de Assunção como o prazo necessário para a conclusão da área de livre-comércio e facilitação de medidas para a construção de um futuro mercado comum, encerrando-se com a revisão das instituições do bloco e com a criação da Tarifa Externa Comum para viabilizar a criação da união aduaneira a partir de 1995. A ambição apresentada nesse acordo de criação do bloco se espelhou, em grande medida, no forte aprofundamento institucional da integração europeia ocorrido a partir do Ato Único Europeu de 1986, o qual estabeleceu a formação do mercado comum, até o processo que culminou com a decisão de iniciar a união econômica, formalizada com a assinatura do Tratado de Maastricht em 1992.

As negociações e implementação das decisões tomadas neste período foram marcadas por um contexto regional e doméstico de forte instabilidade, fazendo com que paralelamente às negociações do Mercosul, os países se voltassem mais para seus próprios problemas domésticos. A fragilidade político-institucional dos países enquanto fator de instabilidade do regionalismo se mostrou muito importante nestes anos. No plano econômico, os efeitos sociais e políticos da inflação, assim como as medidas governamentais para a estabilização monetária, criaram dificuldades no relacionamento diplomático entre os países e inviabilizaram

a coordenação macroeconômica, tão necessária para o desenvolvimento da integração. Enquanto na Argentina se implementou a dolarização da economia, no Brasil, colocaram-se em ação diversos planos para domar a inflação, com destaque para a radical e repentina decisão no início do governo Collor de Mello (1990-1992) de confiscar a poupança dos brasileiros.

No plano político, houve inúmeras instabilidades atrapalhando as negociações regionais, principalmente a provocada pela crise político-institucional motivada por denúncias de corrupção que levaram ao processo de *impeachment* e à renúncia do presidente Collor em dezembro de 1992, assumindo o vice-presidente Itamar Franco. Em 1993, o Brasil também realizou um plebiscito para a escolha da forma e do sistema de governo e foi apenas em 1994 que o Plano Real teve início, sendo finalmente bem-sucedido no controle da inflação.

Tendo em vista a sintética apresentação das fontes de instabilidade sobre o Mercosul nos principais anos de sua formação, podemos verificar que sua arquitetura institucional foi diretamente impactada, fazendo que setores importantes para as economias dos países ficassem de fora da área de livre-comércio – automotivo e sucroalcooleiro –, que as diferenças de competitividade intrabloco não fossem adequadamente enfrentadas e que os instrumentos de solução de controvérsias não se desenvolvessem conforme o esperado.

Sem desmerecer a grande importância política e econômica do bloco para o período e até os dias atuais, conclui-se que este ficou limitado pela diminuição das ambições por parte dos governos, motivados cada vez mais por uma lógica de manutenção da autonomia nacional, e por uma estrutura institucional intergovernamental condicionada pela regra do consenso e pela lentidão na implementação das decisões tomadas, pois estas precisam ser internalizadas em todos os países para terem efeito. Portanto, retomando o que foi apresentado no início do texto, a análise dos primeiros anos do Mercosul nos permite ver como a instabilidade afeta o regionalismo latino-americano, pois interfere na dinâmica das negociações, no processo decisório, na implementação das políticas comuns e no próprio desenho da arquitetura institucional, pois o que retratamos no caso do Mercosul pode ser verificado também em outras experiências da região.

Essa dinâmica se intensificou ainda mais a partir da primeira década do século XXI, período classificado como regionalismo pós-liberal ou pós-hegemônico (Riggirozzi; Tussie, 2012; Veiga; Rios, 2007), a qual pressupunha que a região estaria envolvida em uma nova lógica integracionista que romperia com os padrões estabelecidos a partir do modelo europeu e do regionalismo aberto. Ao invés de impulsionar uma consolidação do regionalismo na América Latina, essa nova dinâmica mostrou que era apenas uma fase transitória, a partir da qual se instalou a lógica do regionalismo líquido, que seria a consolidação da dualidade.

Segundo Mariano, Luciano e Bressan (2021), o regionalismo líquido seria a consolidação de um processo originado nessa fase pós-liberal, quando a multiplicidade de tipos e alternativas coexistentes proporcionou uma maior liberdade de escolha aos países sobre o tipo de integração a ser promovido, e com isso gerou um aumento da instabilidade desses processos.

O principal aspecto do debate sobre o regionalismo líquido que destacamos aqui é que este se caracteriza pelo baixo comprometimento dos atores (governos), reforçando a ideia de que as normas e estruturas regionais devem estar em constante ajuste, e não devem ser pensadas para perdurar no tempo, ou seja, refere-se à instabilidade das relações regionais. Isso cria uma contradição: se a cooperação regional é vista como um instrumento para lidar com as instabilidades, então o que acontece quando ela mesma se torna um fator de instabilidade?

Este é o ponto central hoje do questionamento que se generaliza em relação aos processos existentes: qual a vantagem de participar desses processos que ameaçam a autonomia dos Estados? Como resposta encontramos uma crescente defesa da flexibilização das regras e enxugamento da institucionalidade, o que Mariano, Luciano e Bressan (2021) indicam estabelecer uma dinâmica cíclica perigosa: a flexibilização estimularia um menor comprometimento, aumentando ainda mais a insegurança em relação à integração, favorecendo um crescente desinteresse e baixo comprometimento que gerariam um reforço nesse ciclo negativo.

## ALGUMAS REFLEXÕES E SUGESTÕES

Os processos de integração na América do Sul possuem estímulos e contextos bastante distintos do caso europeu. Além disso, seus países são muito heterogêneos. Esses elementos são condicionantes importantes para o desenvolvimento da integração e definição de suas características, e não podem (nem devem) ser ignorados na análise. Contudo, a experiência europeia demonstrou que a institucionalidade é um elemento importante para a estabilidade do processo.

A incorporação nos ordenamentos internos das regras regionais que são seguidas pelos participantes, assim como mecanismos de constrangimento ao descumprimento destas, mostrou-se eficiente em garantir os compromissos e estimular o aprofundamento do processo. Nesse sentido, a supranacionalidade mostrou-se um instrumento eficaz para estimular esse funcionamento. No entanto, no caso sul-americano ela é de difícil implementação porque, como apontamos anteriormente, envolve forte limitação da soberania nacional, o que representa um tabu para vários países da região.

Estariamos então fadados ao fracasso na integração? Não necessariamente. A falta de supranacionalidade (ou sua presença) não é determinante para o aprofundamento da integração. É possível pensar em instrumentos dentro da lógica intergovernamental que estimulem a consolidação do processo. É sobre isso que discorreremos nesta seção final de nosso capítulo.

Dentro da lógica intergovernamental é possível pensar na construção de uma institucionalidade a partir de uma burocracia regional voltada para a solução de questões concretas. Mesmo que de forma muito reduzida, esse tipo de estrutura já existe em processos como o Mercosul e a Comunidade Andina. Entretanto, estas carecem de autonomia, profissionalização, orçamento e tamanho suficientes para desenvolver as políticas regionais. Sem isso, os processos dependem da vontade política dos governantes, do poder de veto dos legislativos nacionais e das capacidades institucionais dos países participantes. Isso torna o processo integracionista moroso e frequentemente conflitivo, porque muitas vezes as questões regionais alimentam disputas políticas e ideológicas nacionais, e vice-versa.

Isso está relacionado a um segundo ponto que destacamos nesta reflexão final, a excessiva personalização da liderança. O processo de integração pode ser estimulado por líderes que lhe sejam favoráveis, mas não pode depender deles. A existência de instâncias burocráticas regionais com maior autonomia e responsabilidades permitem que o processo ganhe perenidade e se torne menos dependente da disposição dos governos ou fiquem subordinados às instabilidades domésticas recorrentes entre seus membros.

Pressupomos em nossa análise que a construção de uma estrutura institucional adequada é um pré-requisito para a estabilidade dos processos de integração, sem a qual torna-se muito difícil implementar qualquer outra medida. Entre os vários argumentos que podem sustentar essa proposta, chamamos a atenção para o fato de que a existência de uma estrutura institucional mais robusta permite diminuir a dependência dos governos, pois propicia a existência de mecanismos coletivos próprios para tratar das questões atinentes à integração, independentemente das capacidades estatais existentes, amenizando inclusive os efeitos da assimetria de poder, econômicas e sociais entre os países, e a fragilidade dos Estados menores.

A construção dessa institucionalidade requer um maior comprometimento com o processo por parte dos governos, pois pressupõe a aceitação de maiores custos com o processo. A disposição em destinar mais recursos econômicos para a integração tem um efeito positivo direto porque evidencia o quanto os Estados estão comprometidos com o processo. Mas indiretamente também traz vantagens ou teria um efeito benéfico: a construção de uma institucionalidade adequada em princípio facilita a atuação tanto dos atores estatais como dos grupos de interesse e atores sociais. Lógicas como a do Mercosul que pressupõe reuniões itinerantes dos órgãos, tornam a participação muito mais onerosa e complexa, porque a organização desses encontros exige um recorrente trabalho de logística.

Além dos problemas organizacionais, essa dispersão inviabiliza saber com clareza e transparência os reais custos da integração regional. Os custos conhecidos e presentes no orçamento do Mercosul, por exemplo, referem-se à manutenção da Secretaria, do Parlamento e demais

órgãos instalados em Montevideu, assim como aos programas promovidos pelo bloco que dependem de contribuições fixas dos governos. No entanto, os custos das Cúpulas e reuniões estão distribuídos pelos orçamentos dos Ministérios e Secretarias que deles participam – assim como os custos salariais dos representantes –, inviabilizando a possibilidade de saber com precisão qual o real custo da integração.

A existência de estruturas institucionais permanentes propicia a profissionalização dos quadros da integração, sendo um elemento fundamental para aprimorar sua eficiência, ao mesmo tempo em que estimula a profissionalização dos próprios grupos de pressão, a formação de especialistas em integração regional, e de toda uma ramificação de atividades que giram em torno dessa burocracia.

Nesse caso, existiriam duas possibilidades: a centralização ou a descentralização das instituições. Os governos podem optar tanto por concentrar a burocracia regional numa única localidade, como Bruxelas no caso da União Europeia, ou distribuir essas estruturas por várias localidades, o que é mais recorrente nas experiências latino-americanas. Por exemplo, a CAN possui sua Secretaria-Geral na cidade de Lima, o Tribunal de Justiça Andino em Quito e o Parlamento em Bogotá.

A centralização reduz custos para os participantes, especialmente para os atores não governamentais que podem concentrar representações em apenas uma localidade. A dispersão dificulta a construção de estruturas de pressão e monitoramento contínuo por parte dos atores políticos, aumentando os custos de interação inclusive entre as próprias estruturas do bloco.

Há também uma vantagem pedagógica na centralização porque facilita a construção de um ambiente favorável a uma cultura integracionista, transformando-se em um referencial dos processos, além de facilitar uma melhor organização das informações e a implementação de políticas contínuas de informação e transparência em relação aos recursos empregados no processo.

É claro que a constituição dessa burocracia não é isenta de problemas e o principal argumento utilizado é justamente o perigo do inchaço burocrático, da disfuncionalidade e da corrupção. No entanto, a experiência latino-americana demonstra que a quase ausência da burocracia

não evitou esse tipo de problema, pois a disfuncionalidade é clara e não se evitam os casos de corrupção, como pôde ser visto nos escândalos em vários países na última década, envolvendo os projetos de infraestrutura.

Uma burocracia excessiva também é prejudicial para o processo, especialmente porque pode tornar seus custos disfuncionais. Ainda assim, a lógica da intergovernamentalidade com estruturas institucionais mais flexíveis não garante custos menores. Acreditamos inclusive que quiçá os custos possam ser maiores do que se houvesse uma estrutura fixa, isso porque a falta de transparência sobre esses gastos acaba mascarando o desperdício que pode estar ocorrendo, uma vez que não está claro qual é o custo dos quadros estatais mobilizados nacionalmente nos processos intergovernamentais.

A construção de uma estrutura institucional adequada passaria então pela avaliação dos recursos efetivamente utilizados atualmente, das necessidades existentes e da disposição dos governos em atender às demandas. Portanto, para que isso ocorra é necessário que os principais Estados, aqueles que possuem maior capacidade estatal, aceitem, de certo modo, investir recursos para garantir essa burocracia adequada, inclusive de forma desigual como forma de amenizar as desigualdades existentes.

Além disso, é preciso um maior engajamento dos atores políticos e sociais a favor desse movimento de construção institucional. Atualmente, é comum verificarmos um posicionamento nas sociedades latino-americanas de entender a integração como um custo para o país, especialmente no que se refere às estruturas burocráticas. A construção de uma burocracia permanente deveria ser compreendida como uma estratégia de facilitação da participação na integração e ter um papel importante nas pressões para que os governos avançassem nessas mudanças, ou ficaremos discutindo a desintegração latino-americana eternamente.

A integração regional não é um processo linear único, existem diferentes possibilidades para a sua promoção. Assim como o seu sucesso não significa reproduzir o modelo europeu. É possível ter um processo bem-sucedido desde que os entraves para isso sejam devidamente enfrentados. Apresentamos aqui algumas reflexões sobre como isso poderia ser pensado, num objetivo de abrir um debate para além das di-

cotomias integovernmentalismo/supranacionalidade e protecionismo/liberalização. É preciso encontrar mecanismos adequados para diminuir as instabilidades enfrentadas pelos países sul-americanos e promover de fato um desenvolvimento social amplo e sustentável.

## REFERÊNCIAS

ACHARYA, A. Comparative Regionalism: a field whose time has come?. *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, Roma, v. 47, n. 1, p. 3-15, 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/03932729.2012.655004>. Acesso em: 20 jun. 2015.

BÖRZEL, T.; RISSE, T. (ed.). *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

BRICEÑO RUIZ, J. *Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo*. Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia, 2018.

BRICEÑO RUIZ, J. *La integración regional en América Latina y Caribe: procesos históricos y realidades comparadas*. Mérida: Publicaciones Vicerrectorado Académico, 2011.

BUSTAMANTE, A. Desarrollo Institucional de la Comunidad Andina. *Aldea Mundo*, Táchira, v. 8, n. 16, p. 16-28, 2006. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/543/54381603.pdf>. Acesso em: 20 set. 2013.

CAMARGO, S. Mercosul: crise de crescimento ou crise terminal?. *Lua Nova*, São Paulo, n. 68, p. 57-90, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/GrxCSRJ79v5JSwgpKQZ4zk/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 20 mar. 2007.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. *CEPAL*, Santiago, n. 39, 1994.

CLOSA, C. Mainstreaming Regionalism. *EUI Working Paper*, [s. l.], 2015.

ETZIONI, A. The Epigenesis of Political Communities at the International Level. In: ROSENAU, J. (ed.). *International Politics and Foreign Policy*. New York: The Press Press, 2004. p. 346-358.

FRANZOI, C. D. Funcionalidade Parlamentar nas Experiências Europeia e Andina: quais perspectivas para o Mercosul?. *Novos Estudos Jurídicos*, Itajaí, v. 14, n. 1, p. 169-184, 2009. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/1629>. Acesso em: 20 set. 2013.

FUCCILLE, A.; LUCIANO, B. T.; BRESSAN, R. N. Para além do comércio: Mercosul, democracia e segurança regional. *Lua Nova*, São Paulo, n. 112, p. 181-216, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/VHBFrZDWxJpmfcS8Y6kG8Wh/>. Acesso em: 20 dez. 2021.

HAAS, E. *The uniting of Europe*. Indiana: University of Notre Dame Press, 2004.

HURRELL, A. O Ressurgimento do regionalismo na política mundial. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 23-59, 1995. Disponível em: [http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Hurrell\\_vol17n1.pdf](http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Hurrell_vol17n1.pdf). Acesso em: 20 abr. 2012.

KEOHANE, R.; NYE, J. S. *Power and Interdependence*. New York: Harper Collins Publishers, 1989.

MARIANO, K. L. P.; LUCIANO, B. T.; BRESSAN, R. N. Liquid Regionalism: a typology for regionalism in the Americas. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 64, n. 2, p. 1-19, 2021.

MARIANO, K. L. P.; MENEZES, R. G. Três décadas de Mercosul: institucionalidade, capacidade estatal e baixa intensidade da integração. *Lua Nova*, São Paulo, n. 112, p. 147-180, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/Bpkz3gLvHVxrxjsfTg4t4Tq/>. Acesso em: 20 dez. 2021.

MARIANO, K. L. P.; RIBEIRO, C. A pluralidade institucional como ferramenta política na América do Sul: sobreposições organizacionais e fragmentação regional. *Revista Tempo do Mundo*, Brasília, DF, n. 23, p. 35-57, 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/download/188/230/801>. Acesso em: 20 dez. 2021.

MARIANO, M. P.; RAMANZINI JÚNIOR, H.; VIGEVANI, T. O Brasil e o Mercosul: atores domésticos e oscilações da política externa nos últimos 30 anos. *Lua Nova*, São Paulo, n. 112,

p. 15-54, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/tHw5r4whfhWQ7vCNtLPbfRL/>. Acesso em: 20 dez. 2021.

MATTLI, W. *The logic of regional integration: Europe and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

MITRANY, D. A paz e o desenvolvimento funcional da organização internacional. In: BRAILLARD, P. (ed.). *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 1990. p. 566-584.

NOLTE, D. Regional governance from a Comparative Perspective. In: GONZÁLEZ-SÁNCHEZ, V. (org.). *Economy, Politics and Governance Challenges*. New York: Nova Science Publishers, 2016. p. 1-15.

PERROTTA, D. La integración regional como objeto de estudio: de las teorías tradicionales a los enfoques actuales. In: LLENDERROZAS, E. (ed.). *Teoría de Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: EUDEBA, 2013. p. 197-252.

RIGGIROZZI, P; TUSSIE, D. (ed.). *The rise of Post-Hegemonic Regionalism: the case of Latin America*. London: Springer, 2012.

VEIGA, P. M.; RIOS, S. P. *O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Santiago: CEPAL, 2007.



## **Sanções econômicas como instrumento do poder norte-americano nas relações com Cuba, Nicarágua e Venezuela**

*Robson Coelho Cardoch Valdez*

### INTRODUÇÃO

As sanções econômicas, assim como o uso da força, são instrumentos à disposição das grandes potências e das Nações Unidas para atingir seus mais variados objetivos. Nesse sentido, a título de exemplo, as sanções têm sido utilizadas como demonstração do poder dos Estados Unidos da América (EUA), no seu suposto enfrentamento aos abusos dos direitos humanos, à proliferação nuclear iraniana, às agressões russas, à atividade criminosa transnacional, assim como na promoção de mudança de regime em Cuba e na Venezuela. Dessa forma, este capítulo busca identificar historicamente abordagens sobre essa temática no âmbito das relações internacionais, especialmente no que diz respeito ao uso de sanções como instrumento de coerção pelo ator hegemônico do sistema internacional, os Estados Unidos. Assim, como a dissuasão, objetivo inerente às sanções norte-americanas, nem sempre é bem-sucedida, busca-se, a partir de uma análise qualitativa dessa agenda, lançar luz sobre a instrumentalização desses mecanismos como instrumentos de pressão destinados à mudança de comportamento de seus alvos na América Latina.

O capítulo está dividido em cinco partes, além da introdução e da conclusão. Na primeira parte, apresentamos abordagens teóricas e conceituais utilizadas para caracterizar e entender o uso das sanções econômicas como arma de pressão econômica dos Estados Unidos no âmbito de sua política externa. Na segunda, apresentamos o debate sobre a efetividade das sanções econômicas no sentido de atingir seus objetivos pré-estabelecidos. Na terceira, apontamos a consolidação da política comercial norte-americana como um dos instrumentos de sua política externa. Na quarta, abordamos a opção norte-americana pelo uso de seu poder financeiro como forma de atingir objetivos políticos no âmbito de suas sanções econômicas. Na quinta e última, apresentamos uma breve análise das recentes sanções econômicas dos Estados Unidos para Cuba, Nicarágua e Venezuela.

## CONCEITUAÇÕES E DEBATES

Os primeiros estudos sobre sanções econômicas tiveram seu ápice nos anos 1960 e 1970 e concluíram que elas não eram tão efetivas quanto o uso da força militar (Baldwin, 1985). Em meados dos anos 1980, uma nova onda de estudos passou a questionar o pessimismo dos estudos dos anos anteriores sobre sanções econômicas. Segundo esses estudos, a eficiência das sanções econômicas foi subestimada por conta de poucos casos célebres de falhas como os da Liga das Nações *versus* Itália (1935) e EUA *versus* Cuba (1960). Nesse contexto de novas discussões sobre a efetividade das sanções econômicas, Robert A. Pape refutou o estudo mais famoso que defende a efetividade das sanções econômicas, elaborado por Gary Hufbauer, Jeffrey Schott e Kimberly Ann Elliot (Estudo HSE) publicado em 1985 e atualizado em 1990.

Utilizado como forma de pressionar países a mudar seu comportamento em relação a determinadas políticas, os EUA são o país que mais lançaram mão de sanções econômicas contra terceiros países (Cortright; Lopez, 2000; Hufbauer *et al.*, 2009). Para Pape (1998), o propósito central da política de sanções econômicas é a mudança de comportamento do país alvo de sanções. Da mesma forma, Neuenkirch e Neumeier (2015) argumentam que se trata de meios pelos quais os Estados forcem

os Estados-alvo a se comportarem de acordo com seus interesses por meio de danos econômicos decorrentes de tais sanções. Por outro lado, Baldwin (1998) argumenta que esse conceito deve ser ampliado no sentido de contemplar não somente a coerção econômica como meio para se atingir um fim político. Baldwin sustenta que esse tipo de coerção pode, também, ter objetivos econômicos no âmbito das disputas comerciais e a redução das capacidades militares do estado-alvo (*economic warfare*).

Nesse sentido, o debate que tenta emergir entre estudiosos do tema recai sobre o tradicional entendimento das sanções econômicas bem como seus objetivos como defende Pape (medida coercitiva para mudar o comportamento do país-alvo). Nesse caso, a mensuração da efetividade das sanções econômicas ficaria mais restrita à percepção de êxito em relação à mudança de comportamento dos países-alvo em decorrência da aplicação de sanções econômicas. Já a visão mais abrangente sobre os objetivos das sanções econômicas, como propõe Baldwin, é mais complacente no sentido de medir sua efetividade tendo em vista, justamente, a maior amplitude de seus objetivos. Pape (1997, p. 95) refuta a conceituação de sanções econômicas de Baldwin argumentando que “os determinantes do sucesso para categorias diferentes de objetivos provavelmente não serão os mesmos e, sendo assim, requer investigações teóricas distintas”.

A partir da Primeira Guerra Mundial, as sanções econômicas passaram a ser percebidas como a alternativa liberal às guerras. Desde então, são vistas como tão efetivas quanto o uso da força com a vantagem de serem “mais humanas”. Nessa discussão entre liberais institucionalistas e realistas, Robert Pape (1997, p. 90) reforça que “tanto as sanções econômicas quanto a força militar são métodos de emprego de poder que pode ser utilizado por qualquer tipo de ator”. Essa abordagem que compara a sanções econômicas e a força militar como métodos de emprego de poder nos remete às fontes do poder estrutural estabelecidas por Strange (1994) em sua abordagem sobre o campo de estudo da Economia Política Internacional.

Susan Strange reconhece o poder relativo e o poder estrutural como as duas formas de exercício de poder na economia política. Na visão da autora, poder relativo diz respeito ao poder de um país fazer com que

outro país faça algo que normalmente não faria. Já “[...] poder estrutural trata do poder de moldar e determinar instituições as estruturas da economia política global na qual outros estados, suas políticas, suas empresas e seus cientistas e outros profissionais devem operar” (Strange, 1994, p. 24).

A autora assegura ainda que, dado o dinamismo das relações econômicas globais entre Estados e entre empresas, a atenção recai sobre o poder estrutural e suas fontes: segurança, conhecimento, finanças e produção. Ao tratar a segurança como uma estrutura de poder, tem-se a capacidade de se prover proteção contra ameaças internas e externas. Assim, no que se refere à produção, essa estrutura de poder diz respeito ao poder de decidir o que deve ser produzido, por quem, por quais meios e com qual combinação de fatores de produção: terra, trabalho, capital e tecnologia. Quanto ao poder estrutural das finanças, pressupõe-se o poder de se criar e controlar a oferta e a distribuição de crédito. Por fim, o conhecimento como fonte de poder estrutural aborda a habilidade e a capacidade de se prover, limitar e decidir o acesso de outros ao conhecimento (Strange, 1994).

Em que pese as diferenças conceituais sobre as formas de se medir a efetividade das sanções econômicas, esta análise considera a característica principal que contempla as principais abordagens analíticas sobre a efetividade das sanções econômicas, qual seja, a mudança de comportamento do país-alvo. Dessa forma, Pape (1997) entende as sanções econômicas como uma das três estratégias de pressão econômica internacional – sanções econômicas, guerra comercial e guerra econômica – no âmbito maior das duas principais armas econômicas que podem ser utilizadas contra toda uma economia ou contra um setor econômico crucial da economia de um país: a restrição comercial e a restrição financeira.

Enquanto a restrição comercial parte do entendimento de que o comércio pode ser completamente suspenso ou tarifas podem ser gradualmente aumentadas, a restrição financeira pressupõe o bloqueio parcial ou completo do fluxo financeiro. Como essas armas econômicas podem ser empregadas para o atingimento de diferentes objetivos políticos, o tomador de decisão poderá lançar mão de diferentes estratégias. São elas:

- Sanções econômicas: buscam diminuir o bem-estar econômico do país-alvo por meio da redução do comércio internacional com o objetivo de coagir o governo do país-alvo a mudar seu comportamento. As sanções podem coagir diretamente o governo-alvo convencendo-o de que não vale a pena resistir às sanções; ou sanções podem coagir indiretamente os governos-alvo ao induzir pressão popular a ceder às sanções, ou ao induzir revolta popular a derrubar o governo-alvo e substituí-lo por outro governo que faça concessões. A principal medida da intensidade das sanções econômicas é a redução do Produto Nacional Bruto ao longo do tempo;
- Guerras comerciais: quando um estado ameaça infligir ou infligi dano econômico como forma de persuadir o país-alvo a concordar com os termos de comércio favoráveis ao país coator. Geralmente, ocorrem entre parcerias comerciais já estabelecidas. Não buscam influenciar o comportamento político do estado-alvo, mas sim suas políticas econômicas internacionais que afetam a riqueza do estado coator. A principal medida da intensidade de pressão da guerra comercial é a mudança no preço que o estado-alvo recebe (ou deve pagar) por um produto ou serviço afetado pela guerra comercial;
- Guerra econômica: busca fraquejar o produto econômico potencial com o objetivo de enfraquecer suas capacidades militares em uma corrida armamentista em tempos de paz ou durante uma guerra. Quanto maior a capacidade produtiva, maior será sua habilidade de produzir equipamentos tecnologicamente sofisticados e de mobilizar pessoas e riqueza para o uso militar. A principal medida da pressão da guerra econômica sobre o estado-alvo é a mudança na sua produção militar.

## A EFETIVIDADE DAS SANÇÕES ECONÔMICAS

Segundo Pape (1997), sanções econômicas foram utilizadas pelas potências mundiais e pelo Conselho de Segurança da ONU para forçar a

retirada do Iraque do Kuwait, impedir a Sérvia de ajudar os rebeldes bósnios, ajudar a derrubar a junta militar haitiana e a pôr um fim no regime de *apartheid* na África do Sul. De 1991 a 1994, o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) impôs oito sanções mandatórias – Iraque (1990), Iugoslávia (1992), Líbia, Somália e Libéria (1992) e Haiti, Ruanda e o movimento União Nacional para a Independência Total de Angola (Unita), em Angola em 1994 – em comparação com duas impostas entre os anos de 1945 e 1990 – Rodésia (1966) e África do Sul em 1977.

As sanções econômicas são utilizadas como opção ao uso da força, que tem um custo político e humano imediato. Contudo, há estudos que mostram que sanções econômicas falharam em atingir seus objetivos em 65% a 95% dos casos (Hufbauer *et al.*, 2009; Pape, 1997, 1998). Adicionalmente, estudos também mostram que sanções econômicas afetaram negativamente o comportamento dos estados no sentido de forçá-los a respeitar os direitos humanos (Peksen, 2009; Wood, 2008) ou a promover a democracia (Peksen; Drury, 2010).

Importante reforçar o fato de que sanções econômicas têm um efeito devastador sobre a qualidade de vida das pessoas nos países-alvo. Nesse sentido, estudos de casos mostram a dificuldade de acesso à comida e água potável (Cortright; Lopez, 2000; Weiss *et al.*, 1997), remédios e serviços de saúde (Garfield, 2002; Gibbons; Garfield, 1999), além de efeitos adversos sobre a expectativa de vida e mortalidade infantil (Ali Mohamed; Shah, 2000; Daponte; Garfield, 2000).

O trabalho de Neuenkirch e Neumeier (2015) analisou o efeito das sanções econômicas dos EUA sobre a lacuna de pobreza (*poverty gap*)<sup>1</sup> nos países-alvo no período 1978-2011. Os autores constataram um impacto negativo sobre o nível de pobreza nos países sancionados em comparação com seus países vizinhos mais próximos, apontando uma lacuna de pobreza maior de 2,3-5,1 pp. Adicionalmente, o estudo mostrou que “sanções severas como embargos de combustível, restrições comerciais, congelamento de ativos ou embargos na maioria ou em todos a ativida-

---

1 Estima a profundidade da pobreza considerando o quão longe, em média, os pobres estão dessa linha de pobreza, ou seja, o déficit médio da linha de pobreza em 1,25 dólares americanos Paridade Poder de Compra (PPC).

de econômica é particularmente prejudicial em termos de seu impacto sobre a pobreza”.

Esses estudos mais recentes sobre a ineficácia das sanções econômicas quanto ao seu objetivo principal de promover a mudança de comportamento do país-alvo convergem com os primeiros achados de Pape (1997). Nesse sentido, tais estudos reforçam que ainda que cooperação entre as grandes potências seja estabelecida, a política doméstica e internacional de países como a China e a Rússia ainda geram preocupações no sentido de que não há garantias de que esses países estariam dispostos a adotarem políticas ocidentais em detrimento de seus respectivos interesses nacionais. Assim, chama a atenção a assertividade do autor em destacar que o fracasso das sanções está mais relacionado com a natureza do país-alvo do que necessariamente com a cooperação entre os países autores de tais sanções. Além de apontar para a instrumentalização do sentimento nacionalista como elemento da resiliência da população do país-alvo das sanções por parte dos governantes desses países, os achados de Pape também apontam para a falta de evidências empíricas que sustentem a tese de que o aumento da severidade das sanções econômicas, no sentido de infligir grandes perdas econômicas ao país-alvo, resulta no seu sucesso.

## O COMÉRCIO COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA EXTERNA NORTE-AMERICANA

Com o fim da Primeira Guerra Mundial, o presidente Woodrow Wilson buscou estabelecer, por meio dos Catorze Pontos, o livre-comércio entre as nações que vinham se relacionando em meio ao crescente protecionismo em um contexto de seguidas crises econômicas desde a década de 1870 (Kindleberger; Aliber, 2013). Contudo, Woodrow Wilson, político democrata, enfrentou forte resistência do Partido Republicano que conseguiu estabelecer, ao longo dos anos (1921-1933), uma forte política contrária ao internacionalismo wilsoniano. A aversão a uma maior integração econômica do país com a economia mundial se materializava, justamente, pela implementação de elevadas tarifas de importação no

âmbito da plataforma republicana: grandeza nacional e independência econômica.

Assim, durante a grande depressão do início dos anos 1930, o Congresso Nacional, controlado pelos republicanos, implementou o Smoot-Hawley Tariff Act de 1930, que elevou as tarifas ao nível mais alto em 100 anos, com o alegado objetivo de proteger os empregos e as fazendas americanas da concorrência estrangeira. No entanto, seus concorrentes internacionais adotaram a mesma estratégia protecionista agudizando o declínio da economia norte-americana, o que promoveu o retorno do Partido Democrata à Casa Branca.

No âmbito da legislação que respaldou o New Deal, os democratas conseguiram implementar o Reciprocal Trade Agreement Act (RTA) de 1934 que acabou por se consolidar como um verdadeiro divisor de águas da política externa norte-americana. Até então, o congresso norte-americano detinha o poder de estabelecer tarifas comerciais muito influenciado pelo forte *lobby* empresarial. Com o RTA, o congresso nacional cedeu à Presidência da República autoridade para negociar tarifas entre os EUA e as demais nações, especialmente as latino-americanas, levando a uma drástica redução no patamar das tarifas comerciais do país. A partir desse momento, o presidente dos EUA passou a ter as condições de negociar acordos bilaterais de comércio sem a necessidade de aprovação prévia do congresso<sup>2</sup>. Contudo, a crise na Europa levou os países a incrementarem suas estratégias protecionistas agudizando as contradições políticas no continente que levaram à eclosão da Segunda Guerra Mundial.

No pós-Segunda Guerra Mundial, os EUA já vinham implementando mudanças no sistema mundial no sentido de promover o livre-comércio no âmbito de suas relações internacionais como forma de gerar prosperidade e cooperação nas mais diversas agendas, principalmente no campo da segurança. É importante ressaltar que com o fim da Segunda Guerra, os norte-americanos, principalmente os políticos republicanos, passaram a enxergar a liberalização comercial mais como uma grande oportunidade do que como uma ameaça. Assim, no contexto do conflito Leste-Oeste

---

2 Ver: <https://history.house.gov/Historical-Highlights/1901-1950/The-Reciprocal-Trade-Agreement-Act-of-1934/>.

(EUA-URSS), a classe política norte-americana percebeu o comércio como um importante elemento da política externa do país no sentido de incorporar mais países ao que era chamado “mundo capitalista”.

Assim, ao mesmo tempo em que o bloco soviético sinalizava para o risco de colapso de sua integridade territorial, política e econômica, os EUA avançavam sua agenda liberalizante no âmbito de sua política externa ao firmar, em 1993, o Acordo de Livre-Comércio da América do Norte (Nafta), que incluía EUA, Canadá e México. Paralelamente a esse movimento regional, os EUA também promoveram a criação, em 1995, da Organização Mundial do Comércio (OMC) em continuidade às negociações que se davam no âmbito do GATT-1947. Enquanto o GATT teria sido bem-sucedido em promover rodadas de negociações que visavam à redução de barreiras tarifárias do comércio, a OMC tinha como um de seus objetivos principais a redução das barreiras não tarifárias como as restrições quantitativas, licenciamentos de importação, procedimentos alfandegários, valoração aduaneira arbitrária ou com valores fictícios, medidas *antidumping*, medidas compensatórias, subsídios, medidas de salvaguarda e medidas sanitárias e fitossanitárias.

Contudo, a partir de meados dos anos 1990, observou-se um crescente descontentamento no âmbito das relações capital-trabalho por conta dos efeitos dessa nova agenda comercial liberalizante que desmantelava legislações trabalhistas e ambientais. Esse descontentamento passou a encontrar espaço, novamente, no debate político norte-americano. Nesse sentido, é possível afirmar que o colapso do consenso costurado entre republicanos e democratas em torno de uma agenda comercial liberalizante se deu com a proposta democrata de dois grandes projetos regionais de integração comercial: a Parceria Trans-Pacífica – *Trans-Pacific Partnership* (TPP); e a Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento – *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP).

A TTIP é uma proposta de acordo de comércio e investimento que busca facilitar a eliminação de barreiras não tarifárias no fluxo comercial de bens e serviços e o incremento dos investimentos entre os EUA e a União Europeia, por meio de reconhecimento mútuo de procedimentos e harmonização de legislações. De acordo com Valdez (2016, p. 42), apesar da TTIP ter sido oficialmente anunciada no discurso da União,

proferido pelo presidente Barack Obama, em fevereiro de 2013, é sabido que esse acordo é fruto de idas e vindas em torno de uma longa negociação que se arrasta desde meados da década de 1990.

Já a TPP, anunciada em 5 de outubro de 2015, foi uma proposta de criação de um acordo de livre-comércio envolvendo a economia norte-americana e outras 11 economias às margens do Pacífico (Austrália, Canadá, Japão, Malásia, México, Peru, Vietnã, Chile, Brunei, Singapura, Nova Zelândia). Essa proposta surgiu em um contexto marcado pela consolidação da integração produtiva da Ásia às cadeias globais de valor. Assim, as questões mais complexas e chaves nas negociações pertinentes ao sistema produtivo global, também tratadas no âmbito da OMC, como propriedade intelectual, investimentos, serviços etc. seriam equacionadas de forma mais célere no âmbito desse acordo.

Observa-se com nitidez que nos dois mandatos da administração Obama, os EUA buscaram, apesar da forte resistência dos republicanos no congresso nacional, avançar sua agressiva estratégia de inserção comercial do país frente à igualmente agressiva projeção comercial da China em meio às mudanças da planta produtiva global.

Por fim, percebe-se que a TTIP se insere em uma disputa nas relações de poder no sistema internacional. O protagonismo tradicional dos Estados Unidos, da União Europeia e do Japão nos fluxos de comércio e investimentos internacionais, desde a década de 70, é inquestionável. No entanto, a inserção comercial da China nas últimas duas décadas contribuiu para a aceleração da reestruturação produtiva mundial e da competição por mercados. Ao se analisar a TTIP com outras estratégias de liberalização de comércio e investimento encampadas pelos Estados Unidos, como a *Trans-Pacific Partnership* e os demais acordos bilaterais de livre comércio, percebe-se uma antecipação do país norte-americano no sentido de moldar um padrão internacional de comércio, buscando assegurar seus interesses nacionais em detrimento dos interesses chineses. Dessa forma, a vinculação dos mercados com a TTIP acabaria por pressionar a própria China a aderir a esse novo padrão internacional de comércio (Valdez, 2016, p. 55).

## O SISTEMA FINANCEIRO COMO ARMA DE PRESSÃO ECONÔMICA DOS ESTADOS UNIDOS

Os EUA instrumentalizam o poder de sua economia e de sua moeda para coagir e condicionar o comportamento de países de acordo com seus interesses nacionais. Dessa forma, dificultar o acesso de países-alvo ao dólar é o princípio básico das sanções norte-americanas. Nesse sentido, qualquer empresa que necessite transacionar bens ou serviços em dólares necessita atender aos requisitos impostos pela política de sanções norte-americanas.

Os EUA adaptaram sua política de sanções para uma sofisticada política que contempla o acesso ao seu sistema financeiro doméstico com repercussão sobre todo o sistema global de finanças. Essa mudança se deu a partir dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001. O novo instrumental de sanções passou a funcionar com o acesso aos dados da Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications (SWIFT), bem como a operacionalização da Seção 311 do Ato Patriota.

De acordo com Ferreira (2021), ao sancionar um agente acusado de práticas ilícitas, o Secretário do Tesouro dos EUA torna-o um risco para todo o sistema financeiro global impedindo todos seus atores de se relacionarem com o agente alvo das sanções. Com o Ato Patriota, os EUA passaram a impor requisitos relacionados ao combate à lavagem de dinheiro e crimes financeiros em uma ampla gama de novos atores comerciais, dificultando a ocorrência de crimes por meio de negócios e canais financeiros lícitos<sup>3</sup>.

Em 2005, o então presidente George W. Bush assinou a Ordem Executiva 13382<sup>4</sup> permitindo as autoridades do país a bloquearem ativos de pessoas acusadas de se envolverem ou apoiarem o desenvolvimento de armas de destruição em massa. Adicionalmente, ao lidar com sanções econômicas contra Iran e Rússia, os EUA passaram a lançar mão, com mais frequên-

3 Ver: [https://s3.us-east-2.amazonaws.com/defenddemocracy/uploads/documents/CSIF\\_Securing\\_American\\_Interests.pdf](https://s3.us-east-2.amazonaws.com/defenddemocracy/uploads/documents/CSIF_Securing_American_Interests.pdf).

4 Ver: <https://www.federalregister.gov/documents/2005/07/01/05-13214/blocking-property-of-f-weapons-of-mass-destruction-proliferators-and-their-supporters>.

cia, de sanções secundárias. Esse foi o caso, por exemplo, da proibição de acesso ao mercado norte-americano de empresas que realizam negócios com a República Islâmica do Irã que vem sofrendo sanções pelo seu programa nuclear, assim como com a Rússia no contexto da anexação da Crimeia, em 2014, e seu apoio aos separatistas no leste do território ucraniano. Nesse sentido, vale lembrar que, de acordo com Ferreira (2021, p. 161) “enquanto a maioria das sanções contra os outros países são reguladas pela OFAC e/ou resultado da evocação do Ato Patriota, a pressão comercial contra a China é gerenciada pelo USTR”<sup>5</sup>.

Na administração Trump, o governo dos EUA, em linha com o posicionamento consolidado no Partido Republicano, desengajou-se da TPP; impôs ao Canadá e ao México uma renegociação do Nafta em termos mais favoráveis aos norte-americanos; e deram continuidade à utilização da pressão financeira como mecanismo de poder no âmbito da política externa do país. O Quadro 1 ilustra a instrumentalização do poder financeiro dos EUA como arma de pressão econômica com objetivos políticos no âmbito de sua política externa.

QUADRO 1 – Cronologia das sanções do governo Trump implementadas por meio do Departamento do Tesouro

<b>Nome da sanção</b>	<b>País a qual foi direcionada</b>	<b>Data</b>
<i>Countering America's Adversaries Through Sanctions Act (CAATSA)</i>	Irã; Rússia; Coreia do Norte	03/01/2017
<i>Executive Order 13804</i>	Sudão	11/07/2017
<i>Executive Order 13808</i>	Venezuela	24/08/2017
<i>Executive Order 13810</i>	Coreia do Norte	20/09/2017
<i>NSPM-5: Strengthening the Policy of the United States Toward Cuba</i>	Cuba	20/10/2017
<i>Executive Order 13818</i>	Rússia	20/12/2017
<i>Executive Order 13827</i>	Venezuela	19/03/2018

5 United States Trade Representatives é a agência governamental que atua como principal conselheiro, negociador e porta-voz do presidente dos EUA em questões comerciais.

<b>Nome da sanção</b>	<b>País a qual foi direcionada</b>	<b>Data</b>
<i>Executive Order 13835</i>	Venezuela	21/05/2018
<i>Executive Order 13846</i>	Irã	06/08/2018
<i>Executive Order 13848</i>	Não é direcionada a um país específico	12/09/2018
<i>Executive Order 13849</i>	Irã; Rússia; Coreia do Norte	20/09/2018
<i>Executive Order 13850</i>	Venezuela	01/11/2018
<i>Executive Order 13851</i>	Nicarágua	27/11/2018
<i>Executive Order 13857</i>	Venezuela	25/01/2019
<i>Executive Order 13863</i>	Não é direcionada a um país específico	15/03/2019
<i>Executive Order 13871</i>	Irã	08/05/2019
<i>Executive Order 13876</i>	Irã	24/06/2019
<i>Executive Order 13882</i>	Não é direcionada a um país específico	01/08/2019
<i>Executive Order 13883</i>	Rússia	01/08/2019
<i>Executive Order 13884</i>	Venezuela	05/08/2019
<i>Executive Order 13886</i>	Não há identificação no corpo do texto de algum país específico, no entanto direciona as medidas ao Oriente Médio	09/09/2019
<i>Executive Order 13894</i>	Síria	14/10/2019
<i>Executive Order 13902</i>	Irã	10/01/2020
<i>Executive Order 13928</i>	Pessoas vinculadas ao Tribunal Penal Internacional (TPI)	11/06/2020
<i>Executive Order 13936</i>	China	14/07/2020
<i>Executive Order 13959</i>	China	12/11/2020

Fonte: Ferreira (2021).

## SANÇÕES ECONÔMICAS DOS ESTADOS UNIDOS PARA NICARÁGUA, VENEZUELA E CUBA

Desde o início dos anos 1960, o embargo comercial a Cuba imposto pelos EUA com o objetivo de isolar o governo cubano tornou-se a peça central nas relações entre os dois países. No final de 2014, porém, o governo Obama iniciou uma mudança de política das sanções para o engajamento e a normalização das relações. As mudanças incluíram a rescisão da designação de Cuba como Estado patrocinador do terrorismo internacional (maio de 2015); o restabelecimento das relações diplomáticas (julho de 2015); e um afrouxamento das restrições a viagens, remessas, comércio, telecomunicações e serviços bancários e financeiros (2015-2016). A restauração das relações levou a um maior engajamento de governo a governo, com mais de 20 acordos bilaterais e numerosos diálogos.

Contudo, em 2017, o presidente Trump emitiu um Memorando Presidencial de Segurança Nacional (NSPM) sobre o fortalecimento da política dos EUA em relação a Cuba. Esse movimento foi um retorno ao antigo *status quo* da relação entre os dois países. O NSPM incluía, por exemplo, restrições a transações com empresas controladas pelos militares cubanos. Em 2019, o governo Trump deu claros sinais de abandono de engajamento da administração Obama e aumentou significativamente as sanções, principalmente sobre viagens e remessas, pela situação dos direitos humanos em Cuba, bem como pelo apoio do país ao governo de Nicolás Maduro na Venezuela.

Desde 2019, o conjunto de sanções está direcionada a impedir o acesso de Cuba ao petróleo venezuelano, além de restringir viagens e remessas. Embora uma mudança na política de Cuba não esteja entre as principais prioridades do presidente Biden, o governo americano estaria disposto a revisar decisões anteriores, incluindo a decisão de designar Cuba como Estado patrocinador do terrorismo. Contudo, após os protestos de 11 de julho de 2021, o Departamento do Tesouro impôs sanções direcionadas a vários funcionários e entidades de segurança cubanas<sup>6</sup>.

---

6 Ver: <https://www.state.gov/cuba-restricted-list/list-of-restricted-entities-and-subentities-associated-with-cuba-effective-january-8-2021/>.

## NICARÁGUA

O presidente Daniel Ortega e a vice-presidente, sua esposa, Rosario Murillo, são acusados pelo governo dos EUA de minarem sistematicamente as estruturas democráticas da Nicarágua por meio da concentração do poder estendendo o controle pessoal do casal sobre todos os ramos do governo (sistema eleitoral, Suprema Corte e Assembleia Nacional).

Ortega chegou ao seu primeiro mandato presidencial (1985-1990) em um período durante o qual os EUA apoiavam insurgentes de direita (contras) em uma tentativa de derrubar o governo da Frente Sandinista de Libertação Nacional (FSLN). Após três tentativas, Ortega se elegeu em 2007 e 2011. Ortega se reelegeu para um terceiro mandato em 2016 e se reelegeu para o quarto mandato consecutivo nas tumultuadas eleições de 2021.

Até 2018, a Nicarágua desfrutava de relativa estabilidade econômica e política decorrente de amplas políticas de bem-estar social. No campo internacional, o país vinha estreitando suas relações com a Venezuela, Rússia e China. Contudo, a proposta governamental de reduzir os benefícios da previdência social gerou protestos liderados por uma ampla gama de nicaraguenses. Desde então, o governo Ortega vem sendo acusado de atuar violentamente na repressão desses protestos, assassinatos extrajudiciais, tortura, prisão política e repressão à imprensa, levando milhares de cidadãos ao exílio.

É nesse contexto que foi estabelecido o mais recente conjunto de sanções norte-americanas contra o governo nicaraguense pela alegada resposta violenta do governo da Nicarágua aos protestos iniciados em 18 de abril de 2018, bem como ao desmonte sistemático por parte do governo Ortega. Outras alegações incluem o enfraquecimento das instituições democráticas e do Estado de direito; o uso de violência indiscriminada e táticas contra civis; e a corrupção que estaria levando à desestabilização da economia nicaraguense. No entender do governo dos Estados Unidos, a deterioração da estabilidade política e econômica na Nicarágua constitui uma ameaça incomum e extraordinária para a segurança nacional e política externa dos EUA. Em vista desses acontecimentos, o governo Trump emitiu a Ordem Executiva nº 13851 em novembro de 2018.

Essa ordem executiva determina que os Secretários de Estado e do Tesouro bloqueiem a propriedade ou interesses materiais e imponham sanções a qualquer pessoa que seja responsável ou cúmplice ou esteja direta ou indiretamente envolvido em graves abusos de direitos humanos na Nicarágua; ações ou políticas que minam os processos ou instituições democráticas na Nicarágua; ações ou políticas que ameaçam a paz, a segurança ou a estabilidade da Nicarágua etc. Desde a entrada em vigor da Ordem Executiva nº 13851, oito entidades e 31 indivíduos foram adicionados à lista *Specially Designated Nationals and Blocked Persons* (SDN). Trata-se de uma lista de pessoas ou entidades sob sanções/embargo do governo dos EUA visando terroristas, funcionários e beneficiários de certos regimes autoritários e criminosos internacionais (por exemplo, traficantes de drogas). A lista é administrada pelo Escritório de Controle de Ativos Estrangeiros – Office of Foreign Assets Control (OFAC). Adicionalmente, as sanções impostas à Nicarágua respaldam-se, também, na Lei de Direitos Humanos e Anticorrupção da Nicarágua de 2018<sup>7</sup>.

## VENEZUELA

Desde o governo Trump, os EUA reconhecem Juan Guaidó como presidente interino e consideram a Assembleia Nacional venezuelana democraticamente eleita de 2015, que ele lidera atualmente, como a única instituição federal legítima, de acordo com a Constituição venezuelana. Os EUA entendem que Nicolás Maduro não foi reeleito por meio de eleições livres e justas, apegando-se ao poder por meio da subversão das instituições democráticas, da manipulação de eleições e da força.

A Ordem Executiva nº 13692 – Bloqueio de propriedade e suspensão da entrada de certas pessoas que contribuem para a situação na Venezuela –, assinada por Barack Obama em 2015, promoveu a designação de Nicolás Maduro, bem como outras autoridades de seu governo sob a acusação de corrupção e de ameaçar a normalidade democrática do país. Em janeiro de 2019, a Ordem Executiva nº 13850, em conjunto com

---

7 Ver: <https://www.state.gov/nicaragua-sanctions/>.

as determinações do Secretário do Tesouro, autorizou sanções contra pessoas determinadas a operar nos setores de ouro, petróleo, financeiro e defesa e segurança da economia venezuelana. Essa Ordem Executiva respaldou a designação da empresa petrolífera nacional venezuelana Petróleos de Venezuela, SA (PDVSA) e do Banco Central da Venezuela.

Ainda no mesmo ano, ao assinar a Ordem Executiva nº 13884, o governo Trump autorizava o bloqueio de todos os bens e interesses em propriedade do governo da Venezuela que estejam nos EUA ou que estejam na posse ou controle de qualquer pessoa dos EUA. Paralelamente à assinatura da Ordem Executiva nº 13884, o Tesouro também emitiu a Licença Geral nº 31, que autoriza, entre outras coisas, transações com Guaidó e a Assembleia Nacional, atividades para negócios oficiais de certas organizações internacionais e atividades que Organizações Não Governamentais (ONGs) realizam para apoiar projetos humanitários para atender a necessidades da Venezuela. Além disso, o Tesouro mantém amplas isenções para transações relacionadas a bens humanitários, e a Licença Geral nº 39 aborda especificamente as atividades em resposta à pandemia da covid-19.

QUADRO 2 – Sanções relacionadas à Venezuela

<b>Ordem Executiva/Legislação</b>	<b>Conteúdo</b>	<b>Data</b>
Ordem Executiva 13884	Bloqueio de Propriedade do Governo da Venezuela	05/08/2019
Ordem Executiva 13857	Tomando medidas adicionais para lidar com a emergência nacional em relação à Venezuela	25/01/2019
Ordem Executiva 13850	Bloqueio de propriedade de pessoas adicionais que contribuem para a situação na Venezuela	01/11/2018
Ordem Executiva 13835	Proibição de certas transações adicionais com relação à Venezuela	21/05/2018
Ordem Executiva 13827	Tomando medidas adicionais para resolver a situação na Venezuela	19/03/2018
Ordem Executiva 13808	Imposição de sanções adicionais com respeito à situação na Venezuela	24/08/2017

<b>Ordem Executiva/Legislação</b>	<b>Conteúdo</b>	<b>Data</b>
Ordem Executiva 13692	Bloqueio de bens e suspensão da entrada de certas pessoas que contribuem para a situação na Venezuela	08/03/2015
Legislação	Lei de Defesa dos Direitos Humanos e Extensão da Sociedade Civil da Venezuela de 2016	15/07/2016
Legislação	Lei de Defesa dos Direitos Humanos e da Sociedade Civil da Venezuela de 2014	18/12/2014

Fonte: United States of America (2018).

## CONCLUSÃO

O uso de sanções unilaterais por parte dos EUA tem sido recorrente, em que pese os vários trabalhos que apontam para a baixa efetividade das sanções econômicas no sentido de promover mudanças de comportamento dos países-alvo. Da mesma forma, estudos demonstram o alto custo dessas medidas para a população que sofre seus efeitos diretos e indiretos. Ao estrangular a atividade econômica, as sanções desgastam alianças do país-alvo com seus vizinhos regionais e destes com o país autor das sanções. Por outro lado, domesticamente, o país enfrenta o desgaste com suas bases empresariais de apoio na medida em que as sanções impactam negativamente suas estratégias de negócios.

Partindo das sanções tradicionais que se concentravam principalmente na ideia de criar obstáculos para o acesso de países-alvo ao fluxo comercial internacional, os Estados Unidos passaram a utilizar a centralidade de sua economia no âmbito do sistema financeiro nacional e internacional como arma econômica. Como se viu, a partir dos anos 2000, o Departamento do Tesouro norte-americano elaborou listas cada vez mais longas de “Nacionais Especialmente Designados” (SDNs) e instituições “de preocupação primária com lavagem de dinheiro”. Nesse sentido, foi possível perceber um considerável aumento de ordens executivas destinadas a estrangular o acesso de pessoas e instituições

envolvidas direta ou indiretamente com países-alvo de sanções norte-americanas. Esse aumento se deu de forma consistente durante as administrações Bush, Obama e, principalmente, no governo Trump.

No que diz respeito às sanções estadunidenses sobre Cuba, Nicarágua e Venezuela, seus resultados não têm sido positivos no que se refere à mudança de comportamento dos governos centrais desses países. As fortes restrições ao acesso ao sistema financeiro e ao fluxo comercial internacional atingem principalmente as populações desses países que sofrem de diversas formas seus impactos na deterioração multidimensional da qualidade de vida nesses países.

Ao insistir na intensificação do uso da pressão financeira como arma de pressão econômica para que terceiros países comportem-se de acordo com os interesses da política externa norte-americana, é provável que os países do Sul-Global busquem ainda mais alternativas ao dólar norte-americano e ao sistema de pagamentos internacional (SWIFT), ambos vulneráveis aos interesses dos EUA.

## REFERÊNCIAS

ALI MOHAMED, M.; SHAH, I. Sanctions and a childhood mortality in Iraq. *Lancet*, [London], v. 355, n. 9218, p. 1851-1856, 2000.

Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/10866440/>.

Acesso em: 2 abr. 2022.

BALDWIN, D. *Economic Statecraft*. Princeton: Princeton University Press, 1985.

CORTRIGHT, D.; LOPEZ, G. (ed.). *The sanctions decade: assessing UN strategies in the 1990s*. Boulder: Lynne Rienner, 2000.

DAPONTE, B.; GARFIELD, R. The effect of economic sanctions on the mortality of Iraqi children prior to the 1991 Persian Gulf War. *American Journal of Public Health*, Washington, D.C., v. 90, n. 4, p. 546-552, 2000.

FERREIRA, J. P. S. Sanções Econômicas no Governo Trump: o uso do dólar como arma política. *Revista Perspectiva: Reflexões sobre a temática Internacional*, Porto Alegre, v. 14, n. 26, p. 1-24, 2021.

Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/RevistaPerspectiva/article/view/111570> . Acesso em: 1 abr. 2022.

GARFIELD, R. Economic sanctions, humanitarianism and conflict after the Cold War. *Social Justice*, San Francisco, v. 29, p. 94-107, 2002. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/29768138>. Acesso em: 2 abr. 2022.

GIBBONS, E.; GARFIELD, R. The impact of economic sanctions on health and human rights in Haiti 1991-1994. *American Journal of Public Health*, Washington, D.C., v. 89, p. 1499-1504, 1999. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1508819/#:~:text=RESULTS%3A%20Changes%20included%20declining%20income,and%20education%2C%20and%20family%20breakdown>. Acesso em: 1 abr. 2022.

HUFBAUER, G. *et al. Economic sanctions reconsidered: history and current policy*. 3. ed. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2009.

KINDLEBERGER, C. P.; ALIBER, R. Z. *Manias, Pânico e Crises: a história das catástrofes econômicas mundiais*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

NEUENKIRCH, M.; NEUMEIER, F. Always affecting the wrong people? The impact of US sanctions on poverty. *MAGKS Joint Discussion Paper Series in Economics*, Marburg, n. 10, p. 1-19, 2015. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2590259](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2590259). Acesso em: 5 abr. 2022.

PAPE, R. A. Evaluating Economic Sanctions. *International Security*, Cambridge, v. 23, n. 2, p. 189-198, 1998. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2539384>. Acesso em: 12 mar. 2022.

PAPE, R. A. Why Economic Sanctions Do Not Work. *International Security*, Cambridge, v. 22, n. 2, p. 90-136, 1997. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2539368>. Acesso em: 10 mar. 2022.

PEKSEN, D. Better or worse? The effect of economic sanctions on human rights. *Journal of Peace Research*, [Oslo], v. 46, p. 59-77, 2009. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/27640799>. Acesso em: 8 abr. 2022.

PEKSEN, D.; DRURY, A. C. Coercive or corrosive: the negative impact of economic sanctions on democracy. *International Interactions*, London, v. 36, n. 3, p. 240-264, 2010. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03050629.2010.502436>. Acesso em: 8 abr. 2022.

STRANGE, S. *States and markets*. New York: Continuum, 1994.

UNITED STATES OF AMERICA. Executive Order 13851. Blocking Property of Certain Persons Contributing to the Situation in Nicaragua. *Federal Register*, Washington D.C., v. 83, n. 230, p. 61505-61507, 2018. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2018-11-29/pdf/2018-26156.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2022.

VALDEZ, R. C. Transatlantic Trade and Investment Partnership: uma agenda para a padronização do comércio internacional e um desafio para o comércio exterior brasileiro. *Indic. Econ*, Porto Alegre, v. 43, n. 4, p. 41-58, 2016. Disponível em: <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/indicadores/article/view/3732>. Acesso em: 30 mar. 2022.

WEISS, T. *et al. Political gain and civilian pain*. Boulder: Rowman and Littlefield, 1997.

WOOD, R. M. 'A hand upon the throat of the nation': economic sanctions and state repression, 1976-2001. *International Studies Quarterly*, Oxford, v. 52, p. 489-513, 2008. Disponível em: <https://academic.oup.com/isq/article/52/3/489/1871290>. Acesso em: 29 mar. 2022.



## **Prioridades e desafios da política imigratória do Brasil depois da Segunda Guerra Mundial**

*Yannis G. S. Papadopoulos*

### INTRODUÇÃO

A questão da migração perpassa o processo da construção da nação e influencia o diálogo público no Brasil sobre o conteúdo da brasilianidade, o cidadão ideal e o projeto de desenvolvimento. Esse capítulo tem como objetivo analisar os fatores que influenciaram a política migratória do Brasil e os discursos públicos sobre o tema da migração durante a primeira metade do século XX.

A política migratória do Brasil passou por várias fases. Durante o período colonial, o trabalho escravo fornecia a força de trabalho necessária para a economia de *plantation*, tornando o assentamento em massa uma prioridade menor. Foi somente com a transferência da corte portuguesa para o Rio de Janeiro em 1808 e, em particular, com a independência do Brasil em 1822, que o governo iniciou uma política de atração de colonos europeus. Os intelectuais orgânicos, os funcionários públicos e os políticos brasileiros durante os séculos XIX e XX eram influenciados pelas ideias hegemônicas no resto do mundo sobre eugenia e desenvolvimento. Nesse sentido, as políticas migratórias adotadas desde a independência foram resultado da integração do Brasil na esfera global.

A primeira onda de globalização (1870-1913) implicava a livre mobilidade internacional do capital sob o padrão-ouro, juntamente com a mobilidade de mão de obra relativamente irrestrita através de fronteiras nacionais mais ou menos porosas. Durante um período de grande mobilidade transatlântica de 1881 a 1930, 3.964.300 imigrantes se estabeleceram no Brasil (Albornoz-Sanchez, 2014; Alonso, 2007). Por mais de três décadas, de 1850 a 1885, o número de imigrantes entrando no Brasil aumentou gradualmente, atingindo o pico em 1914, e passando por um período de estagnação durante o período entre guerras, apenas para ganhar impulso novamente no final da Segunda Guerra Mundial até o final dos anos 1950, período que marca o final da migração maciça da Europa.

## O DEBATE SOBRE A POLÍTICA IMIGRATÓRIA NO BRASIL

A partir de meados do século XIX, quando os movimentos de populações passaram a ser objeto de preocupações e medidas políticas, os controles nas fronteiras, os passaportes e os contratos de trabalho, bem como os acordos bilaterais baseados nas alegadas necessidades dos mercados de trabalho (nacionais) começaram a aparecer. A imigração no sentido moderno do termo, em contraste com as formas anteriores de “migração”, é resultado da importância que os meios jurídicos e administrativos de intervenção estatal, obtiveram no controle da vida cotidiana dos indivíduos em geral e sua mobilidade mais especificamente (Noiriel, 1989).

Duas questões dominaram o debate sobre a política imigratória brasileira: os tipos de imigrantes desejáveis e os limites entre a jurisdição das autoridades estaduais e federais sobre a legislação migratória. Após a ascensão das ideias de eugenia no final do século XIX, a reserva para os estrangeiros começou a tomar dimensões significativas, instigando novos desenvolvimentos importantes, tanto em relação à mobilidade humana e atitudes em relação a ele. A questão da raça foi explícita ou implicitamente considerada em todas as decisões relativas à seleção de imigrantes. Como aconteceu com outros países de imigração, houve uma clara preferência pelos imigrantes europeus. Após a independência, o governo brasileiro considerou as terras públicas “vazias” e favoreceu os

colonizadores europeus sobre os negros e os indígenas, que eram considerados “nômades e incivilizados” (Seyferth, 2002, p. 119).

Em contraste com os Estados Unidos, o Brasil não introduziu uma proibição de imigrantes da Ásia, no entanto, a constituição de 1891 incentivou os imigrantes de cultura latina – italianos, espanhóis, portugueses – a se estabelecerem no País (Salles, 2007). Pessoas do sul da Europa que sofreram discriminação nos Estados Unidos da América (EUA) e na Austrália, por serem consideradas racialmente inferiores e inassimiláveis, foram bem-vindas no Brasil, não apenas como mão de obra necessária, mas também como colonos que contribuíram para o branqueamento da população. Os migrantes do Sul da Europa fortaleceram os laços entre os países mediterrâneos e o Brasil e tinham um impacto profundo na economia, na sociedade e na cultura, especialmente no Sudeste e no Sul do país.

No início do século XX, os imigrantes começaram a ser percebidos como potenciais inimigos do Estado, uma ameaça à ordem social, e o Brasil aprovou uma legislação que permitia a expulsão de estrangeiros sediciosos (Oliveira, 2011). Essa transição conceitual de “imigrantes” que poderiam ser integrados no Brasil e contribuir para seu desenvolvimento em “alienígenas” inassimiláveis e potencialmente perigosos sinalizou o início de um período de restrições na mobilidade humana após a Primeira Guerra Mundial (Moraes, 2014, p. 153).

No período de entreguerras, quando os maiores países receptores estavam adotando políticas migratórias restritivas para limitar a entrada de migrantes do Sul e Leste da Europa, a América Latina aparecia nos fóruns internacionais como um continente que poderia absorver o “excesso de população” do “velho mundo”. A migração era vista como um motor de desenvolvimento para os países de acolhimento da América Latina. Dessa forma, nessa época, o debate sobre a ligação entre a migração e o desenvolvimento (*migration-development nexus*) começaram a dominar as discussões nos fóruns internacionais. Durante o período entreguerras, foi a Organização Internacional do Trabalho (OIT) que encampou esses projetos, e após a Segunda Guerra Mundial os EUA, principalmente, assumiram essa agenda.

Em 1938, a OIT, a fim de combinar os desejos de certos países de envio e de recebimento de migrantes, convocou uma conferência em Genebra e inaugurou a discussão sobre a regulação internacional de migração, como parte de um plano mais amplo para a criação de uma organização internacional que informaria imigrantes potenciais e os ajudaria durante a viagem e a fase de adaptação no país de acolhimento (International Labour Office, 1938; Waelbroeck, 1942). Considerando mesmo que certos países ultramarinos, gradualmente, relaxariam as restrições para os agricultores, a organização propôs que a migração de colonos agrícolas deveria ser o objetivo principal do organismo proposto (Kulischer, 1943).

O governo brasileiro estava interessado nesse projeto. Getúlio Vargas na década de 1930 adotou uma política migratória mais restritiva refletida no sistema de cotas de nacionalidade de 1934, que espelhava as leis dos Estados Unidos de 1921 e 1924 (Koifman, 2002; Truzzi, 2003). O principal objetivo dessa política era controlar a ameaça por quesitos raciais – japoneses, alemães e italianos – inassimiláveis no Sul do Brasil e excluir judeus considerados racialmente inferiores e potencialmente sediciosos, ciganos e comunistas (Seyferth, 1997). Todavia o governo do Brasil era a favor de uma regulação da imigração com base nas necessidades da economia do país. Em 1938, foi fundado o Conselho de Imigração e Colonização (CIC), uma agência interministerial com a responsabilidade de coordenar a política de migração do Estado (Vainer, 2000). A prioridade da nova política, influenciada pelo discurso eugênico nazista, era favorecer agricultores e técnicos e excluir imigrantes que supostamente não contribuiriam ao desenvolvimento nacional (Carneiro, 2001). A eclosão da Segunda Guerra Mundial não permitiu a realização do plano da OIT, mas a ideia da regulação internacional dos fluxos migratórios veio para ficar.

## O ACOLHIMENTO DOS “DESLOCADOS DE GUERRA”

A participação do Brasil ao lado dos aliados na Segunda Guerra Mundial e a inserção do país no “mundo ocidental” sob a liderança dos EUA resultou em uma mudança relativa na política de imigração.

Durante o conflito, o presidente dos EUA iniciou, como parte da preparação para a reconstrução pós-guerra, na linha proposta pela conferência de Genebra de 1938 o projeto “M” que visou planejar o restabelecimento de milhões de pessoas em países e territórios ultramarinos (Cohen, 2011). A equipe de pesquisadores concluiu que, entre outros países, o Brasil era um espaço ideal para o restabelecimento de refugiados e desempregados da Europa. Sendo econômica e politicamente subdesenvolvido, o país se beneficiaria ao “ser colonizado” pelos europeus (Robinson, 2005). A política do branqueamento que visou na inoculação dos países mestiços da América Latina com os “genes superiores” dos europeus, embora fosse abandonada pelo governo do Brasil, a partir do 1930, continuou a dominar o pensamento de vários políticos e cientistas sociais. Em países ultramarinos “subdesenvolvidos”, tais como os da América Latina, onde a formação de moradores locais com o objetivo de torná-los aptos tanto para o desenvolvimento rural intensivo quanto para a industrialização foi um processo de longo prazo e os fluxos de experientes trabalhadores rurais e industriais da Europa poderiam ajudar a acelerar o ritmo de crescimento e a propagação de habilidades e atitudes positivas para o desenvolvimento. Discursos que ligavam migração com desenvolvimento foram mobilizados para unir os países de emigração e os de acolhimento, que tinham interesses em grande parte, divergentes. Os esforços para melhorar os laços do “Mundo Livre” foram apoiados pelo imaginário da sua integração através do desenvolvimento e modernização (Engerman, 2007). As elites dos países periféricos compartilharam a retórica ocidental dominante sobre o crescimento econômico e as maneiras adequadas para acelerar o seu ritmo e eram dispostas a seguir novas práticas, tais como a mobilidade do trabalho multilateral organizado e assistido. Crenças compartilhadas, valores, objetivos e práticas como o ideal da “soberania nacional”, a meta de “desenvolvimento” e a fé em “planejamento” e “gestão” da economia – construíram uma matriz comum, apesar das diferenças significativas entre e dentro das potências hegemônicas e os outros Estados do Ocidente. Em maio de 1944, pouco antes do fim da guerra, a Conferência das Comissões de Desenvolvimento Inter-Americano recomendou que os Estados latino-americanos “adotassem políticas para incentivar a entrada de colonos necessários para o

desenvolvimento dos seus recursos naturais e para a expansão de suas economias” e favoreceu consultas nos moldes das propostas pela OIT antes da guerra para “criar uma organização internacional permanente” que prestaria assistência às “agências de emigração e de colonização nacionais” (Field, 1944, p. 1).

A crise humanitária provocada pelos deslocamentos massivos de populações durante a Segunda Guerra Mundial conduziu os aliados a criar a Administração das Nações Unidas para a Assistência aos Refugiados – United Nations Refugee Relief Agency (UNRRA) em 1943. Em 1946, a UNRRA foi substituída pela Organização Internacional para os Refugiados – International Refugee Organization (IRO). O trabalho da UNRRA (1943-1947) e da OIR (1948-1952) marcou um ponto de mudança em que o velho lema “espaços abertos para a colonização” foi substituído pela ideia de um “sistema aberto para a migração regulada” e, portanto, abriu o caminho para uma “gestão centralizada da migração internacional” (Holleuffer, 2002, p. 133). Os países da América Latina decidiram aceitar uma parte desses refugiados.

Mas isso abriu um novo debate no Brasil. Embora fossem a favor de relaxar as restrições e receber refugiados da guerra e migrantes, diplomatas e funcionários públicos continuavam aplicando os mesmos critérios raciais, como no período anterior. O Decreto brasileiro nº 7.967 de 1945 delineou a “necessidade de preservar e desenvolver na composição étnica da população as características mais adequadas de sua ascendência europeia”.

Não houve acordo entre políticos, funcionários públicos, sociólogos e médicos sobre o eventual impacto do recebimento de refugiados. Diplomatas brasileiros na Europa estavam na esperança de assegurar o maior número possível de refugiados para as necessidades de desenvolvimento do Brasil sublinhando as características físicas, as habilidades e os hábitos culturais desejáveis deles, mas encontraram a resistência das autoridades federais e locais que questionaram os critérios de seleção (competências e estado de saúde dos refugiados) (Papadopoulos, 2022). Maurício Campos de Medeiros, psiquiatra e Ministro da Saúde de 1955 a 1958, defendia que os deslocados de guerra eram uma “legião de disfuncionais, neuróticos, seres emocionalmente traumatizados que jamais

seriam capazes de se readaptar às condições de uma vida mentalmente saudável” (Medeiros, 1947, p. 75). Essa mudança na política de imigração, que até então havia favorecido os colonos italianos ou espanhóis, por considerá-los mais facilmente assimiláveis, reverteu as prioridades das décadas anteriores e contribuiu na percepção dos refugiados como uma ameaça à coesão social e cultural (Andrade, 2005).

O grupo que era favorável a acolhida de refugiados prevaleceu e o Brasil enviou uma delegação do Conselho de Imigração e Colonização (CIC) à Europa, a fim de selecionar os refugiados e migrantes que corresponderem ao perfil de mão de obra exigida pela economia brasileira. Durante o mandato do IRO, o Brasil recebeu 29 mil pessoas deslocadas que foram reassentadas principalmente nos estados de São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul (Andrade, 2011; Holleuffer, 2002; Pacífico, 2010). Segundo Geraldo de Menezes, diretor do CIC, a prioridade era dada aos agricultores que colonizariam as regiões subpovoadas do interior e também aos trabalhadores e técnicos qualificados que contribuiriam com o projeto de industrialização (Andrade, 2011; Holleuffer, 2002). Os candidatos mais desejáveis eram os bálticos, seguidos por ucranianos, poloneses, russos e iugoslavos, enquanto semelhante ao período entre guerras, o Brasil ainda não estava disposto a aceitar judeus (Andrade, 2011). Embora os oficiais rejeitassem o discurso racista nazista, eles usaram argumentos políticos e econômicos defendendo que os judeus “estavam obcecados com o problema da Palestina” e seu “valor socioeconômico” justificava sua exclusão (Côrtes, 1947). Os médicos, por outro lado, usaram um discurso pseudocientífico sugerindo que os judeus “sofriam de psicoses endógenas, distonia e doenças hereditárias” devido à endogamia (Araújo, 1945, p. 108).

No pós-Segunda Guerra Mundial, a crescente influência dos EUA, a ordem da Guerra Fria e da participação do Brasil em organizações internacionais criaram um novo contexto que teria impacto na mobilidade humana. A Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina (CEPAL) defendeu que os deslocamentos em massa durante e após a guerra, bem como o desemprego na Europa Ocidental e Meridional, ofereciam aos países ultramarinos, o Brasil entre eles, a força de trabalho considerada necessária para seu desenvolvimento econômico (La

Cava, 1995). No discurso público, a “subpopulação” e a inadequação dos trabalhadores locais foram apresentadas como impedimentos ao progresso. Segundo os “princípios eugênicos nobres” adotados pelos funcionários públicos brasileiros, os europeus eram um elemento construtivo que contribuiria ao “aperfeiçoamento racial e enobrecimento” do Brasil (Vianna, 1946, p. 38). Os defensores da necessidade de imigração em massa sublinharam que “os estrangeiros tinham uma função moral, social, econômica e política” e deveriam servir como “um exemplo e um estímulo para o grande número de nativos, que com aparente apatia, permanecem distantes dos ideais de progresso” (Mazzoni, 1951, p. 117). A exclusão de “asiáticos”, “negros” e “mestiços” foi justificada por pesquisas médicas nos Estados Unidos e pela observação de que a maioria das pessoas hospitalizadas no Brasil não eram brancas (Poggi, 1946).

Essas declarações refletiam uma mentalidade colonialista interna que considerava os brasileiros negros e “mestiços” como racialmente inferiores e incapazes de contribuir para o desenvolvimento nacional. Nesse contexto, pelo menos logo após a Segunda Guerra Mundial, o perfil racial dos imigrantes europeus era mais importante do que suas habilidades (La Cava, 1995; Peres, 1997). No entanto, o debate sobre a contribuição dos imigrantes para a melhoria racial e o desenvolvimento econômico e os perigos que eles poderiam representar para a saúde pública, a coesão social e a estabilidade política continuaram.

A seleção de imigrantes pelas autoridades federais, que foi baseada mais em critérios raciais e menos em habilidades específicas, encontrou oposição de funcionários dos governos estaduais que haviam recuperado uma relativa liberdade para avançar sua própria política de imigração no início do pós-guerra, dando prioridade ao planejamento econômico (La Cava, 1995). Os governadores do Paraná, Bento Munhoz da Rocha e Goiás, Jerônimo Coimbra Bueno, coincidiram nos esforços para atrair agricultores da Europa (Silva; Bell, 2018). O propósito de seus projetos era duplo: desenvolver “terras ociosas”; substituir a agricultura extensiva, de menor rendimento por hectare, por agricultura intensiva; e maximizar a produtividade de alimentos básicos, como trigo e laticínios. Embora o tamanho das parcelas de terra concedidas aos colonos fosse relativamente pequeno, eles foram incentivados a formar cooperativas a

fim de praticar a monocultura de culturas comerciais (Ramos, 2016). No contexto de modernização do pós-guerra, as cooperativas de imigrantes foram vistas como uma forma de aumentar a produtividade e superar a ociosidade e a falta de espírito inovador de muitos grandes fazendeiros tradicionais (Damilakou; Venturas, 2015).

## A PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NO COMITÊ INTERGOVERNAMENTAL PARA A MIGRAÇÃO EUROPEIA

Na Europa, apesar de vários programas de estabilização e do influxo da ajuda financeira estadunidense, dificuldades econômicas e um nível alto de desemprego persistiram durante muitos anos depois do fim da guerra. Nesse contexto, países como a Alemanha, a Áustria, a Itália, a Holanda e a Grécia favoreceram a emigração a fim de melhorar e estabilizar as condições econômicas e políticas internas. A emigração dos desempregados e subempregados foi também promovida pelos Estados de origem, porque as remessas enviadas pelos imigrantes constituíram uma parte importante dos influxos das divisas. Muitos Estados europeus estavam dispostos a apoiar a emigração e, assim, estabelecer departamentos especiais para facilitar e coordenar esse processo. Todavia, medidas restritivas da parte dos principais países que recebiam imigrantes, introduzidas durante o entre guerras impediram esses esforços.

Enquanto a IRO estava acelerando seus esforços para a reinstalação dos deslocados, a OIT estava tentando formular um projeto para a regulação dos fluxos migratórios. Depois de 1945, acordos migratórios bilaterais reapareceram para regular o movimento das pessoas para fins de reassentamento e de trabalho. Os esforços da OIT para enfrentar a questão culminaram na Conferência de Nápoles em 1951, que fracassou, devido aos esforços dos EUA para limitar a influência da União Soviética e seus satélites em organizações internacionais. Outra razão para o fracasso da conferência foi que os principais países de imigração insistiram que eles deveriam manter seu controle sobre a seleção dos imigrantes. Como resultado, os Estados Unidos tomaram a iniciativa em dezembro de 1951, para a criação de um novo organismo intergovernamental, fora

do quadro das Nações Unidas. Na conferência convocada pelos “governos interessados” que teve lugar em Bruxelas, desenvolveu um quadro político para a organização da migração massiva de europeus para os países ultramarinos. Nessa conferência, os EUA iniciaram a criação de uma corporação intergovernamental provisória, fora do quadro das Nações Unidas. No contexto da Guerra Fria, houve um acordo que o novo Comitê seria aberto só aos Estados que concordassem com o princípio do “movimento livre de pessoas”.

A organização recém-formada começou a funcionar em fevereiro de 1952 como Comitê Provisório Intergovernamental para as Migrações Europeias – Provisional Intergovernmental Committee for the Movement of Migrants from Europe (PICMME). Um ano depois o PICMME adquiriu um estatuto permanente e foi renomeado Comitê Intergovernamental para as Migrações Europeias (CIME). O mandato do CIME cobriu refugiados e pessoas deslocadas, como também aqueles que quiseram emigrar da Europa. Ao CIME foi atribuída a responsabilidade de transportar refugiados e migrantes, mas também tinha que dar assistência com exames de saúde, cursos vocacionais e formação linguística, facilitação dos procedimentos antes e depois da embarcação, serviços de informação e orientação, entre outros. Além da assistência operacional e financeira acima mencionada, que o CIME ofereceu aos países que enviassem migrantes, o comitê considerou organizar serviços de integração e colocação no mercado de trabalho (Papadopoulos; Parsanoglou, 2015).

O CIME foi fundado na premissa de que a migração deve contribuir não só para resolver o problema de “superpopulação” da Europa, facilitando a migração ordenada de grande número de pessoas deslocadas, desempregadas ou subempregadas da Europa Ocidental, mas também para a criação de novas oportunidades econômicas em países da “periferia”, ricos em recursos naturais, mas com falta de capital humano. Ele marcou assim um passo no esforço de integrar as economias de centro e periferia no mundo ocidental (Paiva, 2008). Atuando como uma ponte entre os países de envio e recebimento, o papel do CIME foi igualmente o de avaliar e acomodar as necessidades dos países receptores. Com a criação do PICMME-CIME, a relação entre migração e desenvolvimento ganhou destaque como uma questão política fundamental e com um objetivo maior.

Vejamos agora como se entrelaçou a estratégia de Guerra Fria dos EUA, com a prioridade do desenvolvimento do governo brasileiro e a questão da imigração. Durante a Segunda Guerra Mundial, a política dos Estados Unidos focalizou, para fins estratégicos e econômicos, o reforço dos laços com os países da América Latina. Quando a União Soviética substituiu a Alemanha como uma ameaça para o mundo ocidental, o medo de que uma guerra mundial eclodisse aumentava a importância de matérias-primas da América Latina. Assim,

os planejadores norte-americanos começaram a enfatizar a necessidade de acesso aos recursos da América Latina como essencial para fortalecer o poder ofensivo dos Estados Unidos. A disponibilidade ininterrupta de matérias-primas foi essencial para Washington em caso de qualquer grande esforço de guerra (Haines, 1989, p. 48).

No início da Guerra Fria, as lutas a favor ou contra o comunismo e entre as forças coloniais e anticoloniais foram misturadas com questões de desenvolvimento e modernização (Cullather, 2000). Em sua luta contra o bloco comunista e sua tentativa de orientar primeiro o futuro da Europa e em seguida o dos países em desenvolvimento, os EUA, potência hegemônica incontestável do mundo ocidental, obscureceram as desigualdades econômicas, projetaram um plano de convergência econômica para o “Terceiro Mundo” e comprometeram-se a usar todos os esforços para construir o “mundo livre” e “cimentar” a sua coesão (Cullather, 2000; Romero, 2014). A migração fazia parte de um processo geral de progresso social e econômico e contribuiria para uma alocação ótima de mão de obra, liberando a Europa das pessoas desempregadas ou subempregadas, ao mesmo tempo, fornecendo aos países da América do Sul os trabalhadores que suas economias necessitavam (Damilakou; Venturas, 2015).

A política oficial dos EUA para o desenvolvimento dos países periféricos preconizou a cultura de produtos de exportação que supostamente fornecessem os fundos para a industrialização. Todavia, o governo dos EUA, tendo como prioridade a ajuda para os países da Europa do Oeste, não investiu maciçamente no desenvolvimento da agricultura na

América Latina. Empresários, como Nelson Rockefeller tentavam, por meio de organizações como a Associação Internacional Americana – American International Association (AIA) e a Corporação Internacional para a Economia Básica – International Basic Economy Corporation (IBEC) suplantarem o governo americano (Tota, 2014). Mas esses projetos, embora interessantes, tinham só efeitos limitados. Ao mesmo tempo, os EUA insistiram que o desenvolvimento dos países latino-americanos deve basear-se nos capitais privados e os princípios do livre mercado, que permitiria o acesso de empresas estrangeiras às matérias-primas. A mobilidade humana no pós-guerra foi parte integrante de um novo sistema econômico globalizado, sob a hegemonia dos EUA, que favoreceu os investimentos e a instalação de empresas multinacionais em regiões periféricas (Paiva, 2008). Economistas liberais como Eugenio Gudín e o presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961) compartilhavam dessa visão e consideravam os investimentos estrangeiros necessários para a aceleração do progresso econômico (Bielschowsky, 2021).

Mas a modernização do pós-guerra foi um projeto dinâmico que foi contestada não só entre os blocos, mas também dentro deles (Engerman; Unger, 2009). Para os governos da América Latina, o desenvolvimento foi, em primeiro lugar, uma responsabilidade do Estado e, assim, fortaleceu-se a ideia do “nacional-desenvolvimentismo” (Damilakou, 2014). Os países da América Latina, começando pelo Brasil, que tinha participado na guerra ao lado dos aliados, exigiram que os EUA contribuíssem com investimentos e com a transferência de tecnologia ao seu desenvolvimento econômico. Além disso, eles manifestaram a sua inquietação sobre o Plano Marshall, que alienaria para a Europa os fundos necessários para o seu crescimento. A prioridade dos governos brasileiros, de Getúlio Vargas até João Goulart, foi o “nacional desenvolvimentismo”, a constituição de uma indústria própria sólida e a estruturação de um mercado interno, a fim de substituir as importações. Os governos brasileiros do pós-guerra, embora dessem prioridade à industrialização, continuaram a política de colonização das terras no interior do país. Por essa razão, a legislação migratória introduziu cotas por nacionalidade para os imigrantes e previa que 80% dos imigrantes admitidos no país devia ser trabalhadores agrícolas ou da indústria rural, mas também fa-

voreceu a migração de trabalhadores qualificados (International Labour Office, 1959). Muitos planejadores de políticas no Brasil acreditavam que os imigrantes qualificados desempenhariam um papel importante no crescimento industrial.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os esforços para estimular a imigração de trabalhadores qualificados e agricultores por meio da CIME não produziram os resultados esperados. O comitê teve de acomodar os interesses dos países de envio com os dos países de acolhimento e os planos dos próprios emigrantes. Emigrantes potenciais do sul da Europa preferiam migrar para os EUA, o Canadá ou a Austrália. No entanto, os países da Comunidade Britânica (Commonwealth) preferiam os imigrantes da Grã-Bretanha e Europa do Norte, considerados como facilmente mais assimiláveis. Os imigrantes do Sul da Europa foram encorajados a estabelecer-se na América do Sul. O Brasil era um destino mais tentador para os europeus do sul durante a primeira metade da década de 1950, quando os países da Commonwealth não estavam interessados em recebê-los. Entre 1952 e 1959, o CIME transferiu 89 mil imigrantes para o Brasil, agricultores, trabalhadores industriais, operários urbanos e mesmo refugiados da Europa de Leste (Ávila, 1964; Bouscaren, 1963).

Os planos do CIME não deram os resultados esperados. Em 1954, o Instituto Nacional de Imigração e Colonização (INIC), entidade com maior autonomia, substituiu o CIC. O INIC, depois do fracasso dos assentamentos rurais previamente estabelecidos, revisou a ideia de dar prioridade à atração de colonos agrícolas europeus. O recém-fundado instituto assumiu a responsabilidade de selecionar refugiados e imigrantes e criar assentamentos mistos de agricultores brasileiros e estrangeiros no interior, a fim de evitar quistos étnicos (Azzi, 1955; Santos, 2017). Ao mesmo tempo, a necessidade de mão de obra qualificada foi parcialmente atendida pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) (Colistete, 2001).

No início da década de 1960, o aumento natural da população levou o governo brasileiro a reconsiderar a necessidade de importação de mão de

obra da Europa e a priorizar a imigração de um número limitado de trabalhadores altamente qualificados para setores industriais específicos. Os governos que se seguiram ao golpe civil-militar de 1964 colocaram ênfase na proibição da entrada de elementos sediciosos que constituíssem uma ameaça à ordem social (Hamid, 2012; Moreira, 2012). No entanto, eles continuaram a política de atrair imigrantes altamente qualificados. Na década de 1960, o aumento da demanda de trabalhadores dos países da Europa do Norte e Ocidental, e à adoção de uma política de imigração mais liberal pelos Estados Unidos, resultaram na redução do número de imigrantes europeus que optaram pelo Brasil como destino.

Para concluir, as autoridades brasileiras após a Segunda Guerra Mundial superestimaram a capacidade da economia do país de atrair e absorver imigrantes de uma Europa devastada pela guerra. A prioridade dada a trabalhadores qualificados e agricultores não era acompanhada pela infraestrutura necessária. Além disso, as condições de trabalho e de vida oferecidas pelo Brasil tornaram-se uma fonte de frustração para refugiados e imigrantes. Embora tenha conseguido atrair alguns trabalhadores altamente qualificados e bem remunerados, a maioria dos desejáveis imigrantes da Europa do Norte e Ocidental, durante as décadas de 1940 e 1950, preferiu se estabelecer nos países da Comunidade Britânica e nos EUA. Por outro lado, muitos dos imigrantes, principalmente do Sul da Europa, que imigraram para o Brasil, por não serem bem-vindos na América do Norte e Oceania, voltaram para sua terra natal ou migraram posteriormente para países que ofereciam melhores condições de trabalho e de vida. Os migrantes que se estabeleceram no Brasil contribuíram ao desenvolvimento da economia, mas muitas vezes em atividades não previstas pelas autoridades locais. Na verdade, em retrospecto, há muitos casos que testemunham o valor da migração espontânea e as iniciativas que ela gerou e, conseqüentemente, colocam em questão os critérios raciais de seleção e o ambicioso planejamento de gestão da migração global do pós-guerra.

No final do século XX, o Brasil começou a atrair migrantes dos outros países da América do Sul, mas, ao mesmo tempo, virou um país de emigração. O estudo de assuntos como a incorporação do Brasil no espaço econômico do “Mundo Livre” durante a Guerra Fria, os esforços

de regular a migração durante o período de pós-guerra, a contribuição da migração ao desenvolvimento e as tentativas de atrair mão de obra especializada poderiam contribuir para o diálogo em curso sobre a questão de imigração.

## REFERÊNCIAS

ALBORNOZ-SANCHEZ, N. *Historia Mínima de la Población de América Latina*. Madrid: Turner, 2014.

ALONSO, B. S. The other Europeans: immigration into Latin America and the international labour market (1870-1930). *Journal of Iberian and Latin American Economic History*, [Madrid], v. 25, n. 3, p. 395-426, 2007. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/revista-de-historia-economica-journal-of-iberian-and-latin-american-economic-history/article/abs/other-europeans-immigration-into-latin-america-and-the-international-labour-market-18701930/970FFCAC9F2825AF38E037AEB5AAFFC3>. Acesso em: 27 set. 2023.

ANDRADE, J. H. F. Brazil and the International Refugee Organization (1946-1952). *Refugee Survey Quarterly*, Oxford, v. 30, n. 1, p. 65-88, 2011. Disponível em: [https://www.academia.edu/835655/Brazil\\_and\\_the\\_International\\_Refugee\\_Organization\\_1946\\_1952\\_](https://www.academia.edu/835655/Brazil_and_the_International_Refugee_Organization_1946_1952_). Acesso em: 27 set. 2023.

ANDRADE, J. H. O Brasil e a organização internacional para os refugiados (1946-1952). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 48, p. 60-96, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/GfVHGX8K4mCrkNvqgJMPTYF/>. Acesso em: 27 set. 2023.

ARAÚJO, D. Imigração e Eugenia. *Revista de Imigração e Colonização*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p. 101-110, 1945. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/download/8086/5148/>. Acesso em: 27 set. 2023.

AVILA, F. B. Immigration in Latin America: a study made with the cooperation of the ICEM. *Pan American Union*, Washington, D.C., 1964

AZZI, R. Política Imigratória e Colonizadora. *Revista de Imigração e Colonização*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 16, p. 5-6, 1955.

BASHFORD, A. *Global population history, geopolitics, and life on earth*. New York: Columbia University Press, 2014.

BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo (1930-1964)*. Rio de Janeiro: Contraponto Ed., 2021.

BOUSCAREN A. T. *International migrations since 1945*. New York: Prager, 1963.

BROOME, A.; SEABROOKE, L. Seeing like an International Organisation. *New Political Economy*, [London], v. 17, n. 1, p. 1-16, 2012. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13563467.2011.569019>. Acesso em: 27 set. 2023.

CARNEIRO, M. L. T. *O Anti-Semitismo na Era Vargas: fantasmas de uma geração (1930-1945)*. São Paulo: Perspectiva, 2001.

COHEN, G. D. *In War's Wake: Europe's displaced persons in the postwar order*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

COLISTETE, R. *Labour relations and industrial performance in Brazil: greater São Paulo, 1945-1960*. Basingstoke: Palgrave, 2001.

CÔRTEZ, G. M. A imigração. *Revista de Imigração e Colonização*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 5-16, 1947.

CULLATHER, N. Research Note: development? it's history. *Diplomatic History*, Oxford, v. 24, n. 4, p. 641-653, 2000. Disponível em: <https://academic.oup.com/dh/article-abstract/24/4/641/335992>. Acesso em: 27 set. 2023.

DAMILAKOU, M. *História da América Latina: do fim do período colonial até nossos dias*. Atenas: Aiora, 2014.

DAMILAKOU, M.; VENTURAS, L. Discourses on Latin America: the migration-development nexus. In: VENTURAS, L. (org.). *International "Migration Management" in the early Cold War: the intergovernmental committee for european migration*, Corinto: Universidade do Peloponeso, 2015. p. 293-312.

ENGERMAN, D. C. Bernath Lecture: American Knowledge and Global Power. *Diplomatic History*, Oxford, v. 31, n. 4, p. 599-622, 2007.

Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/24916198>. Acesso em: 27 set. 2023.

ENGERMAN, D. C.; UNGER, C. R. Introduction: towards a global history of modernization. *Diplomatic History*, Oxford, v. 33, n. 3, p. 375-385, 2009. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/44214017>. Acesso em: 27 set. 2023.

FIELD, H. Recommendations on Immigration and Agriculture adopted by Conference of the Commissions of Inter-American Development. *Studies on Migration and Settlement*, [s. l.], 16 jun. 1944.

GOMES, A. C. População e Sociedade. In: GOMES, A. C.; SCHWARCZ, L. M. (org.). *História do Brasil Nação: 1808-2010*. São Paulo: Objetiva, 2013. v. 4, p. 41-90.

HAINES, G. K. *The Americanization of Brazil: a study of U.S. cold war diplomacy in the Third World, 1945-1954*. Wilmington: SR Books, 1989.

HAMID, S. C. (Des) *Integrando REFUGIADOS: os processos do reassentamento de palestinos no Brasil*. 2012. Tese (Doutorado em Antropologia) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2012.

HOLLEUFFER, H. V. Seeking New Horizons in Latin America: the resettlement of 100.000 european displaced persons between the Gulf of Mexico and Patagonia (1947-1951). *Jahrbüchfür Geschichte Lateinamerikas*, Münster, v. 39, p. 125-161, 2002. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/271290048\\_Seeking\\_New\\_Horizons\\_in\\_Latin\\_America\\_The\\_Resettlement\\_of\\_100000\\_European\\_Displaced\\_Persons\\_between\\_the\\_Gulf\\_of\\_Mexico\\_and\\_Patagonia\\_1947-1951](https://www.researchgate.net/publication/271290048_Seeking_New_Horizons_in_Latin_America_The_Resettlement_of_100000_European_Displaced_Persons_between_the_Gulf_of_Mexico_and_Patagonia_1947-1951). Acesso em: 27 set. 2023.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. *International migration, 1945-1957*. Genebra: ILO, 1959.

JOSEPH, J. Governmentality of What? Populations, States and International Organisations. *Global Society*, London, v. 23, n. 4, p. 413-427, 2009. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13600820903198685>. Acesso em: 27 set. 2023.

KOIFMAN, F. *Quixote nas Trevas: o embaixador Souza Dantas e os refugiados do nazismo*. Rio de Janeiro: Record, 2002.

- KULISCHER, E. Planned Migration and the ILO. *World Economics*, London, v. 2, n. 1-2, 1943.
- LA CAVA, G. M. *Brazil and Post World War II Italian Emigration*. New York: Peter Lang, 1999.
- MAZZONI, G. Uma aglomeração de quinhentas famílias agrícolas da mesma nacionalidade não representa um “quisto” racial. *Revista de Imigração e Colonização*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 116-120, 1951.
- MEDEIROS, M. O problema da imigração. *Revista de Imigração e Colonização*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 74-81, 1947.
- MORAES, A. L. Z. de. A formação da política migratória brasileira: da colonização ao Estado Novo. *Revista da Faculdade de Direito*, Porto Alegre, v. 32, n. 32, p. 143-163, 2014. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/revfacdir/article/view/70460>. Acesso em: 27 set. 2023.
- MOREIRA, J. B. *Política em Relação aos Refugiados no Brasil (1947-2010)*. 2012. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.
- NOIRIEL, G. Les espaces de l’immigration ouvrière. In: MAGRI, S.; TOPALOV, C. (org.). *Villes ouvrières: 1900-1950*. Paris: L’Harmattan, 1989. p. 171-186.
- OLIVEIRA, M. Políticas de imigração na Argentina e no Brasil, 1886-1924: semelhanças e diferenças. In: SIMPOSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 26., 2011, São Paulo. *Anais [...]*. São Paulo: ANPUH, 2011. p. 1-17. Disponível em: [http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300621217\\_ARQUIVO\\_PoliticasdeimigracaoMarciodeOliveirartf.pdf](http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300621217_ARQUIVO_PoliticasdeimigracaoMarciodeOliveirartf.pdf). Acesso em: 27 set. 2023.
- PACÍFICO, A. P. *O Capital social dos refugiados: bagagem cultural e políticas públicas*. Maceió: Edufal, 2010.
- PAIVA, O. C. Migrações Internacionais pós Segunda Guerra Mundial: a influência dos EUA no controle e gestão dos deslocamentos populacionais nas décadas de 1940 a 1960. In: ENCONTRO REGIONAL DE HISTÓRIA: PODER, VIOLÊNCIA E EXCLUSÃO, 19., 2008, São Paulo. *Anais [...]*. São Paulo: ANPUH, 2008, p. 1-12.

- PAPADOPOULOS, Y. G. S. Skills, genes and politics, Creating a profile for desirable immigrants in Brazil. In: DAMILAKOU, M.; PAPADOPOULOS, Y. (ed.). *Migration and Development in Southern Europe and South America*. London: Routledge, 2022. p. 70-85.
- PAPADOPOULOS, Y. G. S.; PARSANOGLU, D. Operationalizing the Regulation of Human Mobility in the 1940s. In: VENTURAS L. (coord.). *International 'Migration Management' in the early Cold War: the intergovernmental committee for european migratio*. Corinth: University of Peloponnese, 2015. p. 33-55.
- PERES, E. P. “Proverbial Hospitalidade”? : a Revista de Imigração e Colonização e o discurso oficial sobre o imigrante (1945-1955). *Acervo: Revista do Arquivo Nacional*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 53-70, 1997.
- POGGI, J. Política imigratória: o papel do médico na realização do magno problema. *Revista de Imigração e Colonização*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 159-176, 1946.
- RAMOS, J. S. La construction de l’ “immigrant indésirable” et la nationalisation de la politique d’immigration brésilienne. In: RYGIEL, P. (org.). *Le bon grain et l’ivrai*. Paris: Aux lieux d’être, 2004. p. 75-97.
- RAMOS, R. W. As colônias de Castrolanda, Witmarsum, Entre Rios e a agroindustrialização do campo no Paraná. *Revista NEP: Núcleo de Estudos Paranaenses da UFPR*, Curitiba, v. 2, n. 3, p. 208-228, 2016.
- ROBINSON, G. Le Projet M de Franklin D. Roosevelt: construire un monde meilleur grâce à la science... des races. *Critique internationale*, Paris, n. 2, p. 65-82, 2005. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-critique-internationale-2005-2-page-65.htm>. Acesso em: 27 set. 2023.
- ROMERO, F. Cold War Historiography at the Crossroads. *Cold WarHistory*, London, v. 14, n. 4, p. 685-703, 2014.
- SALLES, M. R. R. A política imigratória brasileira no pós-Segunda Guerra Mundial e os refugiados: uma leitura da Revista de Imigração e Colonização. *Cena Internacional*, Brasília, v. 9, n. 2, p. 184-210, 2007. Disponível em: <https://biblat.unam.mx/hevila/CENAInternacional/2007/vol9/no2/7.pdf>. Acesso em: 27 set. 2023.
- SANTOS, A. P. dos. A fundação do Instituto Nacional de Imigração e colonização no segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1945).

- Cordis*: Dimensões do Regime Vargas, São Paulo, n. 18, p. 120-145, 2017. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/cordis/article/download/39711/26885/0>. Acesso em: 27 set. 2023.
- SEYFERTH, G. A assimilação dos imigrantes como questão nacional. *Mana*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 95-131, 1997.
- SEYFERTH, G. Colonização, imigração e a questão racial no Brasil. *Revista USP*, São Paulo, n. 53, p. 117-149, 2002. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/33192>. Acesso em: 27 set. 2023.
- SILVA, S. D.; BELL, S. Colonização agrária no Brasil Central: fontes inéditas sobre as pesquisas de campo de Henry Bruman em Goiás na década de 1950. *Topoi*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 37, p. 198-225, 2018.
- TOTA, A. P. *O Amigo americano*: Nelson Rockefeller e o Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
- TRUZZI, O. Reformulações na política imigratória de Brasil e Argentina nos anos 1930: um enfoque comparativo. In: BOUCAULT, C. E. A.; MALATIAN, T. M. *Políticas migratórias: fronteiras dos direitos humanos no século XXI*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 233-256.
- VAINER, C. B. Estado e migrações no Brasil. *Travessia*: Revista do migrante, São Paulo, n. 36, p. 15-32, 2000.
- VIANNA, A. O imigrante solteiro em face da política biológica. *Revista de Imigração e Colonização*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p. 34-40, 1946.
- WAELBROECK, P. The International Labour Office and World Migration. *Studies on Migration and Settlement*, [s. l.], v. 4, 1942.

## **Parte IV**

---

# **Brasil: neoliberalismo, desigualdade e democracia**



## **Estado, neoliberalismo e bem-estar: o que a pandemia interrompe ou reforça no Brasil?**

*Roberto Goulart Menezes*

*Rafael Alexandre Mello*

### INTRODUÇÃO

A crise financeira de 2008 trouxe a legitimidade estatal para o centro do debate na economia política mundial. A disseminação da covid-19 abalou o capitalismo global e deu origem a uma crise sem precedentes, pondo em questão a hegemonia da lógica neoliberal. A crise global da saúde, com epicentro na China, praticamente paralisou a economia mundial e derrubou todos os indicadores econômicos nacionais e internacionais.

Na América Latina, a região mais desigual do mundo, a crise sanitária agravou ainda mais a situação de iniquidade. Desde 2015, devido à crise no ciclo das *commodities*, a redução da pobreza e da desigualdade de renda na região vem perdendo força. De acordo com o *Panorama social da América Latina 2019* (2020) da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, há 191 milhões de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza, 72 milhões das quais estão em situações extremas, em comparação com 185 milhões de pessoas nessas condições em 2018. Com a pandemia, as economias da América Latina e do Caribe, que já vêm experimentando baixo crescimento econômico nos últimos anos, viram aumentar a incerteza e puseram à prova a capacidade de seus Estados de fornecerem

serviços e políticas de saúde pública para aliviar a situação de vastas parcelas da população nesses países. O caso brasileiro é emblemático.

No Brasil, a maior economia da região que, entre 2002 e 2014, conseguiu reduzir as desigualdades através da “[...] combinação no tempo do efeito de diferentes políticas orientadas a públicos diferentes, cuja característica comum tem sido a perspectiva de reverter a longa trajetória de estabilidade da elevada desigualdade no Brasil” (Arretche, 2015, p. 455), viu esse processo perder ímpeto. Além disso, desde então, as políticas de austeridade vêm ganhando força no país.

O ex-presidente Michel Temer (2016-2018), com o amplo apoio do Congresso Nacional, aprovou a Emenda Constitucional nº 95/2016 (Constituição, 2016), congelando os gastos públicos por 20 anos. O principal objetivo dessa medida não é sanear as contas públicas, mas suprimir os direitos sociais consagrados na Constituição de 1988. É justamente esse obstáculo ao orçamento do Estado que impede a adoção de novas políticas públicas para atender às necessidades da população. Além disso, a aprovação da contrarreforma na legislação trabalhista em 2017, a extinção dos direitos sociais e a restrição dos gastos públicos colocaram o Brasil em conflito direto com os preceitos constitucionais de 1988.

No contexto do caos provocado pela crise da covid-19, o então governo Bolsonaro (2019-2022) aproveitou o foco da sociedade brasileira no combate à pandemia para tentar avançar sua agenda ultraneoliberal através da reversão de políticas públicas que promovam a igualdade. A sua administração radicalizou as políticas de austeridade com a adoção de novos cortes nos direitos sociais, na seguridade social e mais desregulamentação do mercado de trabalho, bem como na privatização dos serviços públicos. O entendimento do ex-governo Bolsonaro era que o Estado social brasileiro previsto na Constituição não se enquadrava no orçamento do país. Assim, a mercantilização de tudo o que é público tornou-se a prioridade do governo.

Assim, neste trabalho, abordamos os seguintes temas: 1) o papel do Estado e sua relação com o mercado; a crise econômica global no contexto da pandemia; as mudanças no Estado social brasileiro; o mito do Estado neoliberal; e as políticas de bem-estar social pós-keynesianas; e 2) o Brasil sob o então governo Bolsonaro no sistema mundial contempo-

râneo. O elemento estrutural une-se à conjuntura. Quais são as pressões externas e internas estruturais e cíclicas que levam ao choque atual, cuja resposta é o crescente autoritarismo? Portanto, este trabalho pretende contribuir para a compreensão dos elementos no cenário internacional devido à crise sanitária, assim como em que medida podemos considerar que a situação atual inviabiliza ou não o consenso neoliberal no Brasil.

O objetivo deste capítulo é discutir como a pandemia reforçou o quadro de desigualdade no Brasil, devido à agenda ultraneoliberal do governo Bolsonaro. Portanto, as perguntas que trabalhamos são: 1) considerando o cenário de recessão na economia mundial, a trajetória da política econômica do ex-governo Bolsonaro poderia ter sido alterada devido à pandemia?; 2) quais são as forças sociais relevantes que, nesta crise, reforçam ou resistem à atual política econômica?; e, a partir daí, 3) é possível um cenário alternativo na pós-pandemia em que o Estado brasileiro deixa de se pautar pela lógica neoliberal? Para isso, utilizaremos a perspectiva teórica dos sistemas mundiais em diálogo com trabalhos específicos sobre a desigualdade e o neoliberalismo.

O capítulo está estruturado, além da introdução e das considerações finais, da seguinte forma: na primeira parte, apresentamos os elementos que nos permitem compreender a crise do neoliberalismo desde seu nascimento até a crise de 2008 e sua resistência; na segunda, analisamos o então governo Bolsonaro com base na implementação de sua agenda ultraneoliberal e o quadro de agravamento das desigualdades no país. Na seção seguinte, discutimos a crise sanitária e seus efeitos sobre o emprego, o sistema de saúde e a necessidade de uma renda básica de cidadania que ganhou força com a extensão e profundidade das crises sociais e econômicas.

## NEOLIBERALISMO E O ESTADO: POSICIONANDO A CRISE DO CORONAVÍRUS NUMA PERSPECTIVA SÓCIO-HISTÓRICA

A crise global multifacetada que surgiu no início de 2020 não é redutível à pandemia de coronavírus, ou seja, ao seu componente de crise sanitária. Tampouco pode ser reduzida ao número de mortes, infecções totais, perda de empregos e queda do Produto Interno Bruto (PIB). Os núme-

ros relativos ao aumento da desigualdade são desanimadores. E existem definitivamente questões de gestão executiva que foram levantadas em relação à eficiência na alocação de recursos.

A crise sanitária agravou um problema social mais amplo: a falta de controle social sobre os recursos e a tomada de decisões. Para entender por que as sociedades em todo o mundo permitiram essas mortes, porque elas permitiram que a distância entre as classes super-ricas e médias e mais pobres se alargasse tão drasticamente (Piketty, 2014), devemos olhar para a história da relação política entre o Estado e o mercado. Seguindo Saskia Sassen (2022, p. 2), devemos entender como “[...] a diferença entre períodos, ao longo do tempo, é minimamente acidental: tais diferenças são resultado de uma mistura de processos transformadores possíveis de identificar”. É nessa trajetória que o impacto do coronavírus nas sociedades do mundo inteiro pode ser mais bem capturado.

Karl Polanyi (2021) foi um dos primeiros a observar uma lenta tendência de pêndulo (décadas em construção) para o poder se deslocar entre o Estado e o mercado. À medida que o poder relativo do mercado aumenta em relação ao Estado, a capacidade do último de refrear a agência do primeiro diminuiria gradualmente. Nesse pêndulo, quando a proeza do mercado é tão expansiva, as crises econômicas começam a ameaçar a estabilidade geral, o Estado historicamente interveio através da decisão de regular e domar o mercado. Ao longo desse processo no qual o mercado procurou expandir seu horizonte autorregulador, o Estado não perdeu suas responsabilidades de gestão (às vezes mais focado nas demandas do mercado, em outras, também preocupado em lidar com os problemas da sociedade). O pêndulo de poder tende a voltar para o Estado como um contramovimento da sociedade, na busca de estabilidade.

Em uma compreensão mais sofisticada do sistema mundial, Giovanni Arrighi (2010), com base no trabalho de Fernand Braudel, também destacou as principais tendências na *longue durée* do capitalismo histórico. O capitalismo tem a necessidade de flexibilidade e ecletismo como suas características essenciais. O investimento das agências capitalistas, nessa perspectiva, é considerado não como um fim em si mesmo, mas como um meio para adquirir maior flexibilidade e liberdade de escolha. Embora as agências capitalistas possam depender da produção de

mercadorias para aumentar a formação de capital em certos pontos, a tendência é que o investimento avance para sua forma líquida. Em suma, o capital é mais fácil de mover, de investir, de desinvestir, em sua forma de dinheiro, proporcionando às agências capitalistas a tão almejada flexibilidade e escolha.

Para Arrighi (2010), o pensamento *mainstream* entra em conflito com o capitalismo e a economia de mercado. Incapaz de fazer uma distinção clara entre os dois, ele também vê o poder estatal como sendo antitético ao poder de mercado. Dentro da abordagem dos sistemas mundiais, no entanto, o surgimento e a expansão do capitalismo são entendidos como tendo uma dependência absoluta do poder do Estado. Nos últimos quinhentos anos, uma tendência central tem sido períodos de luta sendo precedidos por um processo em que a acumulação de capital atinge seus limites. Sublinhando a relação umbilical apresentada, afirmar a capacidade de controlar as fontes mais abundantes de capital excedente está ligada à capacidade na organização da próxima fase de expansão de capital. A concorrência interestatal para o capital móvel sozinho não pode garantir o poder capitalista, mas depende das estruturas políticas e da formação de capacidades organizacionais para “[...] controlar o ambiente social e político da acumulação de capital em escala mundial” (Arrighi, 2010, p. 15).

Ao lado dos aspectos materiais do poder do Estado/Mercado, a ideologia tem desempenhado um papel importante e complementar nesses movimentos. A *Pax Britannica* foi amplamente fundamentada no pensamento liberal, sobre o qual o império britânico promoveu a liberalização dos mercados em todo o mundo, negando o papel do Estado na história protecionista de sua indústria outrora incipiente. A *Pax Americana*, no contexto da destruição e instabilidades trazidas por duas guerras mundiais, avançou um novo liberalismo (Cox, 1987), ou liberalismo embutido, no qual a antiga ideologia foi adaptada ao multilateralismo – não discriminação no comércio – e à estabilidade doméstica, baseada no intervencionismo estatal (Ruggie, 1982). O Estado social, fundamentado no pensamento econômico keynesiano, tornou-se companheiro de uma ordem liberal multilateralizada com o surgimento do *New Deal*, através do estabelecimento do sistema de Bretton Woods na era pós-guerra.

Os controles de capital eram necessários para manter a estabilidade macroeconômica interna, mas só poderiam funcionar se as regras prevalecessem em todo o sistema. Apesar do incentivo coletivo geral para as populações domésticas, também havia incentivos para abandonar completamente os controles de capital (Helleiner, 1994). Nas primeiras décadas do período pós-guerra, houve um aumento da produção e do comércio, criando uma demanda por maiores fluxos financeiros (Ruggie, 1982). A rápida resposta dos bancos privados na crise dos preços do petróleo de 1973 levou os países produtores de petróleo a injetar enormes quantidades de petrodólares no sistema financeiro. O abandono unilateral da convertibilidade do dólar em ouro acordado pelos Estados Unidos em 1971, pondo fim ao sistema de taxas de câmbio fixas de Bretton Woods, deu início a um novo sistema de taxas de câmbio flutuantes. Estes são apenas alguns dos elementos conjunturais que enfraqueceram a moeda de Bretton Woods, notavelmente prejudicados pelo próprio Estado que havia subido para o *status* hegemônico como resultado (Gonçalves; Pomar, 2000; Helleiner, 1994; Ruggie, 1982).

A maior liberalização da economia mundial, com a renovada liberdade de escolha do capital financeiro, é uma característica marcante da era neoliberal. O que alguns vieram a apreender como financeirização distingue-se por uma mudança fundamental no sistema-mundo capitalista, pelo qual o capital produtivo teria perdido para financiar (ou fictício) o capital sua centralidade na organização da reprodução do sistema: os lucros do setor financeiro vieram a prevalecer sobre o setor real (produtivo); o índice de endividamento do PIB aumentou em todo o sistema; o aumento do fogo (finanças, seguros, imóveis); a proliferação de instrumentos financeiros exóticos; a crescente importância das bolhas financeiras para o sistema (Braga, 2012; Foster; Mcchesney, 2012).

Em uma rica análise que é, pelo menos parcialmente, complementar ao entendimento de Arrighi do objetivo final da agência de capital de adquirir flexibilidade e liberdade, José Carlos Braga (2012) enfatiza o movimento elástico do capital como o determinante fundamental da crise financeira de 2008. As principais inovações em finanças, expansivas em sua articulação e dinâmica, teriam sido responsáveis pela maior crise financeira sistêmica desde a anulação dos acordos de Bretton Woods.

Sassen (2022), entretanto, olha além das particularidades dos movimentos financeiros para apreender a lógica que rege “[...] o último andar do ‘antimercado’ onde, nas palavras da hipérbole de Braudel, ‘os grandes predadores vagam e a lei da selva opera’ e onde os segredos da longa duração do capitalismo histórico são ditos ocultos” (Arrighi, 2010, p. 26).

Para Sassen (2022), as (altas) finanças podem ser mais bem compreendidas e caracterizadas como contendo dinâmicas transformadoras; como tendo efeitos além dos vencedores e perdedores da distribuição. Dentro da literatura que discute as mudanças na distribuição de renda das classes baixa e média para as classes altas (Piketty, 2014), sua preocupação é com a capacidade das finanças de reunir elementos-chave a partir dos anos 1980 em diante, na compreensão das mudanças em seu poder e papel vis-à-vis sua presença contínua na economia mundial e sua importância para ela. Enquanto os bancos tradicionais estavam anteriormente no negócio de “fazer dinheiro”, constituídos dentro da lógica do consumo em massa, as finanças hoje se caracterizam dentro da lógica da extração. Os lucros do primeiro vieram do dinheiro que ele possuía; enquanto o segundo deriva da invasão de outros setores, abstraídos como “financeirização”.

Embora possamos, mais abstratamente, falar de um “retorno” ao domínio do mercado sobre o Estado, observado no início do século XX e no período entre guerras, existem duas diferenças qualitativas adicionais significativas na atual economia mundial: uma transformação na elaboração de normas de fato, através da qual o privilégio dos interesses financeiros foi institucionalizado cada vez mais; e a capacidade das finanças de “[...] antes de sistemicamente, e não apenas por influência, moldar elementos da política econômica do governo nacional e, por extensão, outras políticas” (Sassen, 2022, p. 6). O mercado, portanto, vem a ocupar uma função tradicionalmente pensada pelos cidadãos: a de responsabilizar os governos.

A Grande Recessão de 2008-2009 é melhor apreendida dentro desse contexto geral de domínio do capital financeiro e sua nova lógica predatória de invasão (ou financeirização), seu distanciamento do “negócio de ganhar dinheiro” e o fim dos compromissos de Bretton Woods com o multilateralismo e a estabilidade doméstica (isto é, emprego e renda). Talvez

o que mais se destaque do rescaldo da crise econômica global seja precisamente a capacidade do capital financeiro de se reestruturar através do apoio do Estado, principalmente através da contração de dívidas estatais para financiar os responsáveis pela geração da crise em primeiro lugar.

Entretanto, como M. Scott Solomon (2010) aponta, embora seja comum culpar aqueles no poder pela crise – pela implementação das políticas de empréstimo hipotecário subprime, a bolha habitacional causada pelo dinheiro fácil, o caráter opaco dos derivativos complexos, a falta de regulamentação financeira do mercado –, também vale a pena notar que muitos no poder estavam agindo de acordo com crenças amplamente difundidas sobre como o Estado e o mercado devem se relacionar. Uma leitura excessivamente voluntarista da crise de 2008 ignora que tanto o mercado quanto a administração do Estado dentro deste contexto não podem ser dissociados da ideologia neoliberal. A questão volta então ao poder das ideias e sua influência duradoura, em geral, mas também à capacidade da sociedade de gerar compreensão e consciência em torno do funcionamento real dessas relações.

De particular importância é a revolução neoliberal anglo-saxã de Reagan-Thatcher dos anos 1980, através da qual o mito de “Não há alternativa” – *There is No Alternativa* (TINA) afundou na mente coletiva até mesmo dos partidos mais progressistas (Solomon, 2010). A aceitação do poder do capital financeiro fez avançar para um novo e amplo consenso neoliberal, mesmo que as escolhas políticas dentro das partes não fossem universais. Celia L. Kerstenetzky e Graciele P. Guedes (2021) fornecem uma análise cuidadosa sobre o Estado de bem-estar no século XXI que exemplifica esse movimento ideológico. Elas argumentam, de forma bastante convincente, que o Estado de bem-estar social não desapareceu, e muito provavelmente não desaparecerá no futuro próximo. Embora muitos estudiosos tenham demonstrado que a desigualdade cresceu e políticas específicas parecem estar regredindo, dados agregados mostram que: (a) houve um crescimento no investimento social do Estado em grande parte do Ocidente; e (b) houve uma mudança qualitativa no tipo de serviços sociais prestados que refletem as transformações econômicas globais (por exemplo, o apoio do Estado à formação profissional e aos

cuidados na primeira infância). Em outras palavras, não devemos descartar tão facilmente o poder ideológico que sustenta o Estado de bem-estar.

Em relação à permanência e prevalência de ideias, uma leitura conjunta de Solomon (2010) e Kerstenetzky e Guedes (2021) dá duas perspectivas diferentes, mas complementares, sobre a vitalidade ideacional e a resistência do liberalismo de mercado e do Estado de bem-estar, respectivamente. O primeiro, que não pontua o domínio ideológico do neoliberalismo na sociedade, empurra os leitores para o poder da consciência. O segundo nos dá esperança de que nem tudo está perdido, pois o Estado continua a proporcionar bem-estar a suas populações, embora não no nível desejado (ou mesmo necessário). Essa batalha de ideologias é central para nossa problemática.

Em certo sentido, seguindo e tomando emprestado de Arrighi (2010, p. 27), o objetivo desta seção é demonstrar brevemente como “[...] o que inicialmente pode parecer mera contingência histórica começará a parecer refletir uma lógica estrutural”. Existem diferentes fontes da crise covid-19 – as incessantes incursões do homem na natureza como um componente sistêmico do sistema-mundo capitalista; a atual estrutura de gestão do sistema-mundo que privilegia o lucro sobre a vida e que deixou governos e agências de governança internacional despreparados; e o problema de distribuição associado, que não apenas exacerbou a desigualdade, mas a tornou um empreendimento de lucro dentro de uma lógica predatória. Mas cada um – e potencialmente outros – precisa ser colocado e compreendido dentro da estrutura mais ampla do sistema-mundo capitalista em geral, e do atual ciclo de expansão neoliberal em particular.

## **BRASIL SOB BOLSONARO: PERSISTÊNCIA E APROFUNDAMENTO DO NEOLIBERALISMO**

Há diferentes histórias a serem contadas sobre as incursões do capital em todo o Sul Global. Dados os propósitos deste capítulo, basta afirmar que a relação histórica particular do Brasil com o capital é extensa, remontando à colonização, mas começaremos nossa breve análise no período pós-guerra, no contexto da queda da estrutura de Bretton Woods. Como em grande parte da América Latina, houve muito debate nacional sobre

a importância de impor controles de capital e regulamentações sobre investimentos estrangeiros. O capital deve servir aos interesses do Estado nacional. Houve muito debate intelectual em torno das causas da dependência e do subdesenvolvimento, e formas de superar ambas, o que incluiu a necessidade de um projeto nacional de desenvolvimento autônomo.

Por razões ainda não resolvidas nos debates latino-americanos, não foi possível chegar a um consenso entre as partes relevantes. Por um lado, houve muita pressão favorecendo o controle do capital e, por outro, grupos poderosos mais alinhados com o capital internacional. Foi neste contexto de interesses particulares alinhados com o capital estrangeiro que os militares lideraram um golpe contra a jovem democracia brasileira em 1964. Os controles de capital anteriores foram aliviados e a dívida pública brasileira aumentou dramaticamente. A dívida da ditadura militar, contraída sob taxas de juros flexíveis, disparou à medida que os juros subiram de cerca de 5% para 20%, e se tornou insustentável. A “década economicamente perdida” dos anos 1980 foi um dos legados deixados ao povo brasileiro pela ditadura militar –, um profundo problema estrutural que introduziu os ajustes estruturais neoliberais do Fundo Monetário Internacional (FMI).

O Brasil foi capaz de resistir um pouco mais do que outros países latino-americanos, que começaram a adotar as políticas de ajuste neoliberal do FMI já nos anos 1980. No início dos anos 1990, o governo Collor começou a liberalizar a economia, um processo que só se intensificou durante as administrações de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)<sup>1</sup>.

Desde a posse do presidente Jair Bolsonaro, em janeiro de 2019, a agenda ultraneoliberal do ex-presidente Michel Temer (2016-2018) foi aprofundada e ganhou novos contornos na área social. Ao delegar praticamente todas as decisões da economia ao ex-Ministro Paulo Guedes, desde a privatização de ativos da União, passando pela reforma da previdência, reforma administrativa, reforma tributária até os programas para as áreas sociais, o ex-presidente demonstrou o seu pouco envolvimento com as questões centrais do País.

---

1 Para uma exposição completa das reformas neoliberais neste período, ver Fiori (1997) e Velasco e Cruz (2007).

Ao escolher Paulo Guedes como seu Ministro da Economia, Bolsonaro reafirmou seu compromisso com o setor financeiro. Guedes, banqueiro e formado pela Universidade de Chicago, é defensor da agenda neoliberal como solução para os problemas econômicos e sociais do Brasil. Pouco conhecido nos círculos intelectuais, políticos e acadêmicos, era um personagem sem expressão no debate sobre as questões nacionais até então.

Guedes foi considerado um superministro na administração de Bolsonaro, pois o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ministério do Trabalho, o Ministério da Previdência Social e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio foram todos agrupados sob seu comando dentro do Ministério da Economia. O que antes era chamado de Ministério da Fazenda tornou-se este “superministério” expandido sob a nova administração, que serviu como um guarda-chuva de todos os assuntos sobre a economia. Reunido em um único ministério, a coordenação de uma lógica organizacional neoliberal sob um falcão neoliberal foi facilitada. Até mesmo parte das negociações internacionais e a condução da entrada do Brasil na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) ficaram sob a responsabilidade de seu Ministério.

De alta relevância é sua manifestada admiração pelo Chile de Pinochet, um regime de governo por terror, revelando sua posição quanto à participação da população na governança de um país. Há muitas referências feitas pelo Ministro a esse suposto período mítico da história do Chile. Entretanto, apenas alguns meses antes da crise mundial da saúde paralisar a economia mundial, as ruas no Chile foram tomadas por enormes manifestações sob a bandeira da luta contra as desigualdades sociais e econômicas. As precárias condições de vida dos aposentados e das grandes massas de trabalhadores e o crescente desemprego que assola o país foram expostos em centenas de protestos que abalaram o mito de um Chile próspero para todos.

Paulo Guedes é um firme opositor das proteções sociais asseguradas pela Constituição Federal de 1988 e um defensor das reformas neoliberais de segunda geração. Em sua visão, e em linha com o que Sassen (2022) denomina de lógica predatória neoliberal, o Governo Federal deveria transferir a provisão de educação, saúde e seguridade social, entre

outras áreas, para o mercado. Alguns meses antes do início da pandemia, declarou o então ministro: “Não olhe para nós na expectativa de acabar com a desigualdade social” (UOL, 2019). Nem mesmo os desafios colocados pela pandemia foram capazes de impedir o ex-ministro Guedes de prosseguir com sua agenda ultraneoliberal. Pelo contrário, o ministro contou com a ausência de protestos sociais e a baixa mobilização social que a pandemia impôs aos cidadãos para persuadir o Congresso a aprovar várias medidas impopulares.

Diante da necessidade de fazer frente à paralisia da economia imposta pela covid-19, o governo Bolsonaro, de modo relutante, propôs ao Congresso Nacional um projeto de lei para assegurar um auxílio emergencial aos milhões de brasileiros(as) que perderam seus empregos e aos milhões de trabalhadores(as) do setor informal. Sua proposta inicial previa o pagamento de três parcelas no valor de R\$ 200,00 (cerca de US\$ 1,25 por dia). Na imprensa, Paulo Guedes não só defendia esse valor como ameaçava que em caso de um valor maior, o país poderia ir à bancarrota e, assim, comprometer a política de austeridade. Após várias sessões, o Congresso Nacional elevou o valor para R\$ 600,00 (US\$ 3,75 por dia). Embora ainda um valor insuficiente, era três vezes mais do que a proposta do governo Bolsonaro.

O fato é que, assim que o Governo Federal começou a cadastrar os(as) trabalhadores(as) no sistema de pagamento do auxílio emergencial, a realidade se demonstrou outra do que se esperava inicialmente. Um número inesperado de 40 milhões de brasileiros, aproximadamente, não estavam listados como beneficiários em nenhum dos programas sociais existentes (Bolsa Família ou o Sistema de Cadastro Único). Esses milhões de cidadãos invisíveis, deixados à sua própria sorte, tiveram que se expor ao vírus letal, sendo obrigados a comparecer pessoalmente nos locais designados pelo governo para a regularização da documentação e comprovação da necessidade de receber o auxílio. A imprensa televisiva mostrou reiteradamente a saga desses trabalhadores desde a fila para se cadastrar – muitos não dispõem de acesso à internet ou conta bancária –, a busca por informações nos postos de atendimento e a longa espera sob o sol forte ou chuva para conseguirem sacar as parcelas do benefício.

Mesmo depois de se exporem aos riscos de contaminação, cerca de 6 milhões de trabalhadores não puderam receber o apoio.

A realidade é que a pandemia trouxe novas dimensões de desigualdade para o Brasil. Hoje, um em cada dois brasileiros precisa de algum tipo de auxílio ou benefício do Governo Federal. Ao mesmo tempo em que Bolsonaro relutou em reconhecer a realidade social do país, ele e seus ministros buscaram aproveitar a crise sanitária para aprovar, no Congresso Nacional, novos retrocessos nos direitos sociais. Em contrariedade ao período anterior, de 2002 a 2014, em que a desigualdade relativa brasileira caiu, ela voltou a crescer desde 2015, em um cenário de maior concentração de renda no topo (1%).

Parte disso se deve à crise econômica iniciada em 2014 e à acirrada disputa política contra a coalizão liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Em 2014, Dilma Rousseff (2011-2014; 2015-2016) derrotou seu oponente, o ex-senador Aécio Neves, por uma pequena margem de votos. Sem reconhecer a vitória da presidente, Aécio Neves solicitou que a justiça eleitoral recontasse os votos, fato inédito na história política brasileira desde a redemocratização em meados dos anos 1980. Somada à crise econômica causada pela retração dos preços das *commodities*, a crise política agravou-se com o aumento dos protestos nas ruas. Quase toda a energia política de Dilma e do seu núcleo duro de apoio da administração acabou direcionada para questões internas, notadamente, a disputa para permanecer no cargo após sua reeleição.

Para Svampa (2019), entre 2003 e 2013, a América Latina teria passado do Consenso de Washington para o Consenso das *Commodities*. Sem desconsiderar a importância dos recursos oriundos da exportação de produtos primários na balança comercial e no superávit fiscal, a autora assinala que essa conjuntura favorável que:

Todos os governos latino-americanos, independentemente da inclinação ideológica, possibilitaram o retorno com força de uma visão produtivista do desenvolvimento que, junto com a ilusão desenvolvimentista, levou à negação e à supressão das discussões de fundo sobre os impactos sociais, ambientais, territoriais e políticos do neoeextrativismo (Svampa, 2019, p. 36).

Internamente, na esteira do aprofundamento da crise do ciclo das *commodities*, Dilma Rousseff implementou uma plataforma econômica oposta àquela que havia defendido no período eleitoral. A nomeação de Joaquim Levy para o Ministério da Fazenda representou a opção pela agenda da ortodoxia neoliberal, abrindo ainda mais a arena para que a lógica predatória se instalasse. De acordo com Levy, para tirar o Brasil da crise, seria necessário reformar a previdência social, rever os benefícios e outros programas sociais, privatizar as empresas estatais, reformar o Estado e avançar em outras políticas que compõem os conhecidos programas de ajuste estrutural. Essa agenda ortodoxa acabou encampada pela Presidente Rousseff como necessária e inadiável para superar a crise econômica que havia começado em seu primeiro mandato. Embora o PT nunca tenha assumido o neoliberalismo, essa opção não era estranha para a coalizão liderada pelo partido. Lula da Silva também havia implementado políticas de corte neoliberal, ao mesmo tempo em que defendia o fortalecimento do Estado e sua centralidade no desenvolvimento econômico e social. Essa é uma das contradições, como vimos anteriormente, da onda progressista da América Latina – maré rosa, para alguns – entre 1998 e 2016. Como mencionado no início, o PT, embora sem assumir totalmente a agenda neoliberal como proposta de governo, acabou internalizando parte de sua lógica.

No segundo semestre de 2015, a pressão sobre a presidente Dilma Rousseff aumentou e as iniciativas políticas do governo simplesmente não conseguiam avançar no Congresso. Dilma não teve trégua por parte da oposição liderada pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), parte do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e do Democratas (DEM) – este último era aliado do presidente Bolsonaro. O Brasil praticamente parou diante da queda de braço travada desde então. Aliado ao ex-deputado federal Eduardo Cunha (PMDB), eleito presidente da Câmara dos Deputados em 2015, o senador Aécio Neves e demais lideranças políticas se uniram para inviabilizar o governo de Rousseff, tornando o Brasil, conseqüentemente, ingovernável. Sem conseguir se desvencilhar da crise política, o governo Rousseff consumiu praticamente toda sua energia política na crise doméstica. Não havia como abrir espaço para a agenda externa, como havia ocorrido em seu

primeiro mandato (2011-2014). Curiosamente, mesmo a agenda neoliberal de Levy enfrentava resistência no Congresso. E isso não porque o Congresso se opusesse a ela, mas como um movimento para desestabilizar o governo Rousseff.

O fato é que, com essa agenda econômica, o governo Rousseff não atingiu seus objetivos de crescimento econômico, e o desgaste político irreversível já era evidente no fim de 2015, momento em que o partido do vice-presidente Michel Temer divulgou um documento intitulado *Uma ponte para o futuro*. No geral, “a ponte” conduziu mais para um retorno ao passado, uma vez que reafirmava as propostas neoliberais defendidas por Levy. A novidade em relação às políticas de ajuste estrutural dos anos 1990 era sua radicalidade e abrangência, agora guiadas pela lógica predatória da austeridade.

O *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, em agosto de 2016, levou ao poder uma coalizão encabeçada por forças conservadoras na política brasileira. A reeleição da chapa Dilma-Temer, em outubro de 2014, desencadeou a crise política no Brasil, pois a oposição derrotada nas urnas estava relutante em aceitar o resultado e fez de tudo para inviabilizar o novo mandato, que durou pouco mais de um ano e meio.

Envolvido em escândalos de corrupção e com pouca legitimidade política, o ex-presidente Michel Temer propôs ao Congresso uma emenda constitucional que impunha um teto para os gastos públicos. Aprovada em dezembro de 2016:

A Emenda Constitucional 95/2016 ostenta, portanto, uma compreensão da economia política adstrita à noção de ‘austeridade expansionista’ baseada em redução de despesas, antes de aumento dos tributos. Essa concepção pressupõe que, sob um ambiente de ostensivo sacrifício governamental a indicar aos agentes de mercado o compromisso com o serviço da dívida pública, reduz-se o risco dos respectivos títulos. Consequentemente, há condições favoráveis para o decréscimo dos juros, com impacto positivo sobre a oferta de crédito e sobre a confiança na estabilidade macroeconômica do país. As decisões dos empreendedores quanto à realização de novos

investimentos tendem, assim, a ser mais prováveis, o que permite crescimento econômico e um ambiente de prosperidade (Tavares; Silva, 2020, p. 2).

Tendo um efeito duradouro de 20 anos, ou seja, até 2036, a Emenda nº 95/2016 já questionava a capacidade do Estado brasileiro de atender às necessidades sociais no orçamento federal de 2021. O aumento da dívida pública não cessou desde a promulgação dessa Emenda, o que demonstra como o objetivo dessa iniciativa era, acima de tudo, remover os direitos sociais garantidos pela Constituição Federal de 1988. Em 2023, o governo Lula conseguiu aprovar o chamado arcabouço fiscal que substituiu a EC 95, mas a lógica da austeridade permaneceu sendo o núcleo deste novo garrote dos gastos públicos. Os efeitos dessa decisão política sobre a desigualdade brasileira, uma das piores do mundo, “[...] marcaram a interrupção da experiência de redistribuição realizada na década anterior” (Kerstenetzky, 2019, p. 49).

## CRISE SANITÁRIA, PROTEÇÃO SOCIAL E BEM-ESTAR NO BRASIL

Como discutimos anteriormente, um dos primeiros efeitos da pandemia, no Brasil e no mundo, foi a rápida perda de renda de milhões de trabalhadores. A crise sanitária expôs ainda mais a profunda desigualdade social do Brasil. Ao revelar um contingente invisível de cerca de 40 milhões trabalhadores que simplesmente não estavam em nenhuma das bases de dados do governo, ou seja, um quinto da população brasileira, deixados à sua sorte e desempenhando diferentes tarefas na economia informal, a crise da saúde lançou nova luz sobre “a longa trajetória de estabilidade da elevada desigualdade no Brasil” (Arretche, 2015, p. 455).

A interrupção da “experiência redistributiva”, combinada com a espoliação de muitos direitos trabalhistas, empurra os trabalhadores para o fenômeno conhecido como uberização. O Estado social brasileiro, construído através de muita luta desde a Constituição de 1988, sofreu um duro golpe com a aprovação da Emenda nº 95. Essa política de austeridade, ampliada durante o governo Bolsonaro, aprofundou a estrutura da

desigualdade no país. Vale ressaltar que o Governo Federal, sob a presidência de Bolsonaro, visava à privatização de todos os serviços públicos, incluindo saúde, educação e políticas públicas para crianças e jovens, entre outros.

A contrarreforma trabalhista aprovada em 2017 pelo Congresso brasileiro permite o trabalho intermitente e a terceirização das atividades essenciais; e a negociação entre as partes pode agora ser sobreposta à legislação trabalhista atual. Essas são apenas algumas entre outras mudanças profundas na Consolidação das Leis Trabalhistas de 1943 que estão debilitando a classe trabalhadora. Assim, a contrarreforma trabalhista anulou a maioria dos ganhos e vitórias dos trabalhadores desde o período do pós-Segunda Guerra Mundial no Brasil.

Ao contrário do que é afirmado pelo ex-governo, deputados e senadores federais, empresários e suas associações, a contrarreforma trabalhista não levou à criação de empregos. Pesquisas recentes mostraram que “[...] quase metade dos empregos existentes no país são de má qualidade, com salários baixos, instabilidade ou horas de trabalho excessivas, correspondendo a 40,8 milhões de empregos ou 45,5% do total” (Bôas, 2020).

Além da perda de renda, da incerteza de obter alívio de emergência e do pequeno número de parcelas pagas pelo Governo Federal, o acesso à saúde também representa outra fonte de angústia para a população.

O então governo Bolsonaro buscou, desde o início da pandemia, reforçar seu desprezo pela ciência, pelo conhecimento e pela vida dos mais pobres. O primeiro caso registrado no país foi em 26 de fevereiro de 2020, na Quarta-Feira de Cinzas, e a primeira morte ocorreu em 12 de março. Uma força-tarefa especial do Ministério da Saúde iniciou os preparativos para trabalhar junto com prefeitos e governadores a fim de mapear cenários e permitir ações rápidas para minimizar a propagação do vírus em todo o país. Nesse processo, o presidente e seus assessores se recusaram a considerar o isolamento social.

Bolsonaro demonstrou diariamente que a sua única preocupação e a de sua administração era a economia. As pessoas podem morrer, mas a economia não pode parar! Em pronunciamento em rede nacional de rádio e televisão, ele descartou a gravidade da pandemia, classificando-a como “gripezinha”. Em entrevista à imprensa, em um momento poste-

rior, ele declarou que “os brasileiros pulam no esgoto e nada acontece”. Em um país no qual metade da população não tem acesso a saneamento básico e vive diariamente com a ameaça de inúmeras doenças causadas pela falta de água potável, tratamento de esgoto e coleta adequada de lixo, o presidente recorre a estereótipos sobre o povo brasileiro a fim de fugir de suas responsabilidades. Nesse cenário, o lucro é valorizado acima da vida. Os apoiadores de Bolsonaro no meio empresarial expressaram esta preocupação com declarações como: o país não pode parar por causa de 7 mil mortes, ou o que são 7 mil mortos para um país de 210 milhões de pessoas? Mesmo com o agravamento da situação sanitária causado pela propagação do vírus, o presidente insistiu na politização da questão e se tornou um obstáculo para enfrentar a pandemia. De costas para a realidade, ele começou a imitar o comportamento de Donald Trump. Após sabotar o trabalho do Ministério da Saúde, ele demitiu o então Ministro da Saúde no meio de um aumento abrupto do número de casos no país, minando assim a força-tarefa do Ministério. Informações inadequadas, declarações de senso comum e falta de transparência resultaram do apagão que se abateu sobre o Ministério da Saúde. Mesmo quando o Brasil tornou-se o epicentro da doença no mundo, o presidente Bolsonaro não reconheceu a seriedade do surto. Seu ministro da Saúde, general Eduardo Pazuello, admitiu logo nos primeiros dias a frente da pasta que não sabia como operava o Sistema Único de Saúde (SUS). E foi cúmplice da política de morte perpetrada pelo governo Bolsonaro.

Imagens do presidente incentivando o descumprimento do isolamento social, brincando, sobretudo, com a vida dos mais pobres do país e desprezando a morte de milhares de brasileiros é um claro exemplo da necropolítica. Em dezembro de 2022, 693.800 brasileiros(as) já tinham tido suas vidas ceifadas pela covid-19. O descaso das autoridades sanitárias com as comunidades indígenas, quilombolas e ribeirinhas, entre outros povos tradicionais, é outro exemplo disso. Enquanto isso, garimpeiros, madeireiros e mineradores de grande e pequena escala invadem os territórios dessas populações, com o apoio não disfarçado do governo federal, e disseminam o vírus da covid-19. O resultado tem sido um aumento da violência contra esses povos. Historicamente, o direito à vida

não tem sido garantido no Brasil, e, neste momento, essa violação está ganhando proporções assustadoras.

A situação só não é pior por causa do SUS no Brasil. Poucos países no mundo têm um sistema sofisticado e universal como o SUS, parcialmente inspirado no sistema britânico criado em 1948, o National Health Service (NHS). O SUS só foi possível através da articulação de centenas de movimentos sociais no Brasil, profissionais de saúde e líderes no campo progressista comprometidos com o direito à saúde. O SUS é baseado nos princípios de equidade, integralidade e universalidade e tem participação popular através de conselhos de saúde e conferências nacionais.

Em relação ao perfil étnico-racial das vítimas, a desigualdade é, mais uma vez, evidente. Embora não tenhamos os dados desagregados para todas as vítimas da covid-19 no país, homens negros e mulheres negras têm maior probabilidade de morrer do que a população não negra. De acordo com a então Alta Comissária de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), Michelle Bachelet, os negros e as minorias étnicas foram os mais atingidos no Brasil e nos Estados Unidos, por exemplo. O SUS tem um programa de distribuição de medicamentos que a grande maioria da população teria dificuldade de acesso se os medicamentos não fossem fornecidos gratuitamente. Como o serviço é universal, os ricos também têm livre acesso a medicamentos e tratamentos para as mais diversas doenças. A luta social que levou à criação do SUS é para que a saúde seja considerada um direito e não uma mercadoria. No entanto, foi criada uma porta traseira nos hospitais públicos de excelência do Brasil, permitindo o atendimento através de seguros de saúde privados. Embora seja obrigatório que as seguradoras de saúde cujos clientes são tratados em hospitais públicos reembolsem essas instituições, é uma luta contínua para que os operadores de planos paguem os cofres públicos.

Entre os casos de destaque no Brasil estão os Hospitais de Reabilitação Sarah Kubitschek, em Brasília. Inteiramente público, é procurado por pessoas de todas as classes sociais e regiões do Brasil. Entretanto, os cortes impostos pela Emenda nº 95 e a diminuição do investimento público em saúde no país têm representado linhas mais longas na rede de serviços do SUS, dificultando o acesso a exames médicos e cirurgias de média e alta complexidade. Essa realidade se tornou mais dramática com a pandemia

da covid-19. A situação só se tornou menos trágica graças à sua capilaridade em todo o território nacional e a dois terços da população que recebe atendimento médico através do Programa de Saúde da Família.

Outra área relacionada e relevante que sofre com os cortes orçamentários é a ciência brasileira. Com a pandemia, as universidades e centros de pesquisa brasileiros têm expandido suas conexões com centros de pesquisa no exterior, em um contramovimento à inércia do ex-governo Bolsonaro. Esta última não esteve apenas preocupada com os danos que a pandemia pôde causar ao seu governo e à sua imagem política. O fato concreto é que o presidente e seus ministros estiveram profundamente alienados e insensíveis em relação à realidade social do país e de seus problemas concretos. A preocupação do Governo Federal se resumia à possibilidade de a consciência social brasileira amadurecer em relação à necessidade de repensar as políticas ultraneoliberais de seu governo, para valorizar o que é público e o bem comum (como o SUS). Em resumo, Bolsonaro e sua administração não estiveram à altura do apelo feito pela então Alta Comissária de Direitos Humanos, Michele Bachelet: “Em última análise, os esforços para enfrentar a Covid-19 e iniciar o processo de recuperação só serão bem-sucedidos se os direitos de todos à vida e à saúde forem protegidos, sem discriminação” (Office of the High Commissioner for Human Rights, 2020).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O capítulo procurou contextualizar a crise do coronavírus dentro do quadro geral do pós-guerra e dos Acordos de Bretton Woods, como um primeiro momento, que foi seguido pelo aumento do capital financeiro em nível global, sob os auspícios do neoliberalismo e da hegemonia norte-americana. Os eventos políticos e econômicos discutidos na segunda e terceira seções são melhor compreendidos dentro desse contexto geral. É dentro e através dessa conjuntura que devem ser buscadas alternativas na tentativa de recuperar o bem-estar social com o apoio do Estado, para ajudar na luta contra a desigualdade e para o fim da precariedade social no Brasil. Esse movimento permeia o enfrentamento da lógica predatória embutida no programa neoliberal e suas contrarreformas.

O objetivo deste capítulo foi discutir como a pandemia tende a reforçar a situação de desigualdade no Brasil vis-à-vis a agenda ultraneoliberal do governo Bolsonaro. Após a crise econômica de 2014, em conjunto com a crise política de 2015-2016, que resultou no impedimento da então presidente Dilma Rousseff, as políticas neoliberais foram intensificadas no país.

No governo do ex-presidente Michel Temer (2016-2018), a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016 representou uma restrição aos gastos públicos e “marcou a interrupção da experiência de redistribuição” iniciada em meados da primeira década do século XXI. Significou também o recuo dos direitos sociais consagrados na Constituição. A contrarreforma trabalhista foi um fator adicional que contribuiu para o aumento da desigualdade social. Aprovada em 2017, com forte apoio da comunidade empresarial, deputados federais e senadores, a eliminação das poucas proteções trabalhistas existentes empurrou os trabalhadores para empregos precários e mal remunerados.

Esse quadro agravado de desigualdades sociais continuou sob o governo Bolsonaro e assumiu novas formas. Ao longo de seu mandato, o governo Bolsonaro se empenhou para privatizar os serviços públicos e, assim, financiarizar o acesso à saúde e à educação, por exemplo. Bolsonaro e seu Ministro da Economia quiseram reproduzir, no Brasil, a experiência econômica e social do Chile sob Pinochet. A tentativa de acabar com as pensões públicas é exemplar, movimento que deixaria os trabalhadores individuais preocupados com suas próprias economias, sem levar em conta os atuais níveis de renda disponível.

Entretanto, a crise sanitária global, como foi o caso da crise financeira de 2008, demonstrou o grau em que a hegemonia neoliberal é incapaz de dar uma resposta adequada a situações de crises graves. O Estado recupera sua legitimidade e, através de sua capacidade, garante a existência da população. No Brasil, a existência do Sistema Único de Saúde foi crucial para enfrentar a pandemia. Apesar de subfinanciado, o SUS salvou milhões de vidas. Mais uma vez, a lógica neoliberal não passou no teste da realidade.

Com a economia praticamente paralisada desde o início de 2020, a necessidade de garantir uma renda mínima para os trabalhadores se impôs. Na lógica do governo Bolsonaro, o Estado não deve intervir para

evitar o aumento da pobreza e da miséria. Entretanto, o Congresso, apesar da relutância do presidente e de seus ministros, aprovou a ajuda de emergência no contexto do estado de calamidade pública. Bolsonaro tentou, a todo custo, aproveitar o momento de crise para negar ainda mais os direitos sociais.

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. (org.). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Ed. Unesp, 2015.

ARRIGHI, G. *The Long Twentieth Century: money, power, and the origins of our times*. Cuiabá: Verso, 2010.

BÔAS, B.W. Quase metade dos empregos no país é de baixa qualidade, indica estudo. *Valor Econômico*, Rio de Janeiro, 9 out. 2020. Disponível em: <http://globo/2Yh10Eu>. Acesso em: 25 nov. 2021.

BRAGA, J. C. Crise Sistêmica e a Era da Indeterminação no Início do Século XXI: evolução macroeconômica e da riqueza financeira a partir da crise do período 2007-2009. In: CINTRA, M. A. M.; GOMES, K. R. (ed.). *As Transformações no Sistema Financeira Internacional*. Brasília, DF: Ipea, 2012. p. 649-682. Disponível em: <https://bit.ly/36eE9he>. Acesso em: 25 nov. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88\\_Livro\\_EC91\\_2016.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf). Acesso em: 24 maio 2022.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *Panorama Social da América Latina 2019*. Santiago: CEPAL, 2020.

COX, R. W. *Production, Power, and Word Order: social forces in the making of history*. New York: Columbia University Press, 1987.

CRUZ, S. V. *Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países periféricos*. São Paulo: Ed. Unesp, 2007.

FIORI, J. L. *Os Moedeiros Falsos*. Petrópolis: Vozes, 1997.

FOSTER, J. B.; MCCHESENEY, R. W. The endless crisis: how monopoly-finance capital produces stagnation and upheaval from the USA to China. *Monthly Review Press*, New York, 2012.

GONÇALVES, R.; POMAR, V. *O Brasil endividado: como nossa dívida externa aumentou mais de 100 bilhões de dólares nos anos 90*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

HELLEINER, E. *States and the Reemergence of Global Finance: from bretton woods to the 1990s*. Ithaca: Cornell University Press, 1994.

KERSTENETZKY, C. Redistribuição no Brasil no século XXI. In: ARRETICHE, M. et al. (org.). *As Políticas da Política*. São Paulo: Ed. Unesp, 2019. p. 15-34.

KERSTENETZKY, C.; GUEDES, G. Great Recession, Great Regression? The Welfare State in the Twenty- First Century. *Cambridge Journal of Economics*, Cambridge, v. 45, n. 1, p. 151-194, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/cje/beaa033>. Acesso em: 25 nov. 2021.

OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. Disproportionate Impact of covid-19 on Racial and Ethnic Minorities needs to be Urgently Addressed – Bachelet. *United Nations*, New York, 2 jun. 2020. Disponível em: <http://bit.ly/3iZJ76Q>. Acesso em: 25 nov. 2021.

PIKETTY, T. *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge: Harvard University Press, 2014.

POLANYI, K. *A Grande transformação. As origens políticas e econômicas de nossa época*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2021.

RUGGIE, J. G. International Regimes, Transactions, and Change: embedded liberalism in the postwar economic order. *International Organization*, Cambridge, v. 36, n. 2, p. 379-415, 1982.

SASSEN, S. Lógicas predatórias: indo muito além da desigualdade. *Caderno CRH*, Salvador, v. 35, p. 1-17, 2022.

SOLOMON, M. S. Critical Ideas in Times of Crisis: reconsidering Smith, Marx, Keynes, and Hayek. *Globalizations*, Oxfordshire, v. 7, n. 1-2, p. 127-135, 2010. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14747731003593356>. Acesso em: 25 nov. 2021.

SVAMPA, M. *As Fronteiras do Neoextrativismo na América Latina*. São Paulo: Elefante, 2019.

TAVARES, F.; SILVA, G. A Ciência Política Brasileira diante do Novo Regime Fiscal: para uma Agenda de Pesquisas sobre Democracia e Austeridade. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 63, n. 2, p. 1-39, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/SGM9YmxGgMkC83yk9Kwvqzp/>. Acesso em: 25 nov. 2021.

UOL. Não olhe para nós procurando o fim da desigualdade social, diz Guedes. *UOL*, São Paulo, 19 dez. 2019. Disponível em: <http://bit.ly/3iRWFRw>. Acesso em: 25 nov. 2021.

## **A extrema direita bolsonarista traiu o neoliberalismo no Brasil (2019-2022)? – resiliência neoliberal e autoritarismo em tempos de interregno**

*Luara Wandelli Loth*

### INTRODUÇÃO

A ascensão de projetos de poder e movimentos de extrema direita na América Latina, desde 2015<sup>1</sup>, com o eclipse da chamada Onda Progressista<sup>2</sup> (Santos, F. L., 2018), provocou a reatualização de uma polêmica histórica<sup>3</sup> quanto ao hipotético caráter fascista de governos

- 1 O ano de 2015 foi marcado pela eleição do direitista Mauricio Macri na Argentina. No ano seguinte (2016), a presidente Dilma Rousseff é retirada do poder em um processo cuja dianteira foi jurídico-parlamentar, mas na retaguarda esteve o “poder militar”, que vem impondo uma tutela – cada vez menos subjacente – à democracia brasileira desde a redemocratização nos anos 1980. No entanto, o primeiro revés crítico do ciclo histórico, também conhecido como Maré Rosa, pode ser identificado no golpe de Estado em Honduras em 2009. Outro incontestável momento crítico anterior a 2015 foi o *impeachment express* de Fernando Lugo no Paraguai (2021).
- 2 Cujo ponto de partida convencional foi a posse do presidente Hugo Chávez na Venezuela em 1999.
- 3 Na segunda metade do século XX, durante as ditaduras Civil-Militares na América Latina – marcadas pela Doutrina de Segurança Nacional (DSN), estratégia de contrainsurgência e terrorismo de Estado – o campo marxista debateu avidamente sobre o caráter desses regimes, em especial, se deveriam ser caracterizados como ditaduras bonapartistas ou fascistas, mas

de extrema direita na região. No entanto, ao contrário do contexto de fordismo periférico (Sotelo Valencia, 2004) que estava em vigência na América Latina durante a imposição de ditaduras que derrubaram governos nacionalistas e populares na segunda metade do século XX, o atual contexto é marcado por um neoliberalismo de crise, incapaz de atender minimamente às expectativas de melhoria da vida material entre as gerações que se sucedem (Saad-Filho, 2011). Assim, uma pergunta passa a ecoar somando-se ao prévio questionamento sobre a viabilidade de um fascismo na periferia do sistema capitalista: seria possível um fascismo neoliberal ou um neoliberalismo fascista?

Antes mesmo de que qualquer síntese conclusiva sobre esse complexo debate pudesse se consolidar, sobreveio a pandemia global de covid-19 em princípios de 2020, agravando o cenário de acúmulo de crises e provocando inflexões na política econômica dominante nos âmbitos nacionais e internacionais. Então, nem mesmo o ato de nomear o tempo histórico presente parece simples. Na busca por sentido sociológico, o caráter nebuloso dos tempos atuais vem sendo comparado a outros períodos históricos, como a grave crise que chocou e pariu o nazifascismo na Europa dos anos 1920 e 1930:

Não é por acaso que esta crise é comparada à da década de 1930 ou à Segunda Guerra Mundial, embora à primeira vista as suas causas pareçam diferentes. O *crash* de 1929 e a subsequente depressão econômica correspondem ao período entre guerras em plena transição histórica do sistema mundial, com a crise da ordem mundial e com a intensificação da luta inter-imperialista que se tornaria uma guerra comercial e econômica, uma corrida armamentista e tecnológica, guerra em cenários secundários e finalmente guerra mundial. A semelhança familiar entre a situação do passado e a do presente é que o mundo atravessa processos de transição com

---

em um contexto de dependência econômica. Nessa leva, foram cunhados conceitos e categorias ainda pertinentes para os debates contemporâneos, como fascismo dependente, de Theotônio dos Santos (2018), Estado de contra-insurgência, de Ruy Mauro Marini (2018), e Estado de exceção ou de emergência permanente, em Heinz Sonntag (1974).

profundas transformações na cartografia do poder (Merino; Barrenengoa, 2022 p. 31, tradução nossa)<sup>4</sup>.

Mas, seria enfim o adeus ao neoliberalismo? Construir essa resposta é um empreendimento extremamente complexo e talvez até impossível de ser cravada com precisão, posto que o neoliberalismo ao longo das últimas décadas vem se provando extremamente resiliente diante das crises cada vez mais frequentes. Pois então, seriam o “keynesianismo de guerra” e o protecionismo desencadeados a partir do choque da pandemia uma prova do interregno gramsciano e da transição do neoliberalismo para outro regime de acumulação ainda desconhecido? Ou o neoliberalismo estaria sofrendo mutações para se reatualizar e se readaptar para assim perdurar no tempo e no espaço? Contribuir, de forma ensaística, com algumas respostas para essas perguntas no contexto latino-americano, particularmente brasileiro, é o que se busca neste capítulo.

Contudo, sabemos que prever o curso histórico no qual uma nova ordem será forjada foge do escopo das Ciências Sociais, uma vez que a imprevisibilidade própria do movimento histórico não permite explicações teleológicas que atribuem necessidade histórica a cada advento do trajeto social. Portanto, aqui nos ateremos aos sinais concretos da contemporaneidade.

A exemplo do que ocorreu no Norte Global, na periferia do sistema capitalista, o enfrentamento à pandemia também acirrou as disputas sobre o quão digna do “liberalismo” seria a chamada, de acordo com a imprensa corporativa, “ala técnica” do governo Bolsonaro no Brasil. Almejando intervir nesse debate, a hipótese a ser escrutinada ao longo deste capítulo é a de que a atual extrema direita na América Latina, mais particularmente a liderada pelo então presidente Jair Messias Bolsonaro

---

4 Texto original: “No resulta casual que esta crisis se compare con la de los años 1930 o de la Segunda Guerra Mundial, aunque a primera vista sus causas parezcan distintas. El crack de 1929 y la depresión económica subsiguiente se corresponden con el período de entreguerras en plena transición histórica del sistema mundial, con la crisis del orden mundial y con la agudización de la lucha interimperialista que devendría en guerra comercial y económica, carrera armamentística y tecnológica, guerra en escenarios secundarios y finalmente guerra mundial. El aire de familia entre la situación del pasado y el presente es que el mundo atraviesa por procesos de transición con profundas transformaciones en la cartografía del poder”.

(2019-2022) no Brasil, ainda é neoliberal, mesmo que eventualmente tenha lançado mão de elementos associados a um “keynesianismo de guerra” e outras ferramentas teoricamente repudiadas pelos autodeclarados defensores do livre-mercado, como a produção de *déficits* públicos.

No atual contexto, uma série de autores identifica uma mudança no “tipo” de neoliberalismo emergido após as reações à crise de 2008. Generaliza-se um diagnóstico de época sobre a tendência do neoliberalismo de promover a *desdemocratização* das sociedades (Brown, 2019) e padrões mais autoritários, repressivos e coercitivos de dominação. A adjetivação parece ser um recurso usual em tempos de incertezas e imprecisões, quando as categorias consolidadas nas Ciências Sociais aparentam falhar diante da realidade. Pululam nos meios críticos termos como “neoliberalismo autoritário” e “neoliberalismo de crise”, por exemplo, além de outros tantos, como “neoliberalismo nacionalista” e “neoliberalismo reacionário” – em contraponto à sua versão progressista. Historicamente, os dois primeiros exemplos são questionáveis tendo em conta o entendimento de que o neoliberalismo, inerentemente, possui uma forte inclinação para a produção de crises cada vez mais frequentes, além de, desde o seu berço – seja em relação aos seus idealizadores, ao primeiro laboratório chileno de 1973 ou ao ímpeto de apartar a economia da política – sempre ter estado associado ao autoritarismo enquanto prática de poder.

A associação entre neoliberalismo e autoritarismo<sup>5</sup> não é novidade, estando inclusive intrinsecamente ligada ao princípio de apartamento das pressões democráticas das decisões econômicas por meio da imposição dos valores tecnocráticos (Watkins, 2021). De acordo com Traverso (2019), de certo modo, a ofensiva “pós-fascista”, muito associada aos chamados populismos, faz parte de uma reação à ideologia da tecnocracia, no caso Europeu, contra as instituições da globalização que funcionam ao largo do controle democrático. No contexto brasileiro, um exemplo é a defesa de um Banco Central independente – medida aprovada pelo Congresso Nacional durante o governo Bolsonaro –, ou seja, insensível

---

5 No âmbito deste capítulo, trabalhamos com a ideia de que o capitalismo é antitético à democracia substancial, como concebeu Ellen Meiksins Wood (2011).

ao poder eleito. Em termos gerais, ao fazer um elogio da técnica e da objetividade e se proclamar acima das ideologias, a tecnocracia trata a política como cálculo e esvazia as disputas democráticas, despoliticando a sociedade, mistificando e blindando as decisões econômicas, como as relativas à moeda, que são eminentemente políticas quer se queira ou não. Há uma larga discussão contemporânea sobre os efeitos desse processo em termos de afetos políticos e como os discursos pós-políticos abriram espaço e tornaram mais sedutor o canto da sereia “neofascista” ou, mais especificamente, o do “populismo punitivista” (Ipar, 2018).

Apesar de não podermos, a partir deste trabalho, inferir um novo nome para o tempo histórico que substituirá a ordem vigente e mesmo que não vislumbremos o pós-neoliberalismo na plataforma de governo de Bolsonaro (2019-2022), concordamos que, na escala global, há fortes sinais do devir atordoado de um *novo tempo do mundo* (Arantes, 2014), cujo bolsonarismo é um dos sintomas. Nesse sentido, nas proximidades do desfecho do presente trabalho, analisaremos a hipótese de *interregno* (Gramsci, 2007).

## VENTOS DO NORTE

Como persistem evidências fartas de que a direita emergente estadunidense tem notável e admitida influência na extrema direita brasileira, e mais abertamente na esfera do bolsonarismo – movimento que tem nas figuras do ex-presidente e bilionário Donald Trump e do estrategista Steve Bannon grandes referências –, a seguir, situamos a problemática como essa aparece nos Estados Unidos da América (EUA). No Norte Global, instigados em especial pelo governo de Trump (2017-2021) e sua base extremista, mas também pelo movimento de saída do Reino Unido da União Europeia, alguns autores e autoras (Watkins, 2021) passaram a colocar em xeque a caracterização das ações e medidas da extrema direita emergente como neoliberais. À luz desse diagnóstico, estaríamos diante de uma metamorfose pós-neoliberal. Os principais aspectos que levaram a tal reconsideração foram o “populismo”, o conservadorismo, o nacionalismo chauvinista, o antiglobalismo e – mais enfaticamente a partir das reações à crise econômica agravada pelo novo coronavírus – o

expansionismo fiscal<sup>6</sup>, o qual possibilitou o pagamento de auxílios a amplos setores da população. Não seria a primeira vez que a injeção massiva de recursos públicos na economia provocaria um anúncio do colapso do neoliberalismo global (Cancela, 2021). Em entrevista de 2021, o historiador da globalização neoliberal Quinn Slobodian fez algumas ressalvas sobre o alarde atual, explicando que a produção mais característica do neoliberalismo – inerentemente vinculada à lógica financeira predatória (Sassen, 2018) – a produção de desigualdades abissais está mais presente e acirrada do que nunca: Os obituários do neoliberalismo são quase tão antigos como o próprio termo. Após a crise financeira da Ásia, em 1997, muitos consideraram o neoliberalismo morto. O mesmo aconteceu após a explosão da bolha das ponto com, em inícios da década de 2000, depois, a crise financeira mundial que explodiu em 2008 e, mais recentemente, com a eleição de Trump e a vitória do *Brexit*, em 2016. É evidente que estes acontecimentos não mataram o neoliberalismo, mas levaram a uma mutação deste. Em particular, o setor financeiro demonstrou ser especialmente hábil na hora de sobreviver a desafios, à primeira vista, existenciais. De fato, neste momento, *Wall Street* está conseguindo prosperar graças às respostas monetárias que foram oferecidas para conter a crise. Enquanto os políticos e legisladores renunciarem a sua responsabilidade de governar e liderar a criação de novas leis, a produção de quantidades enormes de liquidez na economia global continuará enriquecendo os que já são ricos, inflará o valor dos ativos (ações ou propriedade imobiliária), aumentará a rentabilidade das empresas e aumentará o abismo entre os que têm e os que não têm. Até agora, o resultado material da crise do coronavírus foi exagerar, em vez de diminuir, as desigualdades que caracterizam as sociedades globais. De modo que as consequências reais desse sistema que chamamos de neoliberalismo são sentidas de modo tão forte como em outros momentos (Cancela, 2021).

---

6 Retomando o caso brasileiro, neste ponto, podemos recordar que mesmo que figuras como Michel Temer do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) tenham escalado ao poder alardeando que o país iria à falência se não contivesse os *déficits* fiscais, estes nunca pararam de se avolumar. Portanto, não seria conspiracionismo dizer que o alvo da austeridade não era exatamente os *déficits*, mas provavelmente a classe trabalhadora que vivia um momento de ascenso no âmbito dos movimentos grevistas.

Em seu livro *Do transe à vertigem: ensaios sobre o bolsonarismo em um mundo em transição* (2022, p. 118), Rodrigo Nunes é abertamente cético quanto à iminência do crepúsculo neoliberal no Ocidente, mais ainda quando o caso em análise é a liderança bolsonarista:

A crença de que o antiglobalismo representaria uma descontinuidade com o neoliberalismo denota uma fé exagerada no discurso e uma falta de atenção à prática tanto dos novos governos de direita quanto dos ideólogos neoliberais, que nunca se furtaram de estruturas regulatórias ou medidas protecionistas quando conveniente. Ao contrário do que afirma uma opinião ainda bastante difundida, o ultraliberalismo de Paulo Guedes [então Ministro da Economia] não faz do governo Bolsonaro uma exceção entre seus pares.

Nunes (2022) toma como referência uma entrevista concedida por Slobodian em 2019. Dois anos depois, em entrevista à Cancela (2021), Slobodian considerava inferir que a mudança “rumo a uma política comercial reterritorializada, ou quase protecionista, como a morte do neoliberalismo” constituiria uma avaliação prematura. O autor contextualiza essa cautela por meio de análise histórica, citando, por exemplo, o incontestável neoliberal, mas campeão em déficit fiscal, o ex-presidente dos EUA Ronald Reagan (1981-1989) e sua política externa adepta do “garrote”. Apesar disso, Slobodian admite uma metamorfose em curso:

Recordemos que Ronald Reagan usou métodos semelhantes aos de Trump para pressionar os competidores, naquele momento o Japão, a abrir seus mercados a mais produtos estadunidenses e limitar suas exportações. Tal exercício do chamado poder ‘geoeconômico’ pode estar alinhado a um modelo de neoliberalismo mais disposto a usar a linguagem da ação unilateral e a segurança que a da reciprocidade e o multilateralismo legal. Esta é a lição histórica que devemos extrair do presente. Agora, é claro que considero que existe alguma forma de reterritorialização da economia política em marcha que difere qualitativamente da longa década de 1990, quando

houve a queda do muro de Berlim, e que vai mais ou menos até 2016 (Cancela, 2021).

O socorro ao sistema bancário em função da crise de 2008 também gerou esse tipo de expectativa, que foi largamente quebrada por uma nova aposta na austeridade (Blyth, 2017) como tratamento para a instabilidade do sistema, cujos cortes seriam quase que exclusivamente realizados na carne da classe trabalhadora (Milios, 2015). Os beneficiários do neoliberalismo e seus operadores não se contiveram diante do desastre; eles dobraram a aposta. Outra observação pertinente em relação ao suposto debacle neoliberal é o fenômeno da confusão, por parte de certa esquerda nostálgica do período *welfarista*, entre antineoliberalismo e anticapitalismo, o que revela o achatamento dos horizontes político-estratégicos: “[...] certas práticas podem ser ‘pós-neoliberais’, embora ainda sejam decididamente capitalistas”, escreve Watkins (2021, p. 9, tradução nossa)<sup>7</sup>.

Sobre as medidas coletivas relacionadas à pandemia, Adam Tooze em *Portas fechadas: como a covid abalou a economia mundial* (2021, p. 18), apresenta uma reflexão bastante pertinente para a presente discussão:

[A pandemia] requer também um engajamento crítico autor-reflexivo com nosso próprio comportamento e com a ordem social a que ele pertence. Exige uma disposição para se debater com escolhas políticas, escolhas sobre distribuição de recursos e prioridades em cada área. Isso contradiz o desejo prevalente nos últimos quarenta anos de evitar exatamente isso, de despolitizar, de usar os mercados ou a lei para se esquivar de tais decisões.

Reprisando a história do tempo histórico contemporâneo, é possível afirmar como algumas das principais características da racionalidade neoliberal (Dardot; Laval, 2016) o aplainamento do horizonte de expec-

---

7 Texto original: “[...] but also blurs the fact that practices may be ‘post-neoliberal’ but still decidedly capitalist”.

tativas e o presenteísmo em detrimento dos projetos coletivos de futuro (Fisher, 2020). Nesse sentido, a experiência extrema inaugurada pela pandemia pode ter engendrado práticas conscientes e inconscientemente antineoliberais, visto que muito cedo foi possível notar como a manutenção da ortodoxia neoliberal agravou ainda mais o caos da “politrise” (Tooze, 2021), enquanto as sociedades que ainda conservavam capacidades de planejamento central mostravam maior efetividade no combate aos impactos sociais do alastramento da doença: “[...] o fato de tantas pessoas terem morrido<sup>8</sup> é um reflexo de um problema social mais amplo – a falta de controle social sobre os recursos e tomada de decisão” (Menezes; Mello, 2021, p. 154, tradução nossa)<sup>9</sup>.

Adam Tooze (2021, p. 20) mostra como a resposta imediata em termos de política econômica ao choque pandêmico esteve diretamente embasada na experiência de 2008. Entretanto, no atual, “a política fiscal foi ainda mais ampla e imediata. As intervenções de bancos centrais foram ainda mais espetaculares”. Esse cenário protagonizado pelo lançamento de pacotes de investimentos público não muda com a chegada de Joe Biden à Casa Branca em 2021, ao contrário, multiplica-se, como demonstra Watkins (2021). Inclusive a proposta de um *Green New Deal*, enquanto projeto que visa dar uma resposta à emergência climática, é em si ambicioso e foge das diretrizes neoliberais, ainda que se mantenha

---

8 Durante a pandemia de covid-19, mais de 700 mil pessoas morreram devido à doença no Brasil. A impressionante mortandade não se deve apenas à incompetência e à incapacidade de planejamento governamental, mas sim, em grande medida, a um projeto biopolítico de “deixar morrer” em nome do suposto primado da atividade econômica sobre a vida humana. Em diversas ocasiões, Bolsonaro declarou que a liberdade – aqui leia-se livre-mercado – é superior à vida e até mesmo ao ar que se depende para respirar. Evidentemente, a aposta perversa na “imunidade de rebanho” custou mais vidas entre grupos vulneráveis, como pessoas idosas, pessoas com comorbidades, pobres, negras e trabalhadoras informais, acirrando desigualdades multidimensionais. Nesse quesito, o governo Bolsonaro aproximou-se de ideias eugênicas que remetem ao nazifascismo.

9 Há uma certa convergência entre os cientistas sobre a ligação entre a emergência sanitária e a emergência climática, pois as pandemias cada vez mais frequentes não seriam um dado espontâneo da natureza, mas um produto social da expansão desenfreada da exploração capitalista da natureza. Para transformar radicalmente tal padrão, a humanidade precisaria promover um processo altamente complexo de reconfiguração planejada da totalidade das relações sociais, algo irremediavelmente irreconciliável com a essência das práticas neoliberais.

no paradigma capitalista. Para a pergunta “como caracterizar a mudança?”, Watkins (2021, p. 25, tradução nossa) elabora uma hipótese:

A política econômica de Biden também pode ser vista como uma tentativa de remodelar o regime capitalista [...] em uma forma mais compensatória: uma terceira via recém-criada, impulsionada tanto pelo choque populista quanto, acima de tudo, pelo atrito com a China em pleno auge.

Logo, poderíamos interpretar essa inflexão como parte de uma estratégia de contrainsurgência preventiva. De certo modo, assim confessou o próprio candidato Biden aos doadores do mercado financeiro quando propôs: “mudanças marginais que melhorariam a vida dos trabalhadores americanos sem impor impostos onerosos aos ricos. Nada mudaria substancialmente” (Biden, 2020 *apud* Watkins, 2021, p. 25, tradução nossa). Ademais, Watkins reconhece uma postura acrítica da esquerda em relação aos objetivos imperialistas das decisões que visam como fim principal, na sua compreensão, emparelhar o desenvolvimento econômico da China e peitar esse país enquanto potência global.

Dotado de uma interpretação atenta às estratégias subjacentes a essas medidas, Tooze (2021, p. 23) argumenta:

Se os bancos centrais, desde 2008, ampliaram solidamente a sua alçada, foi por necessidade, para conter a instabilidade do sistema financeiro. Mas isso foi politicamente possível, e até pôde ser feito sem muito alarde, porque as batalhas dos anos 1970 e 1980 tinham sido vencidas.

Como já apontamos, contextualização de Tooze na passagem acima converge com uma análise do neoliberalismo em chave estratégica (Lazzarato, 2019) ou como ofensiva de classe (Harvey, 2005), o que nos permitiria compreender que: a guerra de classe estava sendo ganha há décadas, por isso tal tipo de intervenção estatal já não parecia tão perigosa em um contexto de baixa adesão a greves ou mesmo pressões populares pelo aumento de salários solidamente organizadas. Nos últimos anos, as intervenções foram realizadas de cima para baixo, no caso

dos EUA, como contraponto à ascensão chinesa (Watkins, 2021), o que parece anunciar uma era de transição hegemônica (Arrighi, 2007).

## CONJUNTURA BRASILEIRA

A conjuntura macro na qual se inseriu o governo Bolsonaro, do Partido Liberal (PL), é de pós-crise do capitalismo global instalada a partir de 2008 e suas consequências de médio prazo. Entretanto, é necessário ter em conta as particularidades em termos de como e quando os impactos desse evento global, a crise econômica, foram absorvidos pela formação sócio-histórica brasileira. Uma questão significativa, por exemplo, é o tempo que cada país da América Latina tardou em sofrer os impactos da debacle no crescimento econômico global. Pelo menos desde 2015, a queda da demanda e dos preços das *commodities*, das quais Brasil e outros países da América do Sul são cada vez mais dependentes e suscetíveis às flutuações internacionais, repercutiu diretamente na completa desestabilização do padrão de conciliação de classes e de estabelecimento de consensos na região. Em 2016, o governo do Partido dos Trabalhadores (PT) sofreu um *impeachment* – de caráter eminentemente político, mas sob pretextos e alegações técnicas e jurídicas. Esse revés, para além da ofensiva à direita, mostrou um descenso na capacidade daquele projeto de poder de mobilizar suas bases e apoios populares amplos.

No mesmo período, vários governos de direita passaram a alçar o poder na América Latina, dando fim à assim chamada Onda Progressista (Santos, F. L., 2018). Processo de direitização análogo é identificado, evidentemente, nos EUA com Trump (2017-2021), como já descrevemos, assim como na Europa – França, Itália, Polônia, Ucrânia, Hungria etc. – e em outros países periféricos – como Índia, Filipinas, Turquia, Rússia etc. –, indicando se tratar de um movimento global.

No Brasil, os resultados negativos da crise foram sentidos com mais intensidade do que em outros países da região, como a Bolívia que também passou por um processo acirrado de ascensão da extrema direita com o golpe de novembro de 2019. No primeiro, registrou-se recessão e um forte crescimento nas taxas de desemprego aberto, bem como do subemprego e da informalidade, além de uma aposta na austeridade,

o chamado “ajuste fiscal”, que contrastava com o programa de governo apresentado e reeleito em 2014. Bolsonaro logrou sua eleição após o fim do governo extremamente impopular de Michel Temer (MDB), que por sua vez chegou ao poder por meio de um complô golpista contra a presidente Dilma Rousseff (PT).

O governo Temer enfrentou dificuldades na imposição da reforma do sistema público de pensões e aposentadorias, passando inclusive por uma greve geral que conquistou um nível relativamente considerável de adesão. Apesar disso, o ex-presidente, com amplo apoio do Congresso Nacional, aprovou a Emenda Constitucional nº 95/2016, congelando gastos públicos por duas décadas: “O principal objetivo desta medida não foi sanear as contas públicas, mas suprimir os direitos sociais consagrados na Constituição de 1988” (Menezes; Mello, 2021, p. 152, tradução nossa). Esse limite fiscal arbitrário impõe que a constituição não caiba no orçamento.

Ainda no primeiro ano de governo, Bolsonaro conseguiria aprovar a (contra)reforma da previdência dando continuidade, assim, ao projeto político-econômico do governo ilegítimo que o antecedeu, o autodenominado “Uma ponte para o futuro”. A inédita militarização do poder, renunciada por Temer na escolha de um militar para o Ministério da Defesa e na intervenção federal no estado do Rio de Janeiro – durante a qual foi assassinada a vereadora Marielle Franco do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) –, foi consolidada ao longo do governo Bolsonaro com a nomeação de mais de seis mil militares (Garcia; Seabra, 2021) para cargos na gestão federal.

Chave para o entendimento da economia política das subjetividades, o ciclo progressista havia tido como um de seus resultados a redução da diferença entre as classes pobres, compostas em sua maioria por pessoas racializadas e a chamada classe média (Saad-Filho; Morais, 2018). Também implicou a diminuição das desigualdades econômicas e de incidência no poder político (Nunes, 2022) entre homens e mulheres, negros e brancos, e outras minorias políticas beneficiadas, como a população de Lésbicas, Gays, Bissexuais, *Queers*, Intersexos, Assexuais, Pansexuais, Não binários (LGBTQIAPN+). Ao se enxergar distante dos ricos, mas com mais dificuldade para contratar serviços à custa da superexploração da força de trabalho, a classe média brasileira sentiu uma desvalorização

relativa de seu capital material e simbólico. Segundo Nunes (2022), esse processo gerou um poderoso combustível para o predomínio de afetos políticos ligados ao ressentimento.

É importante mencionar o quanto os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) por vezes desmobilizaram suas bases sociais ou as instrumentalizaram para legitimar projetos que iam contra seus antigos princípios, o que desmotivou em parte a defesa de seus governos frente a ataques sucessivos da oposição e críticas da imprensa corporativa. Um desses conflitos está ligado ao neoextrativismo (Svampa, 2019), aos *mega-projetos*, como a hidroelétrica de Belo Monte no amazônico Rio Xingu<sup>10</sup>, e aos *megaeventos*, como a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016.

Além das tensões com povos e comunidades tradicionais e demais aliados da causa ecológica, o mal-estar também afetava extratos mais baixos da classe trabalhadora urbana – justamente aqueles que haviam sido beneficiados por programas de inclusão nos anos anteriores – que então sonhavam satisfazer novas necessidades sociais e se sentiam indignados diante das más condições do transporte público e problemas na educação pública e no sistema de saúde. No contexto das Jornadas de Junho de 2013 e suas repercussões difusas, esse sentimento foi capturado por discursos pretensamente antissistêmicos que já não tinham respaldo na esquerda institucional (Nunes, 2022).

Em meio àquela conjuntura, uma narrativa tornou-se hegemônica. A crise vivida no segundo governo Rousseff (2015-2016) foi majoritariamente interpretada como uma consequência da incompetência administrativa, da corrupção e da grande extensão do Estado. Assim, a extrema direita se apresentou como uma novidade e seus líderes como forasteiros que diziam o que pensavam sem filtros, dando vazão no espaço público às crenças mais preconceituosas, excludentes e violentas entranhadas no seio de uma sociedade de origem colonial. A própria

---

10 No contexto latino-americano, a estratégia neoextrativista foi responsável, em muitos casos, pelo distanciamento entre os governos progressistas e suas bases, ocasionando rupturas e uma redução na capacidade de mobilização delas para a defesa dos projetos diante de ameaças golpistas. A ofensiva extrativista está também na raiz de um afloramento de diversos movimentos populares atuantes em comunidades e territórios ameaçados, cuja relação com os governos progressista é eivada de tensões.

direita tradicional já vinha convencendo sistematicamente grande parte da população, por meio da imprensa corporativa, de que o maior problema do país era a corrupção e que por isso os serviços públicos seguiam precários. Ao mesmo tempo, a difusão de ideias tecnocráticas fez com que parte da população depositasse confiança no poder judiciário supostamente apolítico, mais precisamente nas figuras relacionadas à Operação Lava Jato. Além do poder judiciário, os militares que haviam sido desacreditados pelo Golpe Civil-Militar de 1964 – ainda que saídos impunes da transição democrática tutelada – começaram a se apresentar como técnicos salvadores da nação, incrivelmente, obliterando seu profundo histórico de corrupção e privilégios (Campos, 2012). Por seu lado, corporações policiais se sentiram moralmente liberadas para matar sem contestação. O Pacote Anticrime proposto pelo então Ministro da Justiça de Bolsonaro, o ex-juiz Sérgio Moro, que incluía o Excludente de Ilicitude – praticamente uma licença para matar concedida às forças policiais – foi um dos maiores símbolos na tentativa de legitimar a ação truculenta e as graves violações aos direitos humanos.

Finalmente, as classes dominantes apostaram que as plataformas políticas de direita que apelavam ao conservadorismo e ao moralismo cristão fundamentalista seriam capazes de despertar afetos e apoio popular de setores não alcançados pelas organizações de esquerda e conseguiriam viabilizar as agendas que em tempos normais implicariam grande resistência social. Com altos níveis de desemprego, a própria retirada de direitos trabalhistas tornava-se uma missão mais ordinária do ponto de vista dos custos políticos (Kalecki, 2020).

Além das ações de desmobilização e de cooptação de lideranças populares, parcela significativa da população encontrava-se anestesiada pelas práticas gerenciais e burocráticas de governo. Ante a crise que havia recrudescido desde 2015, um governo que poderia mobilizar os afetos da população parecia uma boa alternativa para a implementação de reformas neoliberais. A estratégia foi levada a cabo no Brasil com Luís Inácio Lula da Silva (PT) neutralizado na prisão e Bolsonaro galgando o poder com relativa popularidade em 2019.

## ESPOLIAÇÕES

O processo de neoliberalização na América Latina possui alguns fatores econômicos básicos: a reprimarização, o extrativismo e a financeirização das economias, todos processos associados ao rentismo e à espoliação (Harvey, 2005). Primeiramente, a predominância do extrativismo e da economia primário-exportadora concede poder desmedido para as frações da classe dominante associadas ao capital estrangeiro que historicamente controlam os latifúndios monocultores.

A autora Svampa inicia seu livro *As fronteiras do neoextrativismo na América Latina* (2019) explicando a força política, descritiva e teórica do conceito de neoextrativismo. Ela diferencia o extrativismo colonial do novo extrativismo do século XXI na América Latina. Esse último foi impulsionado pelo *boom* do preço das *commodities* no mercado internacional dirigido pelo robusto crescimento econômico chinês (Menezes; Bragatti, 2020), levando à reatualização da ideia de “vantagens comparativas” e ao reforço da divisão internacional do trabalho. Nesse caso, a estratégia que implicou a reprimarização irrompe embalada em um discurso progressista que a legitima e constrói um consenso em nome da inclusão social, soberania e desenvolvimento, apresentando a exploração dos recursos naturais como a única alternativa para sustentar o progressismo. E, de fato, a possibilidade de transferência de renda, base material da conciliação de classes promovida no ciclo progressista ou “consenso das *commodities*”, foi catapultada pelos ganhos extraordinários no mercado de *commodities* pelos países produtores, ainda que a transferência tenha ocorrido aquém do potencial de arrecadação estatal, já que os setores extrativistas-exportadores – agronegócio e mineração, por exemplo – são incisivamente abonados por desonerações e isenções fiscais, para além do elevado grau de privatização constatado nesses setores<sup>11</sup>.

Passado esse momento excepcional, a queda dos preços das *commodities* e a sucessiva ascensão de governos direitistas – na qual a crise econômica teve grande influência – não trouxeram o abandono da estra-

---

11 Por esse ângulo, sublinhamos a vigência da Lei Kandir (1996) e a privatização da Companhia Vale do Rio Doce (1997).

tégia, mas levaram a uma intensificação da aposta no extrativismo como compensação das perdas. Assim, essa lógica tornou-se um elo que, de certo modo, une a esquerda moderada, a direita e a extrema direita na América Latina. Tal continuidade também reduz em muito o teor pós-neoliberal que possa haver sido encarnado por governos progressistas na região (Stolowicz, 2012).

Um proeminente problema tático-político fomentado pela aposta no neoextrativismo é o empoderamento econômico e político de setores historicamente reacionários, como o agronegócio e a mineração, que, mesmo tendo lucrado de forma inédita nos governos progressistas, apoiaram de forma inequívoca a via de extrema direita. O conflito dessas frações de classe com a democracia constitucional e com a ampliação dos direitos sociais está ligado, de forma subjacente, ao fato de não serem intensivos em mão de obra – dispensando o fator humano em grande parte –, além de produzirem para a exportação, o que reduz a relevância do mercado interno e da elevação da renda como fator essencial para o aumento da demanda. Um dos efeitos do processo de reprimarização é o acirramento da cisma entre a produção e o mercado consumidor interno. Sendo assim, o trabalhador produz, mas não compra o que é produzido nacionalmente, então seu salário pode ser tendencialmente minimizado até os limites da sobrevivência. Segundo a Teoria Marxista da Dependência, a isso segue-se a chamada modalidade predominante de exploração no capitalismo dependente, a superexploração da força de trabalho (Marini, 2000). Em síntese, a cisão entre mercado produtor e consumidor está na base da produção de um padrão excludente de cidadania e, portanto, de autoritarismo.

Na atualidade, a monocultura de soja e a mineração possuem uma alta composição de capital fixo (Marx, 2013) e não são intensivas em trabalho, muito pelo contrário, são poucos os empregos gerados por hectare em comparação com as práticas de produção envolvidas na agricultura familiar (IBGE, 2018), por exemplo. Com efeito, as *commodities* não se destinam ao mercado interno e inclusive não são produzidas por uma ampla parcela da população, mesmo que sejam as atuais protagonistas da balança comercial.

Em grande medida, o núcleo do projeto neoextrativista é expulsar – no limite eliminar – pessoas dos territórios e não explorar seu trabalho. Isso está dramaticamente claro no caso da pressão massacrante promovida pelo garimpo contra os indígenas Yanomâmi na Amazônia brasileira. O exemplo anterior mostra como o padrão de acumulação e reprodução do capital neoliberal na periferia do sistema capitalista é pautado pelo racismo ambiental, lógicas predatórias (Sassen, 2018) e pela produção de verdadeiras zonas de sacrifício (Svampa, 2019).

Provavelmente, a face mais exasperante da corrosão da democracia pelo avanço do extrativismo é o acirramento dos conflitos ambientais e da violência contra defensores de territórios, quesito no qual a América Latina é incomparável dado o grau de elevação nos indicadores de homicídios contra esses atores sociais (Global Witness, 2022). Na análise de Svampa, também incide a penetração entre economias extrativistas legais e ilegais. É possível afirmar que a crise humanitária causada pelo garimpo – clandestino, mas autorizado e incentivado pela extrema direita bolsonarista –, demonstra as consequências últimas dessa aposta. A maior regulamentação do setor não seria a solução definitiva ao conflito socioambiental, pois mesmo a ampliação da mineração “oficial” pressiona a fronteira de exploração, ocasionando um transbordamento das atividades para os territórios protegidos.

Além disso, no país, não foi realizada uma ampla e sistemática reforma agrária mesmo nos períodos de ascensão de governos desenvolvimentistas e de caráter nacional-popular, em consequência, trata-se de um dos países com a estrutura agrária mais concentrada e desigual do mundo (Oxfam Brasil, 2016). A monocultura, a mineração e as grandes obras de infraestrutura para transportar as mercadorias são fatores que favorecem conflitos violentos que vitimam populações tradicionais, em especial os indígenas, e outros grupos que lutam por acesso à terra e ao território. Não por acaso, nos parlamentos e na sociedade civil, os setores da burguesia que controlam o acesso à terra e aos recursos naturais são, em geral, os mais conservadores.

Mesmo com a derrota de Bolsonaro nas eleições de outubro de 2022, esse setor, tanto da economia legal quanto da ilegal, segue majoritariamente apoiando Bolsonaro e até mesmo financiados manifestações

golpistas (Fuhrmann, 2021), com singular entusiasmo pela pauta contra a demarcação de terras indígenas, quilombolas e de outras comunidades tradicionais e o combate à degradação ambiental. Ademais, essas frações do capital estão diretamente associadas à forte escalada nos preços dos alimentos e do recente regresso do Brasil ao mapa da fome (Guedes, 2022) elaborado pela Organização das Nações Unidas (ONU). Em suma, são setores que reforçam um projeto que destoa do desenvolvimento de uma indústria diversificada voltada para o consumo interno e que remonta ao paradigma colonial.

Outro eixo do padrão atual de acumulação e reprodução do capital é a financeirização (Duménil; Lévy, 2014), talvez o maior fator de ampliação de desigualdades no mundo desde a década de 1980. Com ainda mais nitidez do que nos ramos extrativistas, os lucros imediatistas do mercado financeiro não dependem diretamente da produção de valor pela força de trabalho. Muitas vezes, pelo contrário, as promessas de audaciosos cortes no emprego de capital variável (Marx, 2013) costumam aumentar o desempenho das empresas nas bolsas de valores e o lucro dos acionistas (Borsari; Proni, 2021).

O resultado é uma economia que promove por todos os lados padrões informais, flexíveis e precarizados de trabalho, afetando diretamente a capacidade da classe trabalhadora de politizar o debate econômico, pressionar por direitos e organizar greves e movimentos por melhores salários (Kalecki, 2020) e condições de trabalho e de vida. As tendências atuais do mercado laboral desorganizam os setores subalternizados e debilitam sua posição nos conflitos de classes e igualmente sua influência nas disputas pelos recursos do Estado. Conseqüentemente, esse quadro promove um padrão de dominação de classe que cada vez mais abre espaço para a violência e a coerção contra os setores subalternizados.

## MAIS ESTADO, MENOS NEOLIBERALISMO?

Advertida ou inadvertidamente, todo debate sobre se um governo é neoliberal ou não perpassa a discussão de fundo sobre o papel do Estado na implementação, manutenção e aprofundamento dessa ordem. Em muitos casos, a negação do caráter neoliberal de um projeto de poder

tem origem na filiação dos analistas ao discurso difundido pelos próprios idealizadores desse paradigma sobre a suposta essência antiestatal e até mesmo antipolítica do neoliberalismo. Em última análise, quem compra essa narrativa não enxerga neoliberalismo em nenhum canto da realidade concreta. Diferentemente, no plano deste trabalho, para além do interessante debate sobre as incongruências entre a realidade e as idealizações de Ludwig von Mises (1881-1973), Friedrich Hayek (1899-1992) e Milton Friedman (1912-2006), estamos considerando o neoliberalismo realmente existente.

Linda Weiss propõe uma discussão sobre essa dissonância em “The Myth of the Neoliberal State” (2012). A autora demonstra em seu artigo a inconsistência da dicotomia promovida na literatura e no senso comum entre a ascensão do Estado neoliberal e a derrocada do chamado Estado desenvolvimentista. Importante destacar que Weiss não ignora a importância de tal mitologia, que possui implicações bastante concretas. Para não se perder no caminho, é essencial entender o caráter inerentemente capitalista do Estado desenvolvimentista (Haggard, 2018), separando assim, tendências estruturais de processos conjunturais<sup>12</sup>.

Outro autor a convergir com a tese apresentada por Weiss sobre o mito do Estado neoliberal ou o mito do Estado mínimo é o já anteriormente mobilizado Adam Tooze (2018, p. 19, tradução nossa):

Diante de uma grave crise financeira que ameaçava interesses ‘sistêmicos’, descobriu-se que vivíamos em uma época de governos grandes, não limitados, de medidas executivas de grande escala, de intervencionismo que tinha mais em comum

---

12 Parece evidente que o neoliberalismo, apesar da apologia da concorrência acima de tudo, evidentemente, não contrapõe – na verdade, acentua – as tendências gerais do capitalismo, como a concentração e a centralização de capital, que forjam mercados monopolizados e alimentam o imperialismo. Como afirma Susan Watkins (2021, p. 2, tradução nossa): “a dinâmica capitalista continuou a se desenvolver de acordo com sua própria lógica, seguindo suas leis de movimento criativas e destrutivas intensamente competitivas”. Ou seja, o neoliberalismo, em última análise, por ser um regime ou padrão de reprodução e acumulação de capital e estar localizado em um nível diferente de abstração, não consegue contra-arrestar as leis gerais e tendenciasais do modo de produção capitalista.

com as operações militares ou a medicina de urgência do que com a governança sujeita à lei<sup>13</sup>.

Em suma, para impor a lógica de mercado a todas as esferas da vida, é necessária uma superintervenção: “a consequência de remodelar a sociedade em um modelo de mercado foi tornar o Estado onipresente” (Gray, 2010 *apud* Weiss, 2012, p. 28, tradução nossa)<sup>14</sup>. Utilizando como critério gastos absolutos, não é possível verificar se um governo ou Estado é neoliberal ou não. São as modalidades e os objetivos dos gastos que respondem melhor a essa investigação, já que o Estado mínimo e o máximo coexistem em uma mesma sociedade. A realidade concreta demanda complexidade analítica quando notamos que os gastos estatais continuaram crescendo durante o neoliberalismo no mundo. O ponto crucial é compreender quais gastos mais cresceram em detrimento de outros, ou seja, como o Estado se reposicionou. Um exemplo a ser analisado é a hipertrofia do Estado punitivo, penal (Wacquant, 2001), policial, do judiciário, bem como dos gastos com o pagamento de juros e dividendos, entre outros gastos financeiros, em detrimento do Estado social. Mesmo este último pode ter crescido em termos de gasto no período e ainda assim continuar vinculado às diretrizes neoliberais<sup>15</sup>.

---

13 Texto original: “Ante una grave crisis financiera que amenazaba intereses ‘sistémicos’, se descubrió que vivíamos en una época de gobiernos grandes, no limitados, de medidas ejecutivas a gran escala, de intervencionismo que tenía más en común con las operaciones militares o la medicina de urgencias que con la gobernanza sujeta a la ley”.

14 Texto original: “The consequence of reshaping society on a market model has been to make the state omnipresent”.

15 A estudiosa da política social Tatiana Brettas (2017) enfatiza que o neoliberalismo não significou um desmonte da política social na América Latina. A autora destaca a importância de se pensar a trajetória da política social na região sem tomar o Estado de bem-estar social europeu como parâmetro, pois tal ponto de partida acarreta distorções na análise e impede a apreciação das particularidades de experiências concretas divergentes. Sua tese defende que a particularidade da política social na América Latina durante o neoliberalismo é a financeirização desta. Nesse sentido, as modalidades de política social financeirizadas propiciam a espoliação de famílias de extratos baixos por meio do pagamento de juros e a utilização de sua poupança para a alimentação do sistema financeiro, além de transferir partes significativas do fundo público para o privado. Brettas também afirma que o gasto social em termos absolutos e relativos tampouco decresceu em países como o Brasil, no qual a proposta mais próxima de um Estado de bem-estar social – do qual o Sistema Único de Saúde (SUS) é parte

Afinal, superando os postulados equivocados do senso comum e da economia *mainstream* e tendo em vista a relativização da diferença no que diz respeito a outras tipologias de Estado capitalista, como podemos definir o Estado neoliberal sem perder de vista a singularidade dessa categoria? Aqui não será possível dar conta desse debate complexo e fundamental, mas podemos resumidamente examinar para o exemplo concreto do governo Bolsonaro e o comportamento do Estado dirigido por este entre 2019 e 2022.

Em uma reunião cujas gravações foram divulgadas no primeiro semestre da pandemia em 2020, o então ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles convocou o governo reunido a “passar a boiada” em termos de regressão na área ambiental, enquanto a sociedade estava aturdida diante do caos sanitário. A mesma expressão é útil para compreender a estratégia de guerra bolsonarista contra a classe trabalhadora no período: “No contexto do caos gerado pela crise atual, o governo Bolsonaro aproveitou o foco da sociedade brasileira no combate à pandemia para tentar avançar em sua agenda ultraneoliberal por meio da reversão de políticas públicas que promovam igualdade” (Menezes; Mello, 2021, p. 153, tradução nossa)<sup>16</sup>. No final do governo, no entanto, alguns comentaristas liberais passaram a descrever a “irresponsabilidade fiscal” como uma prova cabal de que Bolsonaro e o próprio Ministro da Economia Paulo Guedes – um *chicago boy pinochetista* de primeira hora – eram iliberais gastadores. Nesse ponto, precisaremos contextualizar o pagamento do auxílio emergencial e a elevação do Auxílio Brasil (antigo Bolsa Família) para R\$ 600,00, o que constava no orçamento até o final de 2022<sup>17</sup> e insinuava o caráter eleitoreiro das mudanças no programa. Na sequência, podemos ler um breve resumo das disputas relativas ao auxílio:

---

– apenas emergiu com o fim da Ditadura Civil-Militar e a Constituição de 1988, sendo “asfixiada” pela entrada do país no “consenso” neoliberal pouco depois.

16 Texto original: “In the context of the chaos brought about by the current crisis, the Bolsonaro administration (2019-) has taken advantage of the Brazilian society’s focus on combating the pandemic to try to advance its ultra-neoliberal agenda through the reversal of public policies that promote equality”.

17 Para o ano de 2023, o orçamento previa um valor de R\$ 405,00 para os beneficiários (Pincer, 2022).

Diante da necessidade de lidar com a paralisação econômica imposta pela covid-19, o governo Bolsonaro apresentou relutantemente ao Congresso um projeto de lei para garantir o auxílio emergencial aos milhões de brasileiros que perderam o emprego e aos milhões de trabalhadores da informalidade. A proposta inicial previa o pagamento em três parcelas no valor de R\$ 200,00 (aproximadamente US \$ 1,25 por dia). Na imprensa, o ministro Paulo Guedes não só defendeu esse valor como alertou que, caso um valor mais alto, o país poderia ir à falência e, assim, comprometer a linha de política de austeridade (Menezes; Mello, 2021, p. 162. tradução nossa)<sup>18</sup>.

No Congresso, a oposição conseguiu impor a triplicação do valor: “Após muitas sessões, o Congresso elevou o valor para R\$ 600,00 (US\$ 3,75 por dia). Embora ainda insuficiente, o valor era três vezes maior do que o proposto pelo governo Bolsonaro” (Menezes; Mello, 2021, p. 162, tradução nossa)<sup>19</sup>.

Auxílios emergenciais e programas de renda básica tornaram-se temas das discussões sobre neoliberalismo e populismo não só no Brasil. Diversos fatores demonstram que a mudança de postura no Ocidente, sobretudo, nos EUA, hoje presidido por um ex-entusiasta da austeridade, não advém de pressões da classe trabalhadora ou progressista. O movimento inicia-se com Trump quem, segundo Watkins (2021), redescobriu fortuitamente o “populismo econômico” durante a pandemia e diante da proximidade das eleições de 2020. Tal processo parece ter ocorrido também com Bolsonaro no Brasil. Nesse último caso, há fortes evidências de que tenha sido parte de uma estratégia para se reeleger e, assim,

---

18 Texto original: “Confronted with the need to deal with the economic paralysis imposed by covid-19, the Bolsonaro administration reluctantly proposed to Congress a bill to ensure emergency aid for the millions of Brazilians who lost their jobs and the millions of workers in the informal sector. The initial proposal foresaw the payment of three installments in the amount of br \$200.00 (approximately us \$1.25 per day). In the press, Minister Paulo Guedes not only defended this value but forewarned that in case of a higher value, the country could go bankrupt and thus compromise the austerity policy line”.

19 Texto original: “After many sessions, the Congress raised the amount to br \$600.00 (us \$3.75 per day). Albeit still insufficient, the amount was three times greater than the Bolsonaro administration had proposed”.

firmar um autoritarismo que possibilitaria futuramente cada vez mais cortes em favor das classes dominantes. Especificamente, o objetivo de Bolsonaro seria utilizar o Auxílio Brasil para viabilizar sua manutenção no poder em meio a um enorme potencial de insatisfação popular e, se reeleito, “passar a boiada” nas políticas públicas de caráter universal.

Em outra dimensão, é importante diferenciar a transferência focalizada de renda e as políticas que ampliam serviços públicos universais e direitos sociais: “[...] como muitos apontaram, trata-se sempre de pagamentos únicos ou temporários, que deixam inalterada a reprodução sistêmica da desigualdade [...]”, ressalva pertinentemente Watkins (2021, p. 9, tradução nossa)<sup>20</sup>. Evidentemente, não consideramos que uma renda básica seja intrinsecamente uma política neoliberal, ainda mais em tempos de empobrecimento generalizado das populações ao redor do mundo. No entanto, é conhecida a defesa de Milton Friedman do pagamento de *vouchers* e o apoio de neoliberais insuspeitos a programas de distribuição focalizada de renda, enquanto amenizadores dos conflitos sociais advindos da ampliação das desigualdades que não modificam as estruturas sociais, mas possibilitam estimular a demanda consumidora. O complemento à renda da população quando abaixo do nível necessário para a sobrevivência não torna as pessoas suficientemente menos susceptíveis à superexploração de sua força de trabalho, mas sim auxilia as empresas no estabelecimento de remunerações equivalentes a apenas uma parte do salário necessário para a sobrevivência na medida em que o restante indispensável à reprodução da mão de obra fica por conta do Estado encarregado do benefício (Wright, 2015). Em vista desse raciocínio, um plano estatal de geração de pleno emprego seria muito mais efetivo do ponto de vista antineoliberal e mudaria a correlação de forças em favor da classe trabalhadora, enquanto uma renda básica universal realmente disruptiva precisaria ter valor significativamente superior ao padrão mínimo de sobrevivência no Brasil.

---

20 Texto original: “But as many have pointed out, these are all one-off or temporary payments that leave the systemic reproduction of inequality unchanged”.

## INTERREGNO OU “TIEMPOS LIMINALES”

A noção de neoliberalismo de crise contrapõe-se à expectativa de que o neoliberalismo esteja vivendo sua crise derradeira, mas mantém o diagnóstico de que uma nova conjuntura se abre a partir de 2008. Não seria adequado tecer projeções categóricas sobre o futuro, sempre sujeito às mais diversas contingências, mas é possível aproximar o “neoliberalismo de crise” à noção de *interregno*, ao mesmo tempo em que é indício de sua plasticidade. O impasse imposto por certas conjunturas pode ser chamado de interregno, como descreveu Gramsci (2007, p. 134). Nesses períodos, uma série de sintomas mórbidos manifestam-se por todos os lados, tornando a saída do labirinto ainda mais opaca para os sujeitos envolvidos por uma atmosfera nebulosa. O acirramento do racismo, a melancolia, a depressão, a destruição de todas as formas de solidariedade, o conformismo e a fragmentação das lutas e coletivos podem ser lidos como sintomas sociais que se manifestam em tempos nos quais o velho ainda não morreu e o parto do novo parece impossível.

O ex-vice-presidente boliviano, Álvaro García Linera, na conferência “El mundo en tiempos liminales. Las paradojas del tiempo suspendido” (2022)<sup>21</sup>, identifica que vivemos em um momento do tempo histórico no qual o horizonte preditivo ou de expectativas se rompe e os acontecimentos parecem uma sucessão sem sentido. Na perspectiva de García Linera, foram cerca de quatro décadas nas quais o princípio básico do livre-mercado, enquanto modo natural de atribuição de recursos, guiou e adequou expectativas de empresas, governos, famílias e indivíduos, ademais orientou a própria globalização. No entanto, segundo o sociólogo e político boliviano, esses credos não são mais cumpridos nem mesmo por aqueles que os impuseram e os propagaram, além do que nenhum desses lineamentos são hoje capazes de dar respostas às angústias que afligem as sociedades pelo menos desde 2008.

García Linera lista uma série de medidas e decisões sucessivas que demonstram que “há algo de podre no reino da Dinamarca”. Primeiro,

---

21 Ensaio com conteúdo semelhante pode ser acessado em: <https://jacobinlat.com/2021/01/05/tiempo-historico-liminal/>.

foi o comércio mundial que, “depois de crescer duas vezes mais que o PIB mundial entre 1980 e 2010, caiu para o mesmo nível de crescimento do PIB” que por sua vez se tornou raquítico. Em seguida, o desgaste abateu os fluxos de capitais transfronteiriços, que igualmente diminuíram enfaticamente o ritmo de crescimento. Concomitantemente, recentes acontecimentos mostram que a própria marcha irreversível da globalização foi posta em questão: a Inglaterra deixou a União Europeia; por sua vez, os EUA – até pouco com Trump no poder – impôs tarifas robustas ao comércio com a China. A União Europeia, liderada pela Alemanha, blinda suas fronteiras contra a tecnologia chinesa do 5G, subvenciona combustíveis e convoca a construção de uma soberania energética e alimentar na próxima década para deixar de depender de adversários asiáticos (Conferencia [...], 2022). O autor segue listando acontecimentos que parecem contradizer a ordem vigente: “Durante a pandemia, os Estados do G-20 imprimiram 13 trilhões de dólares para inundar seus sistemas financeiros” (Conferencia [...], 2022, tradução nossa)<sup>22</sup>. E para arrematar essa gradual fragmentação do globalismo, na visão do autor, os EUA por decreto confiscam as reservas monetárias da Rússia. A essa lista de evidências enumeradas por García Linera (2022), poderíamos acrescentar dois acontecimentos insólitos.

Primeiro, a defesa ortodoxa do presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador (2018-) da austeridade: “O ano de 2020 iria testemunhar o vertiginoso espetáculo do FMI repreendendo um governo mexicano teoricamente de esquerda por não ser capaz de perpetrar um déficit orçamentário grande o suficiente” (Tooze, 2021, p. 21). Contraditoriamente, o atual presidente do México promete desde 2006 o fim do “período neoliberal” como diretriz de governo. Segundo, desde que passou a vigorar em 1994, o então chamado North American Free Trade Agreement (Nafta) enfrentou resistências por parte de organizações da sociedade civil nos três países. O evento mais radical ligado a essa reação foi o levante do Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) em Chiapas (México), logo no primeiro dia de vigência do Nafta. Paradoxalmente, apesar de ter pro-

---

22 Texto original: “Durante la pandemia, los estados del G-20 imprimieron 13 billones de dólares para inundar sus sistemas financieros”.

duzido o enfrentamento mais contundente ao projeto, não foi o México, considerado o elo mais fraco da corrente, que resolveu questionar o acordo para promover mudanças que o colocassem em uma melhor posição. O questionamento veio de cima, vocalizado pelo autodenominado antiglobalista Trump, como o artigo “The United States and Mexico in NAFTA’s ‘Renegotiation’ Process” (Menezes; Mariano; Contrera, 2022) demonstra ao analisar as ações e abundantes declarações de Trump sobre as renegociações do tratado. Em suma, demonstra-se por meio desses exemplos como a atual inflexão expansionista embaralha o espectro político.

No entanto, assim como García Linera, observamos que não se trata certamente de um colapso do sistema capitalista, mas da obsolescência de uma das formas capitalistas de organizar a acumulação e a dominação cultural e política. Destarte, seria o lento ocaso do neoliberalismo enquanto regime de acumulação e de dominação e que, ao não vislumbrar ainda o novo regime substituto viável em nível global, provoca um monumental “estupor cognitivo” (Conferencia [...], 2022). Entretanto, não é só apenas o neoliberalismo que estaria em crise final, a era imperial dos EUA igualmente estaria ruindo, de acordo com o autor:

E o problema se complica ainda mais quando este crepúsculo do ciclo de acumulação neoliberal, com suas sequelas de crise econômica, crise de saúde, crise ambiental, se intersecta com o declive do tempo de hegemonia dos Estados Unidos, dando lugar a uma sobreposição de ciclos descendentes que incrementam o caos planetário e o desconcerto geral (Conferencia [...], 2022, tradução nossa)<sup>23</sup>.

Na interpretação do autor, temos então o encontro explosivo do declínio de um ciclo curto, correspondente aos padrões de acumulação e dominação, com a decadência do ciclo longo, correspondente às eras de domínio hegemônico dos impérios. De acordo com sua análise, os ciclos

---

23 Texto original: “Y el problema se complica aún más cuando este ocaso del ciclo de acumulación neoliberal, con sus consecuencias de crisis económica, crisis sanitaria, crisis ambiental, se cruza con el declive de la época de hegemonía estadounidense, dando paso a una superposición de ciclos descendentes que aumentar el caos planetario y el desconcierto genera”.

curtos de acumulação e dominação costumam durar entre 40 e 50 anos, desde que nascem, chegam ao zênite, decaem e são substituídos. Em parte, esses ciclos coincidem com o que foi estudado pelo economista russo Nikolái Kondrátiev (1822-1938) como as ondas longas (Conferencia [...], 2022). Para García Linera, a partir de 2009, com a recessão econômica mundial e durante o despertar dos progressismos latino-americanos, o ciclo curto entrou em franco declínio sem que se avistasse o brotar de seu substituto. Por outra parte, os ciclos longos, o das hegemonias dos grandes impérios, estudados por Giovanni Arrighi (2007), duram entre 100 e 150 anos, desde que nascem, entram em seu zênite e são substituídos. Em suma, o declive do ciclo longo de domínio dos EUA se interceptou com o declínio do ciclo curto de neoliberalismo (Conferencia [...], 2022).

Arrighi (2007) abordou as crises e as mudanças nos paradigmas e diretrizes das políticas macroeconômicas globais desde uma abordagem histórica de longa-duração que explicita o caráter situado e relativamente recente no tempo histórico da hegemonia Ocidental, em espacial, a do EUA. Extrapolando a permanente guerra de classes, todo o processo de ascensão e queda de padrões de acumulação e transições de hegemonia é compreendido como conformado por disputas interestatais. Seu livro *Adam Smith em Pequim* (2007) é também um instigante exemplo de aplicação e apropriação dos conceitos de hegemonia e de dominação de Antonio Gramsci. Mobilizando os termos “tambaleante hegemonía” (hegemonia trêmula) e “dominación explotadora” (dominação exploradora), para manter a distinção gramsciana entre hegemonia e dominação, Arrighi (2007, p. 175, tradução nossa) afirma: “Desde que se escreveu isto, a resistência estadunidense ao ajuste e à acomodação se materializou de uma forma mais extrema do que qualquer um poderia esperar [...]”<sup>24</sup>. Revisando essa obra contemporânea à guerra contra o Iraque, percebemos que a resistência e a reação dos EUA ante a sua decadência e a ascensão da China reforça a atualidade da análise do autor. A agressividade da guerra econômica, sobretudo no setor dos semicondutores,

---

24 Texto original: “Desde que se escribió esto, la resistencia estadounidense al ajuste y la acomodación se ha materializado de una forma más extrema de lo que cualquiera podía esperar [...]”.

é uma forte evidência disso. Sendo os EUA e a China economias interligadas e interdependentes, mas rivais – diferentemente da passagem anterior entre os aliados Reino Unido e os EUA – quais as perspectivas em termos de conflito para esta transição hegemônica?

Se os grandes poderes planetários impõem um dia o livre-mercado e no dia seguinte anunciam *America First*<sup>25</sup> ou um nacionalismo de vacinas ou de *microchips*, significa que o mundo está perdendo sua bússola, entende García Linera (Conferencia [...], 2022). Se os que codificam a austeridade fiscal no dia seguinte se endividam sem limites para salvar as bolsas de valores, a direcionalidade da história imaginada colapsa. Ainda segundo o autor, se o protecionismo e o soberanismo são a resposta à ascensão de uma potência oriental e a desglobalização por decreto é a maneira de assegurar a expansão de um conjunto obsoleto de impérios, então, a força normativa e moral do livre-mercado, da globalização, do empreendedorismo e do Estado mínimo se desvanecem.

Nem as instituições, nem as empresas, nem os governos e nem os pesquisadores conseguem antever o que se prepara para a sociedade no médio prazo. “O mundo atravessa pelo que Marx chamou uma vez de um espírito de época sem espírito e Gramsci denominou como um interregno. Se trata de um estranho portal do tempo histórico no qual todos sabem de onde veem, mas no qual ninguém tem a mais pálida ideia

---

25 Diferentemente das impressões de García Linera, para Rodrigo Nunes, o antiglobalismo demagógico de Trump cabe e se acopla funcionalmente no escopo do neoliberalismo: “É desse caldo que emergiria o bicho-papão do ‘globalismo’, narrativa com a qual a extrema direita responsabiliza o neoliberalismo progressista tanto pelas perdas causadas por três décadas de globalização quanto pela crise mundial iniciada em 2008. ‘Globalistas’, nessa versão da realidade, não são os bancos e as corporações que causaram a crise e se beneficiaram das condições que a tornaram possível, mas os estratos médios de valores cosmopolitas, a elite intelectual, os partidos que deram verniz pluralista ao mercado desregulado e as minorias cujos interesses eles supostamente protegem. [...] Ao mesmo tempo, em que pese uma ênfase renovada na pátria e na defesa nacional – projeção da luta de todos contra todos para o terreno da geopolítica –, o antiglobalismo demonstrou-se até aqui perfeitamente compatível com a desregulamentação financeira e trabalhista. Exceção feita a um uso bastante seletivo do protecionismo econômico, a extrema direita ascendente não se propõe a romper com o ideário e as políticas hegemônicas nas últimas quatro décadas, mas apenas oferecer a uma suposta maioria (‘população nativa’, ‘herdeiros dos valores judaico-cristãos’, ‘pessoas de bem’) uma vantagem competitiva sobre os demais” (Nunes, 2022, p. 118).

compartida sobre o por vir” (Conferencia [...], 2022, tradução nossa)<sup>26</sup>. O autor define a atual quadra da história como uma “época liminal”, à qual cola uma imagem que a simboliza, o umbral, aquilo que separa um tempo histórico desgastado – que sobrevive por inércia, quase como um *zombie*, no vocabulário de Fisher (2020) – de um novo tempo que não chega e tampouco se anuncia. Trata-se de um tempo de transição em que formas “anfíbias” de livre-comércio com protecionismo ou de globalização fragmentada surgem, como o neoliberalismo protecionista ao estilo Trump. Na perspectiva de García Linera (2022), são laboratórios de possíveis cursos de ação, que estão desde já disputando em escala global o domínio das ideias-força que guiarão e cativarão os comportamentos coletivos na próxima era. Em síntese, o tempo *liminal* é um tempo de exceção.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como já mencionamos, a ascensão da extrema direita é um fenômeno global associado habitualmente na literatura à conjuntura inaugurada pela crise de 2008. No capitalismo, as crises econômicas tendem a impor, como compensação, novas rodadas de espoliação de bens públicos e comunitários, retirada de direitos e níveis de exploração mais intensos e, por isso, exigem um recrudescimento da repressão violenta, provocando um ajuste no padrão de dominação, já que as possibilidades de construir conciliações e acordos entre classes se reduzem significativamente. Na América Latina, essa mudança apresenta dinâmicas particulares condicionadas por estruturas sociais e tendências de longa duração. Nesse sentido, a história da dominação abertamente coercitiva na região – constituída por sociedades de origem colonial, *escravistas* e estruturalmente racistas e etnocêntricas – ultrapassa os debates sobre o fascismo clássico e, portanto, evidentemente sobre a extrema direita atual.

---

26 Texto original: “El mundo está atravesando lo que Marx alguna vez llamó una época sin espíritu y Gramsci llamó un interregno. Es un extraño portal del tiempo histórico en el que todos saben de dónde vienen, pero en el que nadie tiene la más pálida idea compartida de lo que está por venir”.

Tendo esses processos estruturais em conta, para pensar o autoritarismo no seio do padrão de acumulação neoliberal, não seria razoável esquecer a ditadura militar de Augusto Pinochet que transformou o Chile no primeiro laboratório do choque neoliberal em 1973. Essas são as raízes do *status quo* que agora se encontra em ruínas. Assim, é evidente que as transformações produzidas pelo neoliberalismo não foram promovidas apenas por meio de estratégias sutis de internalização e de construção de novas formas de vida, mas igualmente dependem de métodos incisivamente destrutivos e repressivos, como as estratégias de contrainsurgência (Lazzarato, 2019).

O arranjo contraditório e não linear, mas possivelmente tendencial – o que não significa ausência de resistências internas e fissuras – entre neoliberalismo, autoritarismo e conservadorismo não só se insinua na literatura de seus próceres – Friedrich Hayek, Ludwig von Mises e Milton Friedman<sup>27</sup> – como, por suposto, está em sua instauração sangrenta no Chile. Além disso, tais características também podem ser identificadas nos governos pioneiros do neoliberalismo na centralidade do sistema capitalista, como os de Ronald Reagan (1981-1989) e Margaret Thatcher (1979-1990).

Nessa perspectiva, a seguinte observação escrita pela antropóloga Leticia Cesarino (2019, p. 540) sobre o movimento neoconservador é de extrema relevância histórica, e indica que, na maioria das ocasiões, o neoliberalismo realmente existente sempre flertou com o autoritarismo, uma vez que o neoconservadorismo ao negar o direito a modos de vida dissidentes é essencialmente antidemocrático:

Essa afinidade se manifestava no resgate, a partir do governo Reagan, do espírito das chamadas *poor laws* do século XIX, que imputavam à família o dever de cuidar de seus membros quando esses estivessem desempregados, doentes ou velhos demais para trabalhar. Assim, num contexto de desmonte do *Welfare State*, esperava-se que a família absorvesse os efeitos de precarização gerados pelas políticas neoliberais: lembremos

---

27 Assim o argumentam os autores europeus Grégoire Chamayou (2019), Maurizio Lazzarato (2019), Pierre Dardot e Christian Laval (2016).

que a famosa frase de Thatcher ‘Não existe sociedade, apenas homens e mulheres individuais’ não termina aí, mas continua com ‘e suas famílias’.

A afinidade se repete mais uma vez em sucessivos “episódios” posteriores na América Latina. Por exemplo, os governos eleitos – e quase sequenciares – de Alberto Fujimori (1990-2000), que perpetrou um autogolpe em 1992, no Peru, e Álvaro Uribe (2002-2010), na Colômbia, foram altamente repressivos e inequivocamente neoliberais e conservadores.

Esses precedentes poderiam ser entendidos como contrapontos à noção de que a crise de 2008 é a causa da atração entre neoliberalismo, autoritarismo e conservadorismo, uma análise de conjuntura divulgada após a eleição de Trump em 2016. Ou poderiam reforçar contestações às posições que defendem que o que ocorre na atualidade, na verdade, é uma mutação que produziu algo que já não tem nada a ver com o neoliberalismo, e que talvez poderia ser chamado de “populismo” de extrema direita.

No entanto, é possível entender que os momentos em que a ordem neoliberal global conviveu com governos que ampliaram a democracia substancial e os direitos da cidadania foram a exceção, não a regra. Nesse sentido, a Onda Rosa ou Progressista no século XXI foi um período atípico, bastante relacionado à valorização também incomum dos produtos primários no mercado internacional.

E, afinal, Bolsonaro traiu ou não traiu sua musa neoliberal? Em suma, o acirramento das desigualdades sociais, característica incontornável do neoliberalismo – ainda que seja também uma tendência geral do modo de produção capitalista –, foi mais do que nunca reforçada por ações intencionais do governo Bolsonaro. Lembramos que o ministro Paulo Guedes, em diversas ocasiões fez pouco caso do problema da desigualdade, como no exemplo a seguir: “Poucos meses antes do início da pandemia, o Ministro declarou: ‘Não olhem para nós na expectativa de acabar com a desigualdade social’ (UOL, 2019 *apud* Menezes; Mello, 2021, p. 162, tradução nossa)<sup>28</sup>.

---

28 Texto original: “A few months before the start of the pandemic, the Minister declared: ‘Don’t look at us in expectation of ending social inequality’.”

Assim, entendemos que apesar da pertinência da ideia de *interregno* ou de *tempo limial* para se pensar a totalidade do sistema e as transformações nos padrões de acumulação, reprodução e dominação do capital, à luz da realidade concreta e regional analisada no presente trabalho, continuamos identificando na categoria neoliberalismo força explicativa para se compreender o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) e a extrema direita brasileira e talvez, extrapolando esse objeto, a latino-americana. Este último aspecto poderá ser investigado em futuros trabalhos.

Se os movimentos na extrema direita estadunidense têm grande repercussão no ambiente político brasileiro, o que acontece no Brasil, enquanto país mais populoso, mais extenso e de maior PIB da América Latina, também repercute regionalmente, sobretudo, entre os países fronteiriços. Não se deve deixar de mencionar a importância dos então governos de direita do Brasil e da Colômbia para os resultados alcançados pelo movimento golpista na Bolívia em 2019 (Closs, 2021). Inclusive, em abril de 2022, Bolsonaro perguntou aos seus apoiadores: “Alguém sabe onde está a senhora Jeanine Áñez nos dias de hoje? Está presa. Já tentou suicídio mais de uma vez. Sabe do que ela foi acusada? Atos antidemocráticos. Entenderam? É o que nós vivemos no Brasil atualmente” (Paz, 2022). A declaração revela que Bolsonaro não esconde a identificação e suscitou a comparação entre seu governo – então no último ano – e o de Jeanine Áñez, além de temer estar diante do próprio destino.

Por fim, na obra, *A crise do neoliberalismo* (2014, p. 339), Gérard Duménil e Dominique Lévy fazem uma previsão: “o destino do neoliberalismo numa escala mundial não está estritamente nas mãos dos Estados Unidos nem da Europa [...] Fundamentais para as tendências históricas serão os rumos políticos na China e na América do Sul”. Se os autores estiverem corretos, estudar o percurso do neoliberalismo na América Latina – o seu berço – continuará sendo fundamental para entender o que está para além do umbral.

## REFERÊNCIAS

ARANTES, P. *O novo tempo do mundo: e outros estudos sobre a era da emergência*. São Paulo: Boitempo, 2014.

ARRIGHI, G. *Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2007.

BLYTH, M. *Austeridade*. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

BORSARI, P.; PRONI, M. W. Financeirização, trabalho e reprodução social. In: LEONI, E. T.; PRONI, M. W. (org.). *Facetas do Trabalho no Brasil Contemporâneo*. Curitiba: CRV, 2021. v. 1, p. 307-323.

BRANDES, S. Q. From Neoliberal Globalism to Neoliberal Nationalism: an interview with Quinn Slobodian. *Ephemeris: Theory & politics in organization*, [Bern], v. 19, n. 3, p. 641-649, 2019. Disponível em: <https://ephemerajournal.org/contribution/neoliberal-globalism-neoliberal-nationalism-interview-quinn-slobodian>. Acesso em: 14 fev. 2023.

BRETTAS, T. Capitalismo dependente, neoliberalismo e financeirização das políticas sociais no Brasil. *Temporalis*, Brasília, DF, v. 17, p. 53-76, 2017.

BROWN, W. *Nas Ruínas do neoliberalismo*. São Paulo: Ed. Politeia, 2019.

CAMPOS, P. H. P. *A ditadura das empreiteiras*. 2012. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://www.historia.uff.br/stricto/td/1370.pdf>. Acesso em: 21 set. 2023.

CANCELA, E. Os obituários do neoliberalismo são quase tão antigos como o próprio termo. *Instituto Humanitas Unisinos*, São Leopoldo, 11 mar. 2021. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/607405-os-obituarios-do-neoliberalismo-sao-quase-tao-antigos-como-o-proprio-termo-entrevista-com-quinn-slobodian>. Acesso em: 14 fev. 2023.

CESARINO, L. Identidade e representação no bolsonarismo: corpo digital do rei, bivalência conservadorismo-neoliberalismo e pessoa fractal. *Revista de Antropologia*, São Paulo, v. 62, n. 3, p. 530-557, 2019.

CHAMAYOU, G. *A Sociedade ingovernável*. São Paulo: Ubu, 2020.

- CLOSS, M. Uma viagem pela política latinoamericana: atores internacionais no golpe da Bolívia de 2019. *Boletim OPSA*, Rio de Janeiro, n. 3, p. 1-14, 2021. Disponível em: [http://opsa.com.br/wp-content/uploads/2021/12/Boletim\\_OPSA\\_2021\\_n3\\_jul\\_set-1.pdf](http://opsa.com.br/wp-content/uploads/2021/12/Boletim_OPSA_2021_n3_jul_set-1.pdf). Acesso em: 21 de set. 2023.
- CONFERENCIA Magistral de Clausura por Álvaro García Linera. [Ciudad de México: s. n.], 2022. 1 vídeo (77 min). Publicado pelo canal ALAS 2022. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=weY\\_N\\_Opppo&t=6s](https://www.youtube.com/watch?v=weY_N_Opppo&t=6s). Acesso em: 14 fev. 2023.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. *A Nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.
- DUMÉNIL, G.; LÉVY, D. *A crise do neoliberalismo*. São Paulo: Boitempo, 2014.
- FISHER, M. *Realismo capitalista: é mais fácil imaginar o fim do mundo do que o fim do capitalismo?*. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.
- FUHRMANN, L. Veja como agronegócio marcou presença em manifestações antidemocráticas. *De olho nos ruralistas*, Brasília, 8 set. 2021. Disponível em: <https://deolhonosruralistas.com.br/2021/09/08/veja-como-agronegocio-marcou-presenca-em-manifestacoes-antidemocraticas/>. Acesso em: 21 set. 2023.
- GLOBAL WITNESS. Década de resistência: dez anos informando sobre o ativismo pela terra e pelo o meio ambiente ao redor do mundo. *Global Witness*, [s. l.], 2022. Disponível em: <https://www.globalwitness.org/pt/decade-defiance-pt/>. Acesso em: 21 set. 2023.
- GRAMSCI, A. *Cadernos do cárcere – Maquiavel: notas sobre o Estado e a política*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. v. 3.
- GUEDES, A. Retorno do Brasil ao Mapa da Fome da ONU preocupa senadores e estudiosos. *Agência Senado*, Brasília, DF, 14 out. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2022/10/retorno-do-brasil-ao-mapa-da-fome-da-onu-preocupa-senadores-e-estudiosos>. Acesso em: 21 set. 2023.
- HAGGARD, S. *Developmental States*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

HARVEY, D. Neoliberalismo: história e implicações. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

IBGE. *Censo Agropecuário 2017: resultados preliminares*. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/agricultura-e-pecuaria/9103-censo-agropecuário-2017.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 21 set. 2023.

IPAR, E. Neoliberalismo y neoautoritarismo. *Política y Sociedad*, Madrid, v. 55, n. 3, p. 825-849, 2018.

KALECKI, M. Aspectos políticos do pleno emprego. *Jacobin Brasil*, Brasília, DF, 2020. Disponível: <https://jacobin.com.br/2020/09/aspectos-politicos-do-pleno-emprego/>. Acesso em: 21 set. 2023.

LAZZARATO, M. *Fascismo ou Revolução?: o neoliberalismo em chave estratégica*. São Paulo: n-1 Edições, 2019.

MARINI, R. M. Dialética da dependência. In: SADER, E. (org.). *Dialética da Dependência: uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini*. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 105-165.

MARINI, R. M. O Estado de contra-insurgência. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, Brasília, DF, v. 12, n. 3, p. 1-15, 2018.

MARX, K. *O Capital*. São Paulo: Boitempo, 2013. v. 1.

MENEZES, R. G.; BRAGATTI, M. Dragon in the “backyard”: China’s investment and trade in Latin America in the context of crisis. *Brazilian Journal of Political Economy*, São Paulo, v. 40, n. 3, p. 446- 461, 2020.

MENEZES, R. G.; MARIANO, K.; CONTRERA, F. Hard Times: the United States and Mexico in NAFTA’s “renegotiation” process. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, p. 1-21, 2022.

MENEZES, R. G.; MELLO, R. A. Neoliberalism, State, and Welfare: what does the pandemic interrupt or reinforce in Brazil?. In: POSADA, E.; PEÑA, F. (ed.). *Impactos de la covid-19 en el sistema internacional y en la integración regional*. Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia, 2021. v. 7, p. 151-175.

MERINO, G. E.; BARRENENGOA, A. *La pandemia, el ascenso de China y el nuevo mapa del poder mundial: desafíos para América Latina*. Buenos Aires: Clacso, 2022.

MILIOS, J. A austeridade não é irracional. *Economia e Complexidade*, [s. l.], 2015. Disponível em: <https://tinyurl.com/yd7p49hd>. Acesso em: 14 dez. 2020.

NUNES, R. *Do transe à vertigem: ensaios sobre o bolsonarismo em um mundo em transição*. São Paulo: Ubu, 2022.

PAZ, M. Bolsonaro cita ex-presidente boliviana presa: “Não serei uma Jeanine”. *Portal Metrópoles*, Rio de Janeiro, 27 abr. 2022. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/politica-brasil/bolsonaro-cita-ex-presidente-boliviana-presa-nao-serei-uma-jeanine>. Acesso em: 21 set. 2023.

PINCER, P. Orçamento de 2023 prevê Auxílio Brasil de R\$ 405, mas equipe econômica promete negociar manutenção dos R\$ 600. *Rádio Senado*, Brasília, DF, 31 ago. 2022. Disponível em: <https://encurtador.com.br/bfmpB>. Acesso em: 23 set. 2023.

SAAD-FILHO, A. Crise no neoliberalismo ou crise do neoliberalismo?. *Crítica e Sociedade*, Uberlândia, v. 1, n. 3, p. 6-19, 2011.

SAAD-FILHO, A.; MORAIS, L. *Brasil: neoliberalismo versus democracia*. São Paulo: Boitempo, 2018.

SANTOS, F. L. *Uma história da onda progressista sul-americana*. São Paulo: Elefante, 2018.

SANTOS, T. dos. *Socialismo ou Fascismo: o novo caráter da dependência e o dilema latino-americano*. Florianópolis: Editora Insular, 2018.

SASSEN, S. Predatory logics: going well beyond inequality. In: LANGMAN, L.; SMITH, D. (ed.). *Twenty-First Century Inequality & Capitalism*. Leiden: Brill, 2018. p. 64-85.

SEABRA, C.; GARCIA, D. Bolsonaro multiplica por 10 número de militares no comando de estatais. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 6 mar. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/03/bolsonaro-multiplica-por-10-numero-de-militares-no-comando-de-estatais.shtml>. Acesso em: 21 set. 2023.

SLOBODIAN, Q. *Globalists: the end of empire and the birth of neoliberalism*. Cambridge: Harvard University Press, 2018.

SONNTAG, H. R. Hacia una teoría política del capitalismo periférico: un ensayo. *Problemas del Desarrollo*, Ciudad de México, v. 5, n. 19, p. 19-56, 1974. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/43836985>. Acesso em: 21 de set. 2023.

SOTELO VALENCIA, A. *Desindustrialización y crisis del neoliberalismo: maquiladoras y telecomunicaciones*. Ciudad de México: Universidad Obrera de México: Escuela Nacional para Trabajadores, 2004.

STOLOWICZ, B. *A contracorriente de la hegemonía conservadora*. Ciudad de México: Itaca, 2012.

SVAMPA, M. *As Fronteiras do neoextrativismo na América Latina*. São Paulo: Elefante, 2019.

TOOZE, A. *Crashed: how a decade of financial crisis changed the world*. New York: Viking, 2018.

TOOZE, A. *Portas fechadas. como a covid abalou a economia mundial*. São Paulo: Todavia, 2021.

TRAVERSO, E. *The new Faces of Fascism*. London: Verso, 2019.

WACQUANT, L. *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

WATKINS, S. Paradigm shifts. *New Left Review*, London, n. 128, p. 1-12, 2021.

WEISS, L. The Myth of the neoliberal state. In: KYUNG-SUP, C.; FINE, B.; WEISS, L. (ed.). *Developmental Politics in Transition*. London: Palgrave Macmillan, 2012. p. 27-42.

WOOD, E. M. *Democracia contra capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2011.

WRIGHT, E. O. Análise de classes. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, DF, n. 17, p. 121-163, 2015.



## *Sobre as(os) autoras(es)*

### **Alina da Silva Ribeiro**

Doutoranda em Ciência Política na Universidade de São Paulo (USP) e mestre em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília (UnB). Pesquisadora do Núcleo de Estudos Latino-Americanos (NEL) da UnB. Graduada em Relações Internacionais pelo Instituto de Educação Superior de Brasília (IESB). Principais áreas de interesse: democracia, decolonialidade, neoextrativismo, América Latina e Bolívia.

*E-mail:* [alinasilvaribeiro@gmail.com](mailto:alinasilvaribeiro@gmail.com)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1773-6845>

### **Ana Saggiaro Garcia**

Professora adjunta de Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Doutora em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais (IRI) da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e mestre em Ciência Política pela Universidade Livre de Berlim (Alemanha). Professora colaboradora do Programa de Pós-Graduação do IRI da PUC-Rio. Jovem cientista do nosso estado com apoio da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj). Membro da diretoria da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI). Coordenadora do GT CLACSO *Lex mercatoria, poder corporativo y derechos humanos*. Foi diretora do BRICS Policy Center (2021-2023), coordenou a área temática de Economia Política Internacional da ABRI (2021-2023). Membro do Conselho Editorial do *Socialist Register* (Canadá). Pesquisadora do Laboratório Interdisciplinar de Estudos de Relações Internacionais (Lieri) da UFRRJ.

Pesquisadora colaboradora do Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul (PACS). Tem publicações em economia política internacional, teoria crítica, Gramsci, hegemonia, imperialismo, empresas multinacionais e relações Sul-Sul.

*E-mail:* anagarcia@ufrj.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4106-5989>

### **Ana Tereza Reis da Silva**

Ana Tereza Reis da Silva é ribeirinha-cabocla-indígena, originária da região de várzea de Santarém (PA). Professora da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UnB). Atua no Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) e no mestrado em Sustentabilidade junto a Povos e Territórios Tradicionais (Mespt). Coordena o Grupo de Pesquisa Educação, Saberes e Decolonialidades (Gpdes) da UnB. Temas de interesse: pedagogias decoloniais, educação intercultural, educação antirracista, relações étnico-raciais, educação socioambiental, pensamento decolonial e epistemologias do Sul, diálogo de saberes, justiça epistêmica e cognitiva.

*E-mail:* anatarezareis@unb.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8204-0732>

### **Carlos Potiara Castro**

É professor da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal do Pará (UFPA). Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Trabalhou na Secretaria de Biodiversidade do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima com cooperação internacional. Foi pesquisador do Centro Internacional de Políticas Públicas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) da Organização das Nações Unidas (ONU). Realizou pós-doutoramento no Instituto de Relações Internacionais (IRI) da Universidade de Brasília (UnB). É secretário-executivo da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade (Anppas).

*E-mail:* poticastro@ufpa.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0493-6397>

### **Carolina Soares Mendes**

Professora do ensino básico, técnico e tecnológico do Instituto Federal de Brasília (IFB), *campus* São Sebastião, Brasília (DF). Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília (UnB). Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Educação, Saberes e Decolonialidades (Gpdes) da UnB. Principais temas de interesse: diálogo de saberes, educação profissional, extensão, ensino de línguas e gestão escolar.

*E-mail:* carolinasmendes@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8929-7266>

### **Elga Lessa de Almeida**

Professora adjunta da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Doutora em Administração pela UFBA. Pesquisadora do Laboratório de Análise Política Mundial da UFBA e do Núcleo de Estudos Latino-Americanos (IREL) da Universidade de Brasília (UnB).

*E-mail:* elgalessa@ufrb.edu.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9602-6285>

### **Jefferson dos Santos Estevo**

Pesquisador pós-doutorando em Ciência Política na Universidade Federal de Goiás (UFG). Doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Campinas (Unicamp).

*E-mail:* j.s.estevo@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1249-3493>.

### **Kátia Cristina Favilla**

Doutoranda em Antropologia pelo Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa e bolsista no projeto História, Territórios e Comunidades (CFE/HTC/Universidade Nova de Lisboa/FCSH). Graduada em Antropologia pela Universidade de Brasília (UnB), mestre pelo Mestrado em Sustentabilidade junto a Povos e Territórios Tradicionais (Mespt) da UnB. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Educação, Saberes

e Decolonialidades (Gpdes), vinculado ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), e do Grupo Estudos e Práticas Dialógicas no Contexto de Povos e Territórios Tradicionais (Cauim), também vinculado ao CNPq.

*E-mail:* [katiavilla@redecerrado.org.br](mailto:katiavilla@redecerrado.org.br)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2319-6339>

### **Karina L. Pasquariello Marino**

Professora titular da Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp), *campus* Araraquara, e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas da da Unesp, da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Coordena o Grupo de Estudos Interdisciplinares em Cultura e Desenvolvimento (Geicd) e o Módulo Jean Monnet da Unesp. Participa como pesquisadora associada do Observatório de Regionalismo (ODR), da rede Development, International Politics and Peace (DIPP), financiada pelo projeto Capes-Print da Unesp, do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU) e do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec). É bolsista Produtividade do CNPq desde 2013.

*E-mail:* [karina.mariano@unesp.br](mailto:karina.mariano@unesp.br)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4559-918X>

### **Laís Forti Thomaz**

É professora adjunta da Universidade Federal de Goiás (UFG). Doutora em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI) San Tiago Dantas da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) com pesquisa na Georgetown University. Realizou estágio pós-doutoral no Departamento de Estudos Latino-Americanos (ELA) da Universidade de Brasília (UnB) e no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI) San Tiago Dantas.

*E-mail:* laisthomaz@ufg.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3488-1462>

### **Leonardo Ângelo de Araújo Andrade**

Pesquisador visitante na Brown University (EUA). Doutorando em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Educação em Ciências pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e pela Universidade do Minho (Portugal). Analista em Ciência e Tecnologia da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) do Ministério da Educação (MEC). Pesquisador do Núcleo de Estudos Latino-Americanos (NEL) da UnB e do Grupo de Estudos Decoloniadas, Educação e Saberes (Gpdes) da UnB.

Áreas de pesquisa: América Latina, Estado e sociedade, democracia, direitos humanos, cidadania da população de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais, *Queer*, Intersexuais, Assexuais (LGBTQIA+).

*E-mail:* leo.florestal@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1544-6860>

### **Luara Wandelli Loth**

Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais – Estudos Comparados sobre as Américas da Universidade de Brasília (UnB). É mestre pelo mesmo programa e graduada em Jornalismo pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Pesquisa Estado e conflitos de classes na América Latina.

*E-mail:* luaraw.loth@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8532-0780>

### **Marcelo Passini Mariano**

Doutor em Sociologia pela Universidade Estadual Paulista (2007). Professor assistente doutor do curso de Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista (Unesp), *campus* de Franca. Professor do Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas da Unesp, da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Coordenador do Laboratório de Novas Tecnologias de Pesquisa

em Relações Internacionais (Lantri/FCHS/Unesp), que integra a Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI). É pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec).

*E-mail:* marcelo.mariano@unesp.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1159-2537>

### **Mateus Alves Gonçalves**

Mestrando em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) pela Universidade Federal de Goiás (UFG), com bolsa pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás (Fapeg). Bacharel em Relações Internacionais pela mesma instituição. Participou do Núcleo de Estudos Globais (NEG da (UFG) enquanto pesquisador bolsista do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (Pibic) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), pelo programa Jovens Talentos para a Ciência. Áreas de pesquisa: política internacional, política externa brasileira, cooperação internacional, meio ambiente e energia.

*E-mail:* mateus.galves18@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0009-0000-6500-0093>

### **Pedro Salgado**

Lecturer de Relações Internacionais e Política da University of Portsmouth (Reino Unido). Professor colaborador no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Doutor em Relações Internacionais na University of Sussex. Membro do Grupo de Pesquisa Internacional em Autoritarismo e Contraestratégias (Irgac) da Fundação Rosa Luxemburgo. Atua com Teorias críticas de Relações Internacionais, Economia Política Internacional e Sociologia Histórica.

*E-mail:* pedro.salgado@port.ac.uk

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1840-9544>

**Rafael Alexandre Mello**

Doutorando em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Professor do Departamento de História e Ciência Política, The College of Saint Rose, Albany, EUA. Pesquisador do Núcleo de Estudos Latino-Americanos (IREL) da UnB. Coordenador do Grupo de Trabalho International Relations as a Social Science da British International Studies Association. Membro da Rede Relações Internacionais e Marxismo (Rede Rima). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

*E-mail:* mellor@strose.edu

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4000-1721>.

**Roberto Goulart Menezes.**

Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Professor associado III e vice-diretor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB). Foi professor visitante no Arrighi Center for Global Studies da Johns Hopkins University (2018-2019). Professor nos Programas de Pós-Graduação em Relações Internacionais e em Ciências Sociais – Estudos Comparados sobre as Américas, ambos da Universidade de Brasília. Pesquisador do Instituto Nacional de Estudos sobre os Estados Unidos (INEU-CNPq/Fapesp) e coordenador do Núcleo de Estudos Latino-Americanos (IREL) da UnB. Bolsista Produtividade em Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

*E-mail:* rgmenezes@unb.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3220-7765>

**Robson Coelho Cardoch Valdez**

Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) com pós-doutorado no Instituto de Relações Internacionais na Universidade de Brasília (UnB). Assessor de Relações Internacionais da Secretaria Extraordinária de Relações Federativas e Internacionais do Estado do Rio Grande do Sul em Brasília. Ex-pesquisador da Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul onde atuava como analista-pesquisador de Relações e Assuntos

Internacionais no Núcleo de Estudos de Política Econômica. Pesquisador do Núcleo de Estudos Latino-Americanos (IREL) da UnB.

*E-mail:* robsonvaldez@hotmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9479-6892>

### **Rodrigo Curty Pereira**

Doutorando em Geografia pela Universidade de Waterloo e bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Tem publicações na área de Economia Política Internacional e, atualmente, realiza pesquisa em Geografia da Saúde e Saúde Global. É também assistente de pesquisa na Universidade de British Columbia.

*E-mail:* rcurtype@uwaterloo.ca

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8478-6589>

### **Yannis G.S. Papadópoulos**

Foi professor visitante na Universidade de Brasília (UnB) e pesquisador no Instituto de Estudos Mediterrânicos (FORTH). Lecionou na Universidade Panteion, na Universidade do Peloponneso, na Universidade de Vechta e na Universidade Aberta da Grécia. Pesquisa mobilidade transgeracional entre a Europa e a América do Sul.

*E-mail:* ypameri@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7813-6467>



Formato: 17 x 24 cm  
Fontes: Source Serif e Source Sans  
Miolo: Papel Off-Set 75 g/m<sup>2</sup>  
Capa: Cartão Supremo 300 g/m<sup>2</sup>  
Impressão: Gráfica 3  
Tiragem: 300 exemplares

**Roberto Goulart Menezes**

é professor associado III e vice-diretor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB). Foi professor visitante no Arrighi Center for Global Studies da Johns Hopkins University (EUA, 2018-2019). É bolsista produtividade em pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Professor nos Programas de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI) e em Ciências Sociais – Estudos Comparados sobre as Américas (PPGRI-ECsA-ICS), ambos da UnB. É pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU) e coordenador do Núcleo de Estudos Latino-Americanos (IREL-UnB).

**Elga Lessa de Almeida**

é mestre e doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). É professora adjunta da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI) da UFBA. É pesquisadora do Laboratório de Análise Política Mundial da UFBA e do Núcleo de Estudos Latino-Americanos (IREL) da Universidade de Brasília (UnB).

Nas duas últimas décadas, a construção política do Sul tem sido objeto de importantes estudos nas relações internacionais. Esses estudos foram impulsionados pelas transformações geopolíticas e econômicas na ordem mundial com a ascensão pacífica da China e acompanhada por Índia, Brasil, Rússia e demais países da semiperiferia. A crise financeira global de 2008 nos centros do capitalismo contemporâneo realçou o papel político e econômico dessas nações no contexto da reforma da arquitetura financeira e monetária internacional – notadamente no Fundo Monetário Internacional (FMI) – e da crescente influência destes no G-20 financeiro. Neste livro, o Sul Global é entendido como heterogêneo, multifacetado e, não raro, de difícil apreensão política e teórica. E é justamente nesse esforço de compreensão e análise da diversidade, potencial político, geopolítico e social que emanam do Sul Global que este livro se inscreve.

ISBN 978-65-5630-563-9



9 786556 305639

