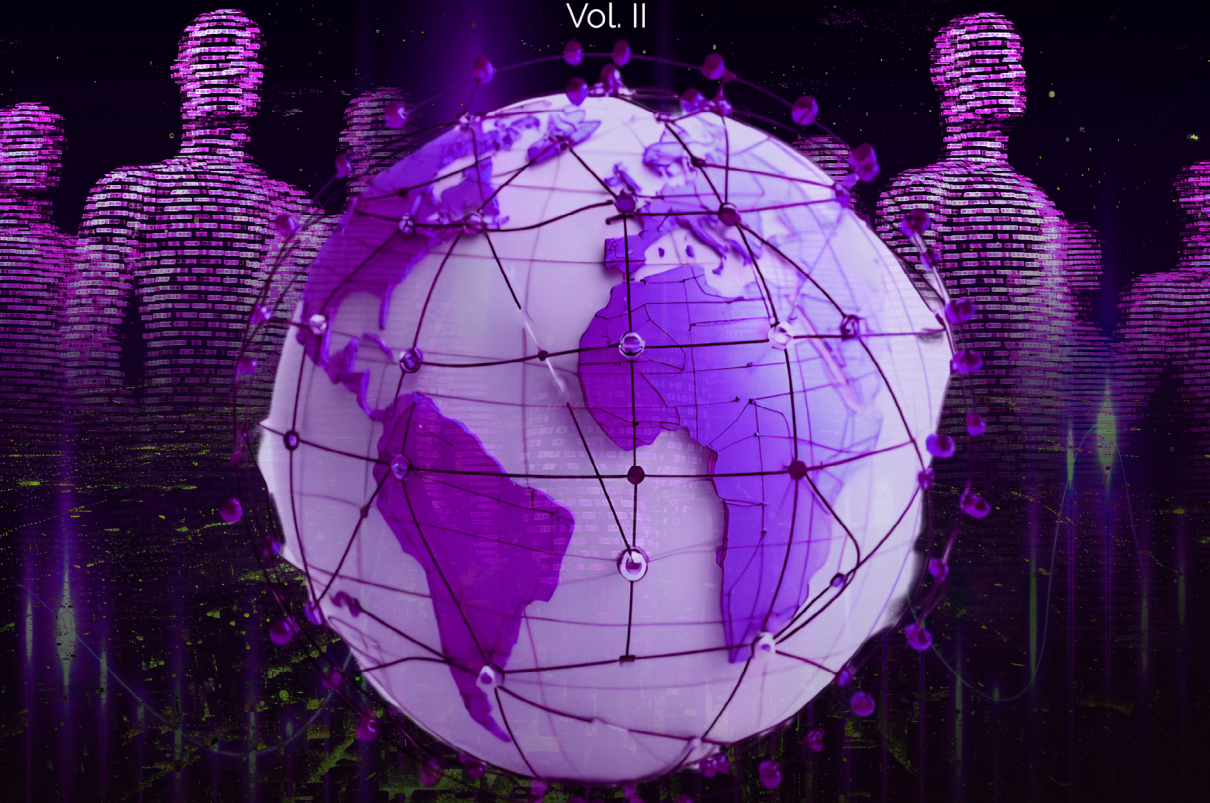
Organizadores:
Luiz César Silva
Thiago Ferreira Almeida

Autores:
Adriano Filipe da Silva Maia - Alexandre Favaro Lucchesi - Ballack Jensen Joseph - Bruno Mota Lopes
Isabela Leão Moreira - Jaime William de Andrade Charles - Jacqueline Salmen Raffoul
Larissa Steiner Chermont - Lucas Ferreira Lima - Luiz César Silva - Mariana Bicalho
Marcelo Balloti Monteiro - Miguel Ángel Torres Olivos - Stephanie Silva - Thiago Ferreira Almeida
Yuri Benner Presendo

ESTADO E DESENVOLVIMENTO

PERSPECTIVAS CONTEMPORÂNEAS INTERNACIONAIS E BRASILEIRAS

Vol. II



EXPERT
EDITORA DIGITAL

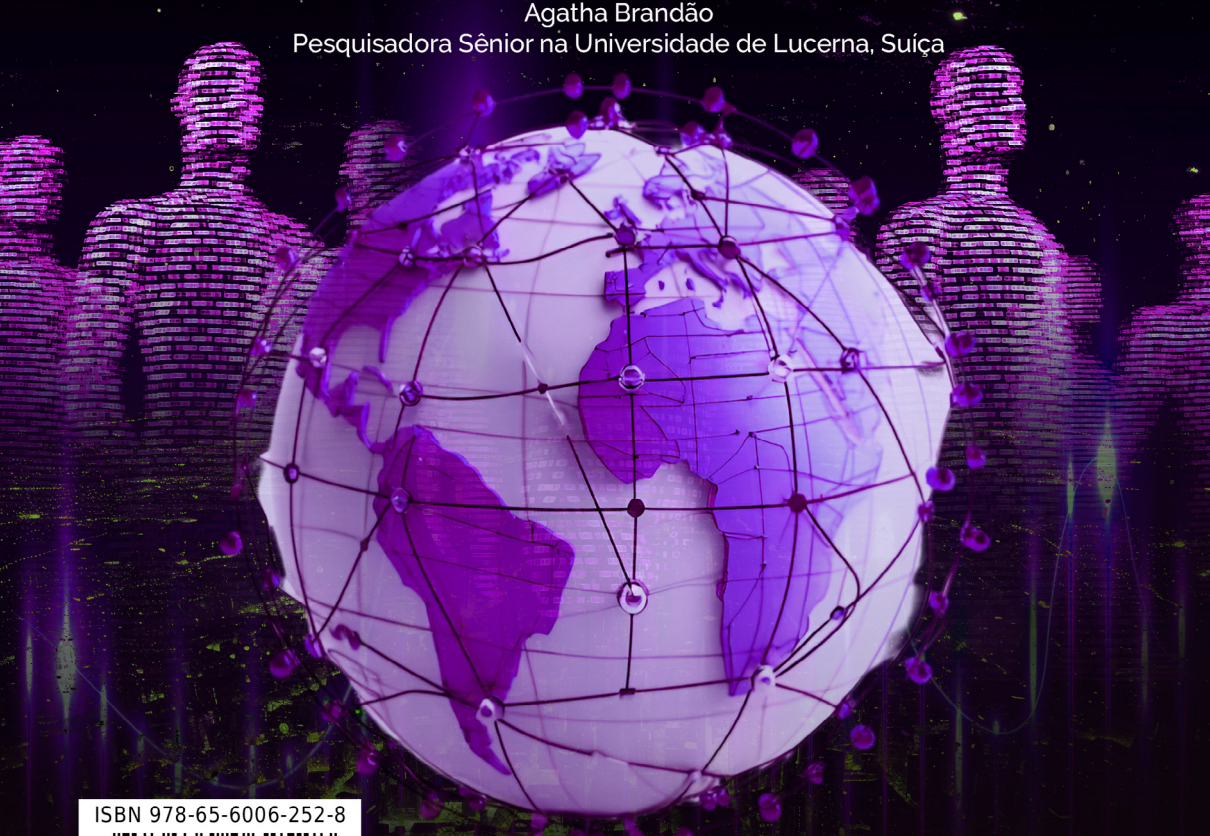
"O segundo volume do livro “Estado e Desenvolvimento” é uma expansão muito bem-vinda para contextualizar os novos tempos de protecionismo comercial e as repercussões de uma globalização ao revés.

Analisar um fenômeno não linear é uma tarefa árdua, e a presente obra cumpre essa função com maestria. Um estudo detalhado, em formato Open Access, garante que estudantes e profissionais interessados no tema possam utilizar este livro como um guia prático para entender melhor os desafios contemporâneos.

Para além do contexto internacional, o estudo aborda um panorama deveras relevante para o Brasil: as relações comerciais no eixo Sul-Sul. É crucial compreender como esses mercados estão se configurando e qual é o potencial de construir um novo paradigma de desenvolvimento centrado no Sul Global.

A obra não se limita a análises eurocêntricas e inclui debate destinado à discussão do desenvolvimento na América Latina, Ásia e África, o que apresenta um diferencial metodológico relevante a contribuir nas discussões econômicas e jurídicas em âmbito internacional."

Agatha Brandão
Pesquisadora Sênior na Universidade de Lucerna, Suíça



ISBN 978-65-6006-252-8

EXPERT
EDITORA DIGITAL

ESTADO E DESENVOLVIMENTO

PERSPECTIVAS CONTEMPORÂNEAS INTERNACIONAIS E BRASILEIRAS

V. II

Direção Executiva: Luciana de Castro Bastos
Direção Editorial: Daniel Carvalho
Diagramação e Capa: Editora Expert
A regra ortográfica usada foi prerrogativa do autor

Todos os livros publicados pela Expert Editora Digital estão sob os direitos da Creative Commons 4.0 BY-SA. https://br.creativecommons.org/
"A prerrogativa da licença creative commons 4.0, referencias, bem como a obra, são de responsabilidade exclusiva do autor"

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

SILVA, Luiz César. ALMEIDA, Thiago Ferreira. Estado e desenvolvimento: perspectivas contemporâneas internacionais e brasileiras: vol. II / organizado por Luiz César Silva, Thiago Ferreira Almeida. – Belo Horizonte, MG: Editora Expert, 2025. 459 p. : il.
ISBN: 978-65-6006-252-8

Desenvolvimento econômico. 2. Política econômica – Brasil. 3. Relações econômicas internacionais. 4. Estado – Aspectos econômicos. 5. Geopolítica – Aspectos econômicos. I. Silva, Luiz César, org. II. Almeida, Thiago Ferreira, org. III. Título.
CDD: 338.9 CDU: 330.34
Modo de acesso: https://experteditora.com.br

Índices para catálogo sistemático:

Desenvolvimento Econômico / Política Econômica / Estado e Economia – 338.9

experteditora.com.br
contato@editoraexpert.com.br

Prof. Dra. Adriana Goulart De Sena Orsini
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

Prof. Dr. Alexandre Miguel Cavaco Picanco Mestre
Universidade Autónoma de Lisboa, Escola. Superior de Desporto de Rio Maior, Escola. Superior de Comunicação Social (Portugal), The Football Business Academy (Suíça)

Prof. Dra. Amanda Flavio de Oliveira
Universidade de Brasília - UnB

Prof. Dr. Carlos Raul Iparraguirre
Facultad de Ciencias Juridicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral (Argentina)

Prof. Dr. Cèsar Mauricio Giraldo
Universidad de los Andes, ISDE, Universidad Pontificia Bolivariana UPB (Bolívia)

Prof. Dr. Eduardo Goulart Pimenta
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. e PUC - MInas

Prof. Dr. Gladston Mamede
Advogado e escritor

Prof. Dr. Francisco Satiro
Faculdade de Direito da USP - Largo São Francisco

Prof. Dr. Gustavo Lopes Pires de Souza
Universidad de Litoral (Argentina)

Prof. Dr. Henrique Viana Pereira
PUC - Minas

Prof. Dr. Javier Avilez Martínez
Universidad Anahuac, Universidad Tecnológica de México (UNITEC), Universidad Del Valle de México (UVM) (México)

Prof. Dr. João Bosco Leopoldino da Fonseca
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG.

Prof. Dr. Julio Cesar de Sá da Rocha
Universidade Federal da Bahia - UFBA

Prof. Dr. Leonardo Gomes de Aquino
UniCEUB e UniEuro, Brasília, DF.

Prof. Dr. Luciano Timm
Fundação Getúlio Vargas - FGVSP

Prof. Dr. Mário Freud
Faculdade de direito Universidade Agostinho Neto (Angola)

Prof. Dr. Marcelo Andrade Féres
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

Prof. Dr. Omar Jesús Galarreta Zegarra
Universidad Continental sede Huancayo, Universidad Sagrado Corazón (UNIFE), Universidad Cesar Vallejo. Lima Norte (Peru)

Prof. Dr. Rafael Soares Duarte de Moura
Universidade Estadual De Montes Claros

Prof. Dr. Raphael Silva Rodrigues
Centro Universitário Unihorizontes e Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

Prof. Dra. Renata C. Vieira Maia
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

Prof. Dr. Rodolpho Barreto Sampaio Júnior
PUC - Minas e Faculdade Milton Campos

Prof. Dr. Rodrigo Almeida Magalhães
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. PUC - Minas

Prof. Dr. Thiago Penido Martins
Universidade do Estado de Minas Gerais - UEMG

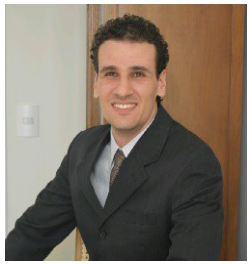
RELAÇÃO DOS AUTORES DO LIVRO

Adriano Filipe da Silva Maia

Doutor em Economia pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Possui graduação em Ciências Econômicas e mestrado em Economia pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Atualmente, trabalha como Especialista em Previdência Complementar na Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC). Desenvolve atividade de pesquisa em temas relacionados a métodos quantitativos em economia, instituições monetárias e financeiras, distribuição de renda e organização industrial.

(adrianomaiaeco@gmail.com))

Lattes: http://lattes.cnpq.br/8138315577959247



Alexandre Favaro Lucchesi

Economista e doutor em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), fez mestrado no Programa de Economia Política da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Atualmente, é professor colaborador do Programa de Pós-Graduação em Economia e professor visitante no Bacharelado em Relações Internacionais, ambos da Universidade Federal do ABC, onde participa do Grupo de Estudos da América Latina Contemporânea (GEALC) e coordena o Grupo de Trabalho de América Latina no Observatório de Política Externa Brasileira (OPEB). Tem experiência no universo acadêmico e corporativo, que se destaca por sua visão analítica combinada a uma formação humanista. Recebeu menção honrosa no XXX Prêmio Brasil de Economia em 2024, na categoria livro, por sua obra sobre a integração financeira e a regulação bancária na zona do euro. Possui interesse especial em expandir o ensino da economia para a inclusão social, direcionando seus esforços para cursos técnicos e profissionalizantes no setor público, planejamento estratégico, economia solidária e políticas públicas.

(alexandre.lucchesi@ufabc.edu.br)
Lattes: http://lattes.cnpq.br/6341405116254365

Ballack Jensen Joseph

Possui graduação em Relações Internacionais pelo Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas (2024). Membro do Grupo de Estudos em Economia Ecológica (GEECO/UFPR). Com experiência em Comércio Exterior, pesquisa acadêmica, elaboração de artigos científicos e magazine e participação em projetos voltados para desenvolvimento sustentável, macroeconomia ecológica e integração regional. Atua em temas como economia ecológica, política internacional, mudanças climáticas e governança global, com ênfase nas dinâmicas da América Latina. Possui certificações nas áreas de ESG, Análise de Conjuntura e Negociações Internacionais, e fortes interesses em avançar em estudos de pós-graduação, especialmente em Desenvolvimento Econômico e Economia Ecológica. É entusiasta de debates construtivos, além de forte compromisso com a inovação, a ciência e a promoção de soluções para os desafios globais.

(josephballack132@gmail.com))

Bruno Mota Lopes

Economista, mestre e doutorando em Desenvolvimento Regional e Urbano pela UNIFACS, com atuação destacada na área de microcrédito e desenvolvimento regional brasileiro. Pai e educador financeiro, foi idealizador do projeto que virou a Lei 9.838/2025, incluindo Educação Financeira nas escolas públicas municipais de Salvador. Ele é premiado pelo Corecon-BA e pelo Banco do Nordeste do Brasil, além de ser criador dos canais "Finanças para Jovens Oficial" e "Podcast Economista Bruno Mota", focados em educação financeira para jovens. Conselheiro Corecon-Ba (2026)..

Lattes: http://lattes.cnpq.br/0594480420473273

Linkedin: https://www.linkedin.com/in/economista-bruno-mota-4057302b/

Youtube: https://www.youtube.com/@financasparajovensoficial

Instagram @financasparajovensoficial

Isabela Leão Moreira

Supervisora de Projetos de Desenvolvimento na Prefeitura de Belo Horizonte. Cofundadora do Fronteiras: Direitos Humanos e Justiça Global. Fundadora do Direito Internacional e Gênero. Membro do Conselho Consultivo do LLM em Direito Internacional da Universidade de Groningen (Países Baixos). Possui graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, especialização em Direito Internacional pelo Centro de Estudos em Direito e Negócios (CEDIN) e mestrado em Direito Internacional Público pela Universidade de Groningen (Países Baixos). Já atuou em órgãos relevantes do cenário internacional, como a Missão do Brasil junto à ONU (NY), o Tribunal Penal Internacional e a Corte Internacional de Justiça. Foi Assessora Técnica em Direitos Humanos da Subsecretaria de Direitos Humanos de Minas Gerais e Diretora do Centro de Direito Internacional.

Lattes: http://lattes.cnpq.br/8945100772412800

Linkedin: https://www.linkedin.com/in/isabela-le%C3%A3o-moreira-141407a5/

Jaime William de Andrade Charles

Bacharel em Ciências Econômicas pelo Centro Universitário FMU-SP. Possui MBA em Gestão Financeira e Controladoria pelo Centro Universitário União das Américas Descomplica e pós-graduação em Gestão de Negócios com foco em competências comportamentais pelo Business Behavior Institute of Chicago. Atualmente, é pós-graduando em Psicologia Social pela Faculdade Anhanguera, com interesse nas interseções entre economia, comportamento e sociedade

Lattes: http://lattes.cnpq.br/6341405116254365

LinkedIn:https://www.linkedin.com/in/jaime-william-de-andrade-charles-b75916147/

Jacqueline Salmen Raffoul

Doutora e Mestra pelo Centro Universitário de Brasília (Ceub), com doutorado sanduíche na Universidade Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Sócia do Carvalho, Machado e Timm - CMT Advogados na área de regulação econômica, com enfoque consultivo, contratos e em processos administrativos de Direito do Consumidor. Monitora e foi professora assistente de Relações Internacionais e Processo Civil no Insper. Ex-bolsista do I curso de Direito Internacional Público e Privado da The Hague Academy of International Law. Ex-consultora jurídica do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) sobre Direito da Concorrência e Proteção de Dados. De 2015 a 2020, servidora pública no Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC), da Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon), nas áreas de sanções administrativas e recall. Experiência em grandes escritórios e no Superior Tribunal de Justiça.

(jsalmenrafloul@gmail.com).

Lattes: http://lattes.cnpq.br/9867374892040322

Larissa Steiner Chermont

Professora Associada da Faculdade de Ciências Econômicas (FACECON) da Universidade Federal do Pará (UFPA), vinculada ao Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA). É docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Áreas Protegidas na Amazônia (MPGAP), vinculado ao Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA), atuando na formação interdisciplinar de profissionais voltados à gestão socioambiental na Pan-Amazônia. Integra o Grupo de Estudos em Economia Ecológica (GEECO/UFPR). Suas pesquisas e atividades acadêmicas concentram-se na interface entre Economia Ecológica, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas para a Amazônia, com ênfase na valoração socioeconômica e ambiental, em instrumentos econômicos para a gestão ambiental e na governança climática em contextos de alta diversidade sociocultural e ecológica. Tem desenvolvido análises sobre capital social, mercados de carbono, bioeconomia e economia da sociobiodiversidade, além de atuar na articulação entre o conhecimento acadêmico e a ação política. Desde 2023, integra o Science Panel for the Amazon (SPA), um coletivo internacional de cientistas dedicado à produção de conhecimento para a sustentabilidade e a conservação da Pan-Amazônia. No âmbito do SPA, contribui para pesquisas e recomendações técnicas sobre bioeconomia, governança climática e desenvolvimento territorial, colaborando na formulação de diretrizes para políticas públicas regionais e globais. Coordena o projeto de extensão da Escola Panamazônica de Políticas Públicas, que promove o debate crítico

sobre a economia da sociobiodiversidade e a internacionalização de pautas amazônicas, com foco no engajamento da juventude e nas oportunidades decorrentes da realização da COP 30 em Belém. Suas atividades buscam integrar teoria crítica, metodologias participativas e engajamento institucional, com foco na construção de uma economia amazônica sustentável, inclusiva e territorializada.

(larissa@ufpa.br)
Lattes: http://lattes.cnpq.br/5447234748261047

Lucas Ferreira Lima

Graduado em Ciências Econômicas pelo Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Mestre e Doutor pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), onde atua como Pesquisador Colaborador. Está vinculado a dois projetos de pesquisa em Economia Ecológica na Amazônia (FAPESP 2022/10403-4 e JFF 2025/0222) e a um projeto na Mata Atlântica (FAPESP 2021/10195-0). É membro da Sociedade Internacional de Economia Ecológica (ISEE) e da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica (ECOECO). Também integra o Grupo de Estudos em Macroeconomia Ecológica (GEMAECO-UFPR). Atua principalmente nos seguintes temas: Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Rural, Desenvolvimento Sustentável, Economia Ecológica, Economia do Meio Ambiente, Macroeconomia e Análise de Decisão Multicritério.

(lufelima@unicamp.br)

Lattes: http://lattes.cnpq.br/5699693817686029

Luiz César Silva

Pós-doutorando em Economia pela Universidade do Porto. Ph.D. em Administração Pública, Universidade do Minho. Mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (FJP). Especialista em Finanças pela Universidade Federal de Minas Gerais e Bacharel em Economia. Atualmente é professor da Licenciatura em Gestão e Administração Pública e do Mestrado em Gestão Autárquica no Instituto Politécnico de Bragança, Escola Superior de Gestão Pública, Comunicação e Turismo de Mirandela (Portugal) e lecionou no Departamento de Relações Internacionais e Administração Pública na Universidade do Minho. Foi professor na Pós-Graduação do IEC/PUC-Minas, no MBA em Gestão Fiscal e no MBA em Controladoria e Auditoria do Centro Universitário UNA e em Cursos de Licenciatura. Atualmente faz parte do comitê Científico das Revjstas; "Public Administration Reserach: Canadian Center of Science and Education, e da "Perr Rewiers Journal Economic Bussines Innovation". Seus interesses de pesquisa se concentram na área de Economia; Economia Política e Políticas Públicas, atuando principalmente nos seguintes temas: Desenvolvimento Econômico e Subdesenvolvimento; Macroeconomia; Estado e Capitalismo; Investimento Estrangeiro Direto; Gestão Pública; Políticas Públicas; Desenvolvimento Local e Democracia.

(luizcesarfs@gmail.com)

Ciência Vitae: https://www.cienciavitae.pt//pt/311C-B7EA-D707

Google authors: https://scholar.google.com/citation=en

Mariana Bicalho

Doutora e Mestre em Teoria do Direito e da Justiça pelo Programa de Pós-graduação em Direito da PUC Minas. Fundadora do Fronteiras: Educação Crítica em Direitos Humanos e Justiça Global e do Núcleo Redes de Direitos Humanos do PPGD PUC Minas. Professora, consultora e pesquisadora em direitos humanos, políticas públicas, teoria e filosofia do direito.

Lattes: http://lattes.cnpq.br/0235144562107969

Marcelo Balloti Monteiro

Economista pela PUC-SP. Mestre em Economia Política pela PUC-SP e Doutor em Ciências Sociais pela Unesp (Marília). Professor universitário desde 2011 atuando nos cursos de Administração de Empresas, Ciências Contábeis, Ciências Econômicas e Relações Internacionais. Professor de programas de MBA desde 2016. Trabalha em consultorias econômicas desde 2010, atuando principalmente com análises setoriais, macroeconômicas e economia internacional. Atualmente é professor visitante no bacharelado de Relações Internacionais na Universidade Federal do ABC (UFABC).

(marorestes@hotmail.com)

Lattes: http://lattes.cnpq.br/7506470768271116

Miguel Ángel Torres Olivos

Economista formado pela Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da Universidade do Chile e possui mestrado em Economia Aplicada pelo Departamento de Engenharia Industrial da mesma universidade. Entre 2005 e junho de 2008, atuou como Assessor Regional da Secretaria Executiva da CEPAL e, a partir de setembro daquele ano, foi nomeado Editor Técnico da Revista CEPAL. Anteriormente, foi consultor da CEPAL nas Divisões de Estatística e de Projeções Econômicas e na Unidade de Desenvolvimento Agrícola, ligado à Divisão de Desenvolvimento Produtivo e Empresarial. Suas principais áreas de interesse são: desenvolvimento e crescimento econômico, economia agrícola, com ênfase em análises quantitativas, tendo publicado vários documentos entre 2002 e 2005 relacionados a esses temas. Desde 2006, após ter editado o livro "Fernando Fajnzylber. Uma visão renovadora do desenvolvimento na América Latina", ele também se aproximou da história econômica e do estudo do pensamento da CEPAL sobre o desenvolvimento.

(miguel.torres@cepal.org)

Currículo ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9736-5780

Stephanie Silva

Bacharel em Direito pela UniArnaldo. Pós-graduada em Direito Internacional pelo CEDIN. Advogada. Diretora da Iniciativa Afro-brasileira de Direito Internacional (IADI).

http://lattes.cnpq.br/3153583053874665

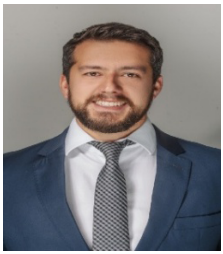
LinkedIn: www.linkedin.com/in/stephanie-silva-di

Thiago Ferreira Almeida

Residente de 2º Pós-Doutorado em financiamento climático e protecionismo comercial dos minerais críticos para as transições energética e digital na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará (2025-2026) e visitante convidado no Centro de Direito Internacional de Amsterdã (ACIL), da Universidade de Amsterdã (UvA), Países Baixos (2025). Pós-Doutorado em financiamento climático dos minerais críticos para as transições energética e digital na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) entre 2024 e 2025. Pesquisador de pós-doutorado convidado para a Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (Clássica), Portugal (2024). Doutor em Direito Internacional pela UFMG (2023), tendo sido agraciado com bolsa CAPES - Doutorado Sanduíche, como pesquisador convidado na Universidade de Genebra, Suíça (2021-2023). Professor do Centro de Excelência Jean Monnet UFMG e PUC Minas. Advogado e Especialista no Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) em operações de crédito com bancos multilaterais de desenvolvimento. Membro da Rede Brasil-Suíça de Pesquisadores e Profissionais. Vice-Presidente da Comissão de Direito Internacional da OAB/MG. Coordenador do Grupo de Estudos E3 - Études sur les Économies Émergentes / Studies on Emerging Economies.

(almeida.thf@gmail.com)

Lattes: http://lattes.cnpq.br/5786159094020925



Yuri Benner Presendo

Advogado, pós-graduado em Gestão de Negócios pela PUC-PR (2021), membro do Grupo de Estudos E3 - Études sur les Économies Émergentes / Studies on Emerging Economies

(yuri@presendoadvocacia.com.br)

APRESENTAÇÃO

José Luis Oreiro [1]

Erik Reinert na sua obra "Como os Países Ricos Ficaram Ricos ... e os Países Pobres Continuam Pobres" publicada na língua portuguesa pela Editora Contraponto no ano de 2008 afirma que "(...) os países ricos tornaram-se ricos porque durante décadas, muitas vezes séculos, seus governos e suas elites dominantes instituíram, subvencionaram e protegeram indústrias e serviços dinâmicos" (Reinert, 2008, p.37). Já os países pobres são mantidos nessa condição devido ao *colonialismo* entendido como um sistema que faz com que esses países se especializem em atividades que estão sujeitas a retornos decrescentes de escala (agropecuária e mineração); não apresentam potencial de aprendizagem por intermédio do "aprender fazendo" (economias dinâmicas de escala) e nas quais os eventuais frutos do progresso tecnológico sejam repassados aos consumidores dos países ricos na forma de preços mais baixos.

Durante o "longo século XX" para utilizar a expressão cunhada Bradford DeLong (2022), período compreendido entre 1870 e 2010 alguns países pobres, principalmente no leste da Ásia (Japão, Coréia do Sul, China entre outros) perceberam que o "desenvolvimento econômico é um processo em que se passa de um conjunto de ativos baseados em produtos primários, explorados por mão de obra não especializada, para um conjunto de ativos baseados no conhecimento, explorado por mão de obra especializada. A transformação exige que se atraia capital tanto humano como físico da busca de renda, do comércio e da ´agricultura´(definida em termos amplos) para as

1 Professor Associado do Departamento de Economia da Universidade de Brasília (UnB), Professor do Doutorado em Integração Econômica da Universidade do País Basco (Bilbao/Espanha), Professor e membro do colegiado do Doutorado em Economia, Administração e Métodos Quantitativos da Universidade de Tuscia (Viterbo/Itália), Pesquisador Nível I do CNPq, Membro Sênior da Post-Keynesian Economics Society, Coordenador da área de pesquisa "Developmental Macroeconomics: perspectives from the global South" na European Association for Evolutionary Political Economy (EAEPE) e Coordenador do Grupo de Pesquisa Macroeconomia Estruturalista do Desenvolvimento cadastrado no diretório de grupos de pesquisa do CNPq.

manufaturas, o coração do crescimento econômico moderno. É no setor manufatureiro que os ativos baseados no conhecimento foram cultivados e usados mais intensivamente" (Amsden, 2004, p. 29).

Esse processo de transformação estrutural não é, e nunca foi, resultado das forças impessoais do mercado livre. Os países de industrialização retardatária, ou "o resto" na definição de Amsden (2004), mas foi o resultado de políticas econômicas adotadas por Estados Desenvolvimentistas, nas quais "subsídios eram alocados para tornar as manufaturas lucrativas - de modo a promover o fluxo de recursos dos ativos baseados em recursos primários para os ativos baseados no conhecimento" (Ibid, p. 38). Essas políticas foram adotadas tanto nos países da América Latina como nos países do Leste Asiático, mas com resultados muito diferentes no longo-prazo. Enquanto na América Latina se privilegiou um modelo de desenvolvimento "voltado para dentro", no qual os governos concediam proteção tarifária para suas indústrias nascentes; no Leste Asiático se privilegiou um modelo de industrialização voltada para a conquista de mercados externos, de forma que os subsídios e crédito direcionado concedido as novas firmas industriais estavam vinculados a obtenção de padrões de desempenho monitoráveis e, por natureza, redistributivos, focados nos resultados (Amsden, 2004, p.38).

A adoção de políticas de desenvolvimento econômico nos países do "resto" foi facilitada pelo descrédito *urbe et orbi* das teorias econômicas liberais, em particular a teoria das vantagens comparativas de Ricardo e a Teoria Quantitativa da Moeda, com a grande depressão de 1929 e o advento da Revolução Keynesiana (Bresser-Pereira e Oreiro, 2023). Esse descrédito permitiu que, a partir do final da Segunda Guerra Mundial, se desenvolvesse uma nova disciplina no campo da economia, a *Teoria do Desenvolvimento Econômico*. Autores como Rosenstein-Rodan, Arthur Lewis, Hollis Chenery, Albert Hirschman, Raul Prebisch e Celso Furtado elaboraram teorias com o objetivo de explicar as barreiras ao desenvolvimento dos países pobres.

O elemento comum nas obras dos autores da Teoria do Desenvolvimento era de que a combinação entre especialização na produção e exportação de produtos primários com excesso

estrutural de força de trabalho e rendimentos crescentes na produção manufatureira criava uma "armadilha pobreza" vista como uma posição de equilíbrio de longo-prazo (Ros, 2013, capítulos 5-7) na qual os países pobres não conseguiam superar o "ponto de Lewis" no qual toda a força de trabalho teria sido transferida do setor de subsistência para o setor moderno da economia. Para romper esse equilíbrio de *renda baixa* seria necessária a realização de um *big push* no qual o Estado realizaria um grande bloco de investimentos em infraestrutura econômica e na produção de insumos intermediários para aumentar a rentabilidade do investimento no setor intensivo em ativos baseados no conhecimento a assim resolver o paradoxo do subdesenvolvimento (Ros, 2013), ou seja, o círculo vicioso no qual nos países pobres a rentabilidade do investimento industrial é baixa porque o estoque de capital é baixo, e o estoque de capital é baixo porque a rentabilidade do investimento industrial é baixa.

A estagflação dos anos 1970 nos países ricos permitiu a volta das ideias liberais que passaram a dominar o debate econômico no hemisfério norte. Como observa Bradford DeLong (2022, p.429) no final dos anos 1970 a social-democracia que havia sido o modelo político e econômico dos países ricos nos trinta anos gloriosos (1945-1975) estava em descrédito e a energia política e cultural das sociedades dos países ricos estavam com a direita. Essa reviravolta no campo das ideias se consolida em termos de agenda de governo com a vitória de Margareth Thatcher no Reino Unidos e Ronald Reagan nos Estados Unidos, eventos que marcaram o início da ordem neoliberal.

Com o triunfo do neoliberalismo as políticas econômicas Keynesianas que por um período de trinta anos haviam conseguido entregar o período mais próspero da história do capitalismo foram substituídas por políticas que visavam reduzir o papel do Estado na economia por intermédio de privatizações de empresas estatais, redução de impostos (principalmente para os ricos) para estimular o investimento e a inovação, crescente liberalização comercial e financeira, a qual foi a origem da nova globalização a partir dos anos 1980.

O neoliberalismo chega no Brasil e na América Latina a partir do chamado Consenso de Washington que propõe o fim do Estado Desenvolvimentista. A década perdida na América Latina (1981-1990) teria sido o resultado do excesso da intervenção estatal, da regulação dos sistemas financeiros, das políticas de proteção comercial a indústria e do desequilíbrio fiscal. Dessa forma, os países da América Latina deveriam se engajar em políticas pró-mercado como a abertura comercial por intermédio de redução generalizada das tarifas de importação, a abertura da conta de capitais do balanço de pagamentos para atrair "poupança externa", a privatização das empresas estatais e o ajuste fiscal feito pelo lado dos gastos do governo, o que acabou levando a uma redução significativa do investimento público nos países da América Latina. Além disso, o enfrentamento do problema inflacionário, endêmico nos países da América Latina, deveria se dar por intermédio da adoção de âncoras cambiais, ou seja, regimes de câmbio fixo ou semifixo, os quais, num contexto de conta de capitais aberta, iria disciplinar a condução da política monetária, eliminando assim a possibilidade do uso dessa ferramenta para "fins populistas". Na prática a combinação de conta de capitais aberta e câmbio fixo levou ao surgimento da "armadilha juros-câmbio", principalmente no Brasil (Oreiro, 2016, capítulo 8), ou seja, a combinação entre câmbio sobrevalorizado e taxa de juros elevada, que resultou na desindustrialização prematura da economia brasileira (Oreiro e Paula, 2021).

A crise financeira internacional de 2008 marcou o início de um período de crise e decadência do neoliberalismo tanto nos países ricos como nos ditos países em desenvolvimento. A ascensão da China como a nova fábrica do mundo a partir de 2010, paralelamente, deu novamente credibilidade ao Estado Desenvolvimentista e as políticas de desenvolvimento econômico que haviam sido relegadas ao campo da história dos erros e equívocos do passado no período da hegemonia neoliberal.

Nesse contexto, o livro "Estado e Desenvolvimento: perspectivas internacionais e brasileiras" Vol II, organizado por Thiago Ferreira Almeida e Luiz César Silva e editado pela Expert se propõe a repensar

o papel do Estado no processo do desenvolvimento econômico; mas num novo contexto histórico e geopolítico marcado pela necessidade imperiosa da transição para uma economia de baixo carbono, a reindustrialização dos países ocidentais que perderam suas manufaturas para os países do leste asiático, o surgimento das novas tecnologias, notadamente a IA e a automação, que ameaçam eliminar milhões de postos de trabalho no mundo inteiro e a crescente desigualdade na distribuição de renda decorrente tanto da desindustrialização como na financeirização das economias ocidentais nos 40 anos de hegemonia neoliberal.

O livro é constituído por 14 capítulos, escritos por 16 pesquisadores das áreas de economia, relações internacionais e direito que atuam em instituições no Brasil e no exterior. Os capítulos estão organizados de forma "a compreender as experiências internacionais e regionais que podem inspirar a reconstrução de estratégias nacionais de desenvolvimento". Creio que se trata de uma obra mais do que bem vinda para os leitores de língua portuguesa, principalmente no Brasil, onde apesar dos sucessivos fracassos das reformas liberais feitas nas administrações de Fernando Henrique Cardoso (1995-2022), Micher Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022), a grande mídia e o setor financeiro continuam monopolizando o debate econômico e pressionando por mais reformas de natureza liberal para aprofundar a condição do Brasil como país agrário-exportador, condição que havíamos acreditado ter superado no final dos anos 1970. Como economista Keynesiano e Desenvolvimentista eu acredito fortemente no poder das ideias de se sobrepor aos interesses e atuarem como instrumento de transformação da sociedade para um modelo econômico dinâmico, socialmente inclusivo e ecologicamente sustentável. Boa leitura!

Brasília, 16 de novembro de 2025.

REFERÊNCIAS

Amsden, A. H. (2004). *A Ascensão do "Resto": os desafios ao ocidente de economias com industrialização tardia*. Editora Unesp: São Paulo.

Bresser-Pereira, L.C; Oreiro, J.L. (2023). "A Brief History of Development Theory. From Schumpeter and Prebisch to New Developmentalism". *Brazilian Journal of Political Economy* 44 (1):5-28.

DeLong, J. Bradford. (2022). *Slouching Towards Utopia: an economic history of the twentieth Century*. Basic Books: Londres.

Oreiro, J.L. (2016). *Macroeconomia do Desenvolvimento: Uma perspectiva Keynesiana"*. LTC: Rio de Janeiro.

Oreiro, J.L; Paula, L.F. (2021). *Macroeconomia da Estagnação Brasileira*. Alta Books: Rio de Janeiro.

Reinert, E. (2008). *Como os países ricos ficaram ricos ... e porque os pobres continuam pobres"*. Contraponto: Rio de Janeiro.

Ros, J. (2013). *Rethinking Economic Development, Growth and Institutions.* Oxford University Press: Nova Iorque.

SUMÁRIO

Introdução 33
Thiago Ferreira Almeida, Luiz César Silva

Parte I - Contexto internacional

Protecionismo comercial e segurança nacional: O desmonte do sistema financeiro internacional pelos Estados Unidos 41
Thiago Ferreira Almeida

Vantagens comparativas reveladas dos países do BRICS com relação aos minerais críticos para as transições energética e digital..... 91
Thiago Ferreira Almeida, Adriano Filipe da Silva Maia

A nova corrida industrial e a encruzilhada latino-americana: Crise, alternativas e o papel do Brasil..... 115
Alexandre Favaro Lucchesi

A correspondência (i)limitada entre o direito humano á privacidade digital e a proteção de dados pessoais 143
Jacqueline Salmen Raffoul

Consultoria livre prévia e informada prevista na convenção 169 da OIT e o desenvolvimento sustentável..... 159
Isabela Leão Moreira, Mariana Ferreira Bicalho, Stephanie Silva

Parte II - Contexto brasileiro e na América Latina

Crescimento, mudança estrutural e meio ambiente: Uma perspectiva econômico-ecológica para a América-Latina..... 183
Lucas Ferreira Lima, Miguel Ángel Torres Olivos, Larissa Steiner Chermont, Ballack Jensen Joseph

O estado brasileiro como elo entre o rentismo e a especialização prtimária da pauta exportadora..... 211
Marcelo Monteiro

Como as variáveis macroeconômicas são afetadas pelas expectativas do mercado, uma visão do Brasil. 247
Jaime William de Andrade Charles

Relação Brasil-China e a reindustrialização brasileirra: Limites e possibilidades..... 273
Bruno Mota Lopes

Parte III - China e ásia e a relação com o Brasil

China e a nova geopolítica do desenvolvimento: Rupturas com o liberalismo economico e a emergência de um modelo pós-ocidental.....303
Luiz César Silva

O protecionismo na guerra comercial China x EUA e o dessenvolvimento dos países periféricos: Lições históricas e caminhos alternativos..... 335
Marcelo Balloti Monteiro, Luiz César Silva

FINANCIAMENTO CHINES NO AGRONEGÓCIO BRASILEIRO 369
Yuri Benner Presendo, Thiago Ferreira Almeida

Parte IV - África e a relação com o Brasil

Integração regional na áfrica e sua inserção no capitalismo contemporâneo 393
Alexandre Favaro Lucchesi

Abundância de recursos naturais e o desenvolvimento do sul global: Maldição ou benção? 429
Marcelo Monteiro, Thiago Ferreira Almeida

INTRODUÇÃO

Thiago Ferreira Almeida
Luiz César Silva

O livro *"Estado e Desenvolvimento: Perspectivas Contemporâneas Internacionais e Brasileiras – Volume II",* organizado por Thiago Ferreira Almeida e Luiz César Silva, reúne análises de diferentes autores/pesquisadores sobre os novos rumos do desenvolvimento sustentável no século XXI, em meio à fragmentação geoeconômica global. Os autores, em meio às suas atividades de docência, pesquisa e atividade profissional, observam que a crise do paradigma neoliberal, iniciada em 2008, aprofundou-se no pós-pandemia, sobretudo com a aplicação de tarifas unilaterais pelos Estados Unidos em 2025, além dos países do Norte Global se utilizarem de medidas protecionistas no comércio, investimentos e tecnologia. Tais medidas direcionam-se principalmente para as economias emergentes, identificadas em fóruns internacionais como o BRICS+ e o G20. Essa realidade global reacendeu o debate sobre planejamento, relações econômicas internacionais, soberania e políticas públicas.

Assim, a obra tem como proposta uma leitura crítica das novas dinâmicas geopolíticas (e geoeconômicas) globais e uma nova releitura acerca do papel do Estado na reconfiguração das cadeias produtivas e na ascensão de potências emergentes, como China, Índia e Brasil. Dividido em quatro partes, contexto internacional, latino-americano e brasileiro, Ásia e África, o volume aprofunda a reflexão sobre como os países do Sul Global podem construir modelos soberanos de desenvolvimento económico sustentável.

No capítulo 1, *Thiago Ferreira Almeida* analisa a transformação do sistema econômico internacional diante da ascensão chinesa e do neoprotecionisimo norte-americano. A guerra comercial entre China e EUA marca uma inflexão no liberalismo global, revelando a revalorização do Estado como agente econômico. O autor alega que o protecionismo estratégico, longe de ser anacrônico, compõe

uma ferramenta legítima para os países periféricos promoverem industrialização autônoma e inserção soberana nas cadeias globais, por meio de políticas industriais, subsídios, tarifas seletivas e inovação tecnológica.

No capítulo 2, *Thiago Ferreira Almeida* e *Adriano Filipe da Silva Maia* analisam a importância dos minerais críticos, como lítio, níquel e terras raras, nas transições energéticas e digitais. Os autores destacam que os países do BRICS e do Sul Global possuem vantagens comparativas significativas na produção desses minerais estratégicos, que são essenciais para tecnologias verdes e digitais. Posto isto, concluem que essa posição fortalece o poder de barganha das economias emergentes, abrindo espaço para novas alianças produtivas e comerciais e para uma reconfiguração das relações Norte-Sul baseada em cooperação tecnológica e sustentabilidade.

Alexandre Favaro Lucchesi descreve, no capítulo 3, a conjuntura de uma nova corrida industrial global marcada pela Indústria 4.0 e pela transição verde. O autor interpreta as múltiplas crises do capitalismo - sanitária, econômica e ambiental - como parte de uma mudança estrutural profunda, e adverte que a América Latina corre o risco de permanecer subordinada como exportadora de "commodities verdes". Entretanto, ele também identifica oportunidades de reindustrialização soberana, destacando que o Brasil pode assumir papel central se adotar políticas de inovação, integração regional e sustentabilidade produtiva. Lucchesi afirma que o Brasil tem papel decisivo nesse processo, podendo liderar uma agenda de inovação tecnológica e integração regional, capaz de alinhar crescimento econômico com sustentabilidade e justiça social.

No capítulo 4, *Jacqueline Salmen Raffoul* analisa o desafio contemporâneo de conciliar o direito à privacidade com a crescente vigilância tecnológica. A autora mostra como a economia digital concentra poder em grandes corporações de dados e expõe vulnerabilidades nos sistemas de governança e nos direitos civis. Ela defende o fortalecimento das legislações de proteção de dados e

propõe uma governança digital soberana, que garanta equilíbrio entre inovação, liberdade e segurança individual.

Isabela Leão Moreira, Mariana Ferreira Bicalho e *Stephanie Silva* discutem, no capítulo 5, o direito à consulta livre, prévia e informada, conforme a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, como instrumento essencial de justiça social e sustentabilidade. Analisa-se o contexto brasileiro, em que a falta de cumprimento desse direito resulta em conflitos socioambientais e violações a comunidades tradicionais. O capítulo propõe, de modo irretocável, que o verdadeiro desenvolvimento deve incorporar participação popular, respeito cultural e proteção ambiental.

Já os autores *Lucas Ferreira Lima, Miguel Ángel Torres Olivos, Larissa Steiner Chermont e Ballack Jensen Joseph* abordam o contexto do crescimento, mudança estrutural e meio ambiente, na América Latina. Os autores relacionam as crises ambientais à estrutura econômica dependente da América Latina, propondo uma abordagem que integre economia e ecologia. Argumenta-se que o crescimento sustentável exige políticas industriais verdes, inovação tecnológica e redistribuição social. No capítulo é defendido que a superação da dependência histórica requer instituições fortes e integração regional voltada à justiça socioambiental.

No capítulo seguinte, *Marcelo Monteiro* analisa como o Estado brasileiro se tornou um mediador entre o capital rentista e a estrutura produtiva primário-exportadora. Monteiro critica políticas de desindustrialização e dependência de *commodities* e aponta, de forma assertiva, a necessidade de reconstruir o papel estatal como planejador e promotor da reindustrialização. Ele defende uma nova estratégia baseada em inovação, diversificação produtiva e soberania tecnológica.

Já *Jaime William de Andrade Charles* analisa o caso brasileiro, em relação ao impacto das expectativas do mercado sobre inflação, câmbio e juros, à luz da economia comportamental. Em sua pesquisa, as percepções e crenças dos agentes econômicos influenciam fortemente as decisões macroeconômicas, o que exige políticas públicas mais

realistas e adaptadas ao comportamento dos agentes brasileiros. O capítulo recomenda uma boa leitura crítica da racionalidade dos mercados financeiros.

No capítulo 9, *Bruno Mota Lopes* explora, de forma perspicaz, a parceria sino-brasileira e suas implicações para o processo de reindustrialização do Brasil. Ele analisa como o modelo chinês, baseado em planejamento estatal e inovação, oferece lições importantes para políticas industriais brasileiras. Lopes identifica oportunidades de cooperação tecnológica e de investimentos que podem impulsionar a reindustrialização do Brasil, que evite a dependência exportadora e promova o fortalecimento da indústria nacional e da autonomia tecnológica.

No capítulo posterior, *Luiz César Silva* analisa o modelo chinês como paradigma alternativo ao liberalismo econômico ocidental. Desde o início da década de 1990, a narrativa hegemônica, sancionada de forma dogmática sob a liderança dos países desenvolvidos do Ocidente, institucionalizou a ideia de que o progresso econômico e social dependeria da liberalização dos mercados, da retração do Estado e da adoção irrestrita da democracia liberal. O autor certifica que a combinação de planejamento estatal, inovação tecnológica e inserção global seletiva representa uma nova forma de desenvolvimento, que alia soberania produtiva e inclusão social. A China é apresentada como força motriz de uma ordem multipolar e referência para o Sul Global.

No capítulo 11, *Marcelo Balloti Monteiro* e *Luiz César Silva* aprofundam a análise sobre a guerra comercial entre China e EUA, argumentando que o retorno do protecionismo é sintoma do declínio da globalização neoliberal. Os autores argumentam que a trajeto dos países hoje considerados desenvolvidos revela que, ao contrário do discurso liberal predominante, políticas protecionistas e práticas neomercantilistas desempenharam um papel fundamental na consolidação das suas bases produtivas. Assim, os países periféricos podem aproveitar essa conjuntura para formular estratégias endógenas de desenvolvimento, inspiradas nas experiências históricas

de industrialização tardia. O protecionismo estratégico é apresentado como ferramenta de soberania e inovação produtiva.

No capítulo 12, *Yuri Benner Presendo* e T*hiago Ferreira Almeida* investigam a crescente presença chinesa no financiamento e na infraestrutura do agronegócio brasileiro. Analisam os impactos dessa relação na balança comercial, na soberania alimentar e na sustentabilidade ambiental. Os autores concluem que, embora os investimentos chineses ampliem o dinamismo econômico, também reforçam a dependência primária-exportadora e os desafios de diversificação produtiva. O setor brasileiro possui grande exposição e dependência tanto como comprador quanto como vendedor, estando sujeito aos preços praticados pelas estatais chinesas na exportação e à disponibilidade dos insumos fornecidos pelas empresas detidas direta e indiretamente pelo capital chinês na produção.

Posteriormente, *Alexandre Favaro Lucchesi* discute a integração econômica africana e seus esforços para ampliar autonomia política e produtiva frente à globalização. Analisa a formação de blocos regionais e o papel do BRICS como instrumento de fortalecimento das economias africanas. No contexto do capitalismo contemporâneo, marcado pela globalização intensificada a partir do final do século XX, o continente africano busca reposicionar-se nas relações internacionais de forma mais autônoma e coesa. A integração é vista como meio de reduzir vulnerabilidades externas e ampliar o protagonismo do continente no sistema internacional.

No capítulo final, *Marcelo Monteiro* e *Thiago Ferreira Almeida* refletem sobre a "maldição dos recursos naturais", analisando como a abundância de *commodities* pode perpetuar a dependência econômica do Sul Global. As análises históricas e dos modelos econômicos evidenciam situações de *trade-off* entre a abundância de minerais e setores industrializados, uma vez que a ampliação no setor de *commodities* pode reduzir a industrialização, como observado na questão da doença holandesa. Os autores debatem sobre o papel do financiamento climático e propõem que as políticas de transição ecológica sejam usadas para promover autonomia tecnológica e

inclusão social, e não para reproduzir estruturas de subordinação econômica.

PARTE I

CONTEXTO INTERNACIONAL

PROTECIONISMO COMERCIAL E SEGURANÇA NACIONAL: O DESMONTE DO SISTEMA FINANCEIRO INTERNACIONAL PELOS ESTADOS UNIDOS

Thiago Ferreira Almeida[1]

INTRODUÇÃO

O sistema econômico internacional pós-Guerra Fria, iniciado com a queda do Muro de Berlim (1989) e o colapso da União Soviética (1991), pode ser considerado o ápice do paradigma da globalização contemporânea, caracterizado pelo livre comércio, pela expansão das corporações transnacionais e pela divisão internacional do trabalho. Esse período é resultado da estrutura concebida no final da Segunda Guerra Mundial, pelo Acordo de Bretton Woods (1944), que criou o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)[2]

1 Residente de 2º Pós-Doutorado em financiamento climático e protecionismo comercial dos minerais críticos para as transições energética e digital na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará (2025-2026) e visitante convidado no Centro de Direito Internacional de Amsterdã (ACIL), da Universidade de Amsterdã (UvA), Países Baixos (2025). Pós-Doutorado em financiamento climático dos minerais críticos para as transições energética e digital na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) entre 2024-2025. Pesquisador de pós-doutorado convidado para a Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (Clássica), Portugal (2024). Doutor em Direito Internacional pela UFMG (2023), tendo sido agraciado com bolsa CAPES - Doutorado Sanduíche, como pesquisador convidado na Universidade de Genebra, Suíça (2021-2023). Professor no Centro de Excelência Jean Monnet UFMG e PUC Minas, Brasil. Advogado e Especialista no Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) em operações de crédito com bancos multilaterais de desenvolvimento. Membro da Rede Brasil-Suíça de Pesquisadores e Profissionais. Vice-Presidente da Comissão de Direito Internacional da OAB/MG. Coordenador do Grupo de Estudos E3 - *Études sur les Économies Émergentes / Studies on Emerging Economies* (*almeida.thf@gmail.com*).

2 O Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) ou *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD) é comumente chamado de Banco Mundial por ter sido a primeira das cinco organizações que formam o Grupo Banco Mundial. Além do BIRD, fazem parte do Grupo Banco Mundial a Associação Internacional de Desenvolvimento (*International Development Association* - IDA), a Corporação Financeira Internacional - CFI (*International Finance Corporation* - IFC), a Agência Multilateral de Investimento e Garantia (*Multilateral Investment*

e o Fundo Monetário Internacional (FMI),[3] e pela Conferência de Havana (1947-1948), que aprovou o Acordo Provisório de Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade* - GATT47). A aprovação de tal acordo se manteria até a devida constituição da Organização Internacional do Comércio (OIC), o que não havia sido aprovado pelo Senado dos Estados Unidos.

O GATT47 torna-se o instrumento permanente a orientar as negociações do comércio internacional e as soluções de controvérsias decorrentes dos seus países signatários na segunda metade do século XX.[4] O tripé econômico global foi consolidado com a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC ou *World Trade Organization* - WTO) em 1994.[5]

O início do século XXI testemunhou o ataque às Torres Gêmeas em 11 de setembro de 2001 e a crise financeira de 2008, ambos nos Estados Unidos. Esses eventos ocorreram *pari passu* com o crescimento

---

Guarantee Agency - MIGA) e o Centro Internacional para Resolução de Disputas de Investimentos (*International Centre for Settlement of Investment Disputes* - ICSID). Vide: ALMEIDA, Thiago Ferreira. **A natureza jurídica dos empréstimos por organizações internacionais de cooperação financeira: as licitações brasileiras realizadas com normas internacionais**. Belo Horizonte: Expert, 2021, p. 26-27; WORLD BANK GROUP. **Who we are**. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/who-we-are>. Acesso em: 31 ago. 2022.

3 O Fundo Monetário Internacional difere do Banco Mundial ao destinar recursos durante crises financeiras, enquanto que o Banco Mundial vincula seus recursos a programas de longo prazo para infraestrutura e serviços públicos em países em desenvolvimento. Vide: INTERNATIONAL MONETARY FUND. **What is the IMF?** Disponível em: <www.imf.org/en/About/Factsheets/IMF-at-a-Glance>. Acesso em: 29 mar. 2025.

4 ALMEIDA, Thiago Ferreira. **A natureza jurídica dos empréstimos por organizações internacionais de cooperação financeira: as licitações brasileiras realizadas com normas internacionais**. Belo Horizonte: Expert, 2021. Disponível em: <https://experteditora.com.br/a-natureza-juridica-dos-emprestimos/>. Acesso em: 28 abr. 2025, p. 35-37.

5 LOWENFELD, Andreas F. **International Economic Law**. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2008; ALMEIDA, Thiago Ferreira. **Investimentos internacionais e desenvolvimento em países emergentes: o direito internacional do investimento nos níveis bilateral, regional e multilateral, na perspectiva dos países emergentes como importadores e recentes exportadores de capital**. Belo Horizonte: Expert, 2024, p. 86.

econômico das economias emergentes, identificadas em fóruns como o BRIC (desde 2009)[6] e o G20 (desde 2008).[7]

6 O acrônimo foi concebido por Jim O'Neil em 2001, indicando que os quatro países do BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) seriam as principais economias no final da década. Em 2009, tornou-se um fórum de encontros anuais, sendo que em 2011 a África do Sul integrou o fórum. A partir de 2023, outros cinco países concordaram em participar, sendo o grupo denominado de BRICS+. Além dos 5 membros, o grupo inclui Egito, Etiópia, Irã, Emirados Árabes Unidos e Indonésia. A Arábia Saudita ainda não confirmou sua adesão como membro pleno, embora participe das cúpulas, e a Argentina, convidada em 2023, recusou-se a entrar. Vide: O'NEIL, Jim. **Building Better Global Economic BRICs**. nº 66. Goldman Sachs, 2001; JONES, Stephanie. **BRICS and Beyond. Executive Lessons on Emerging Markers**. Chichester, John Wiley & Sons, 2012; COOPER, Andrew F. **The BRICS: A Very Short Introduction**. Oxford: Oxford University Press, 2016; COLLINS, David. **The BRIC states and outward foreign direct investment**. Oxford: Oxford University Press, 2013; CAI, Congyan. **Balanced Investment Treaties and the BRICS**. Symposium on the BRICS Approach to the Investment Treaty System. Published online by Cambridge University Press, 2018. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-journal-of-international-law/article/balanced-investment-treaties-and-the-brics/56C85862272581F25C28120CA9C5707C>. Acesso em: 4 ago. 2023; ASONGU, Simplice; ODHIAMBO, Nicholas M. **Drivers of Growth in Fast Emerging Economies: A Dynamic Instrumental Quantile Approach to Real Output and Its Rates of Growth in BRICS and Mint Countries, 2001-2011**. Applied Econometrics and International Development. n. 18(1), June 2018; ALMEIDA, Thiago Ferreira; SILVA, Roberto Luiz. **The Development Bank of BRICS**. BRICS Law Journal. v. 5, n. 4. University of Tyumen, Russian Federation, 2018; ALMEIDA, Thiago Ferreira; SILVA, Roberto Luiz. **BRICS e os bancos multilaterais de desenvolvimento: a atuação na pandemia do COVID-19**. Latin American Journal of Development, *[S. l.]*, v. 4, n. 3, 2022. Disponível em: <https://latinamericanpublicacoes.com.br/ojs/index.php/jdev/article/view/1106>. Acesso em: 31 ago. 2022; SANTOS, Alvaro; THOMAS, Chantal; e TRUBEK, David (eds.). **World Trade and Investment Law Reimagined. A progressive agenda for an Inclusive Globalization**. Londres: Anthem Press, 2019; STUENKEL, Oliver. **The BRICS and the future of global order**. Lanham: Lexington Books, 2015; XU, Fan. **Opportunities and Risk Assessment of BRICs New Development Bank**. Macro Management & Public Policies. v. 1, is. 1. March, 2019; WILSON, Dominic; KELSTON, Alex; AHMED, Swamali. **Is this the 'BRICs Decade'?** BRICs Monthly. Goldman Sachs Global Economics, Commodities and Strategy Research. Issue n. 10/03. May 20, 2010. Disponível em: https://www.goldmansachs.com/insights/archive/archive-pdfs/brics-decade-pdf.pdf. Acesso em: 24 fev. 2021; ISMAIL, Sumayya. **'A wall of BRICS': The significance of adding six new members to the bloc**. August 24, 2023. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2023/8/24/analysis-wall-of-brics-the-significance-of-adding-six-new-members>. Acesso em: 25 ago. 2023; BRASIL. **Brazil announces Indonesia as a full member of BRICS.** January 9th, 2025. Disponível em: <www.gov.br/planalto/en/latest-news/2025/01/brazil-announces-indonesia-as-full-member-of-brics>. Acesso em: 29 mar. 2025; BRASIL. **Brazil takes over the BRICS presidency in 2025**. January 1st, 2025. Disponível em: <www.gov.br/planalto/en/latest-news/2025/01/brazil-assumes-the-presidency-of-brics-in-2025>. Acesso em: 29 mar. 2025.

7 Apesar da sua criação em 1999, desde 2008 que o G20 tornou-se o principal fórum de chefes de Estado e de Governo a discutir a estabilidade econômica global. A última

As economias emergentes responderão por quase 50% do PIB mundial em 2024, em comparação com o início do século XXI, em 2000, que era somente de 25%. Significa que as economias emergentes alteraram o sistema econômico global em apenas uma geração. Essa mudança demonstra a rápida transformação econômica nos últimos anos e, por sua vez, gera alterações significativas na sociedade internacional. Contudo, tensões geopolíticas causam impacto significativo nessas economias emergentes e em desenvolvimento, caracterizadas pela redução da entrada de investimentos estrangeiros e no aumento sistemático das restrições comerciais, comparadas em 2024 em relação a 2010.[8]

Observa-se que as taxas de crescimento dos países emergentes e em desenvolvimento são maiores que as dos países desenvolvidos. A taxa de crescimento do PIB mundial em 2024 foi de 3,2%, sendo que para os países desenvolvidos foi de 1,7% e, para os emergentes e em desenvolvimento, 4,2%, no ano de 2024. No mesmo ano, a Índia obteve um crescimento de 6,5% do PIB, superior ao da China (4,8%), e muito superior ao das potências europeias, como o Reino Unido (0,9%), a França (1,1%) e a Alemanha (-0,2%). Brasil e Estados Unidos tiveram um crescimento similar de 3,7% e 2,8%, respectivamente, o que demonstra a resiliência da economia norte-americana e o retorno de um crescimento brasileiro, muito em virtude de um longo período de crise doméstica, desde 2015, agravada pela pandemia do COVID-19.[9]

---

cúpula, em 2024, ocorreu no Rio de Janeiro. Vide: BRASIL. **G20 Rio de Janeiro Leaders' Declaration**. November 18th-19th, 2024. Disponível em: <www.gov.br/planalto/pt-br/media/18-11-2024- declaracao-de-lideres-g20.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2025.

8 WORLD BANK GROUP. **Global Economic Prospects.** January 2025. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/f983c12d-d43c-4e41-997e-252ec6b87dbd/content>. Acesso em: 1 mar. 2025, p. xv.

9 INTERNATIONAL MONETARY FUND. **World Economic Outlook Update**. Global Growth: Divergent and Uncertain. January 2025. Disponível em: <www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2025/01/17/world-economic-outlook-update-january-2025>. Acesso em: 2 mar. 2025; COUTO, Ana C. L.; COUTO, Joaquim M. **A Nova "Década Perdida" do Brasil (2011-2020)**. A Economia em Revista, v. 29, n. 3, setembro/dezembro 2021. Universidade Estadual de Maringá, 2021; PAULA, Luiz F. de; PIRES, Manoel. **Crise e perspectivas para a economia brasileira**. Estudos Avançados 31(89), Universidade de São Paulo, 2017; COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA. **Estudo Econômico da América Latina e do Caribe. 2024**. Disponível em:

Frente à baixa disponibilidade de crédito internacional para o desenvolvimento, as economias emergentes no início do século XXI adotaram nova postura de tomadoras para formadoras de normas (*rule takers* to *rule makers*), demandando reformas no sistema econômico internacional e constituindo novos bancos multilaterais de desenvolvimento. Em específico, tais países se qualificam como economias emergentes, que apresentam reconhecida performance econômica e demandam maior representatividade no sistema internacional.[10]

No século XXI, iniciou-se um novo paradigma econômico, marcado pela crise financeira de 2008, em paralelo com a ascensão

---

<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/f63a935c-b4c8-4ed5-98af-7b4175465ca4/content>. Acesso em: 2 mar. 2025; NASSIF, André. **As armadilhas do tripé da política macroeconômica brasileira**. Revista de Economia Política, vol. 35, nº 3 (140), pp. 426-443, julho-setembro/2015. Disponível em: <www.scielo.br/j/rep/a/YCjp9wX6hgTV4NkhnYGrtbm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 2 mar. 2025; BARBOSA FILHO, Fernando de H. **A crise econômica de 2014/2017.** Estudos Avançados 31(89), Universidade de São Paulo, 2017; SILVA, José Alderir. **A Terceira Década Perdida da Economia Brasileira: os anos de 2010 a 2019**. Revista de Economía del Caribe. n. 33, Barranquilla, Jan./June, 2024. Disponível em: <www.scielo.org.co/pdf/ecoca/n33/2145-9363-ecoca-33-2.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2025.

10 ALMEIDA, Thiago Ferreira. **Investimentos internacionais e desenvolvimento em países emergentes: o direito Internacional do investimento nos níveis bilateral, regional e multilateral, na perspectiva dos países emergentes como importadores e recentes exportadores de capital**. Belo Horizonte: Expert, 2024. A posição dos países emergentes pela reforma das instituições financeiras é observada na aprovação da reforma do FMI de 2010, efetivada somente em 2016, após a reticente aprovação no Senado dos Estados Unidos em dezembro de 2015. Quanto ao Banco Mundial, ainda é pauta não aprovada até o momento. Observa-se que a aprovação da reforma do FMI em 2010 foram consequência da coordenação das nações reunidas no G20, em substituição do G7, na definição de medidas de recuperação fiscal do sistema econômico global durante a crise de 2008. Nesse período, os BRIC lideraram a posição dos emergentes e constituíram-se em um grupo político coeso na tomada de medidas convergentes e na reivindicação de suas pautas por uma representação internacional condizente com sua pujança econômica. Vide também: CHITENDERU, Tafadzwa Thelmah. **Integration of the New Development Bank into the International Financial Architecture**. Faculdade de Negócios e Ciências Econômicas da Universidade Nelson Mandela. Orientador Professor R. Ncwadi (Doutorado) - Universidade Nelson Mandela, 2018, p. 42-43; SUCHODOLSKI, Sergio Gusmão; DEMEULEMEESTER, Julien Marcel. **The BRICS Coming of Age and the New Development Bank**. v. 9, issue 4. Global Policy. University of Durham e John Wiley & Sons, 2018, p. 3-4; INTERNATIONAL MONETARY FUND. **IMF Executive Board Approves Major Overhaul of Quotas and Governance**. November 5th, 2010. Disponível em: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr10418>. Acesso em: 12 fev. 2024.

das economias emergentes, que se organizaram no BRICS e no G20. Em especial, o G20 substituiu o G7 como o principal fórum para debate sobre a estabilidade econômica global. Além disso, a crise do euro, a pandemia da COVID-19 e a invasão da Rússia na Ucrânia provocaram uma desaceleração do processo de globalização, *pari passu* com o que se expandiram economias emergentes, como Brasil, China e Índia. Os investimentos chineses nos setores verde e digital (painéis solares, baterias elétricas para veículos, turbinas eólicas, comunicação 5G, chips e semicondutores) intensificaram a concorrência comercial com o Norte Global, levando a processos de fragmentação geoeconômica, sobretudo nas tecnologias avançadas, notadamente, de energia renovável e transformação digital.

Essa realidade de recente competição tecnológica entre emergentes e as tradicionais economias desenvolvidas provocou clivagens no modelo globalizado e de terceirização das etapas de produção. Enquanto a década de 1990 e 2000 foi caracterizada pela presença de empresa transnacionais, que haviam migrado suas plantas de produção para países de menor custo de mão de obra ou que possuíam ordenamentos jurídicos menos rigorosos quanto a proteção social, trabalhista e ambiental, a década de 2010 e, sobretudo após a pandemia do COVID-19, alterou-se tal estrutura pela adoção de medidas protecionistas, estabelecendo clivagens entre economias consideradas aliadas ou adversárias. As cadeias de produção passaram a adotar modelos como "*onshoring*", "*inshoring*", "*reshoring*", "*nearshoring*" e "*friendshoring*".[11]

Por *friendshoring* entende-se o movimento de reorientação das cadeias de produção para economias consideradas politicamente e economicamente de baixo risco ou seguras, a partir do país em que se analisam as trocas comerciais. Esse entendimento é subjetivo, moldado conforme imperativos de política comercial doméstica ou

11 ELLERBECK, Stefan. **What's the difference between 'friendshoring' and other global trade buzzwords?** World Economic Forum. February 17th, 2023. Disponível em: <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement>. Acesso em: 6 set. 2025.

subordinado a posições partidárias no poder, o que gera uma expansão da fragmentação e da (des)globalização. Esse conceito desvirtua os compromissos expressos no Acordo de Marraqueche que criou o sistema multilateral de comércio da OMC.

O conceito de "*nearshoring*" estabelece o processo de realocação das operações de produção da empresa em países próximos da nação em que se encontra a sua sede. Esse termo também pode ser entendido como regionalização da produção. A exemplo, México e Canadá são países próximos em que empresas norte-americanas estabelecem suas produções, muito em decorrência da livre circulação de bens e capital permitida pelo *United States-Mexico-Canada Agreement* (USMCA).[12]

Os termos "*onshoring*", "*inshoring*" e "*reshoring*" são sinônimos e significam a transferência das operações de determinada empresa para o seu país de origem ou de sua sede corporativa. Esse movimento caracterizou-se durante a pandemia do COVID-19, uma vez que houve a cessação de movimentação de bens e indivíduos, em decorrência das decretações de quarentena. À época, identificou-se a necessidade de produtos e insumos de saúde serem manufaturados domesticamente. Na Administração Trump 2, a partir de 2025, os Estados Unidos exercem pressão para que as economias reinvestam em seu país, a fim de evitar o impacto das tarifas, como observado em empresas de tecnologias de comunicação e digitais e de automóveis.[13] Todavia, as pressões por

12 O USMCA reformou o Acordo de Livre-Comércio do Atlântico Norte (*North Atlantic Free Trade Agreement* - NAFTA) em 2020, durante a Administração Trump 1. Vide: UNITED STATES OF AMERICA. **United States-Mexico-Canada Agreement.** Disponível em: <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement>. Acesso em: 9 mai. 2025.

13 REUTERS. **Which companies are looking at US expansion to lessen tariff fallout?** July 22nd, 2025. Disponível em: <www.reuters.com/business/foreign-companies-eye-us-expansion-lessen-fallout-tariffs-2025-01-29/>. Acesso em: 6 set. 2025; CERULLO, Megan. **These companies say they're investing more in U.S. manufacturing as tariffs go into effect**. CBS News. April 30th, 2025. Disponível em: <www.cbsnews.com/news/us-manufacturing-domestic-tariffs/>. Acesso em: 6 set. 2025; UNITED STATES OF AMERICA. **Trump Effect: A Running List of New U.S. Investment in President Trump's Second Term.** The White House. August 15th, 2025. Disponível em: <www.whitehouse.gov/articles/2025/08/trump-effect-a-running-list-of-new-u-s-investment-in-president-trumps-second-term/>. Acesso em: 6 set. 2025.

reinvestimento ou ameaças decorrentes da imposição de tarifas[14] não são os únicos elementos na definição da política de investimento de empresas transnacionais. Tais restrições comerciais podem também causar o efeito inverso, afastando investimentos para o país.[15] Esses termos, portanto, são contrários a "*offshoring*", que significa mover as operações de uma empresa para outra nação, a fim de reduzir os custos de produção e de salários.

Um marco temporal importante que caracteriza essa mudança do paradigma de livre-comércio para o de protecionismo comercial e de fragmentação geoeconômica é o ano de 2015. Observam-se fraturas de uma (des)globalização ou globalização mais lenta ("slowbalization") em setores específicos, de forte interesse estratégico, como energia, aço e alumínio, incluindo as tecnologias verdes e digitais.[16]

O ano de 2025 reforça a análise da adoção de políticas protecionistas, principalmente com o início da Administração Trump 2, com a aplicação de barreiras tarifárias unilaterais a quase todos os países e regiões no mundo. Reconhece-se, portanto, um aprofundamento da reorientação da política externa norte-americana para comércio e investimento. Na Administração Biden (2021-2025), houve a continuidade do modelo de política externa da Administração Trump 1 (2017-2021) e que, por sua vez, é possível indicar tais características ainda na Administração Obama (2009-2017).

Tanto as gestões Trump 1 e 2, quanto as do Obama e Biden, apresentam a mesma estratégia, com diferenças no emprego de

14 CHIA, Osmond. **Trump's sweeping new tariffs take effect against dozens of countries**. BBC News. August 7th, 2025. Disponível em: <www.bbc.com/news/articles/cx23jmvn5yzo>. Acesso em: 6 set. 2025.

15 EUROPEAN COMMISSION. **The macroeconomic effect of US tariff hikes**. May 19th, 2025. Disponível em: <https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/spring-2025-economic-forecast-moderate-growth-amid-global-economic-uncertainty/macroeconomic-effect-us-tariff-hikes_en>. Acesso em: 6 set. 2025.

16 ALMEIDA, Thiago F. **Fragmentação geoeconômica, policrises, slowbalization e too big to fail: o sistema financeiro internacional pós-pandemia COVID-19**. *In*: ALMEIDA, Thiago F. (org.) Perspectivas Contemporâneas: Direito Internacional. Belo Horizonte: Expert Editora, 2024. Disponível em: <https://experteditora.com.br/perspectivas-contemporaneas-do-direito-internacional/>. Acesso em: 13 jun. 2025.

mecanismos de política externa e na relação com os demais países no plano econômico global. Em outras palavras, seria a mesma política de comércio com uma abordagem diferente (*same policy, different tone*).[17] Enquanto o governo Trump se utiliza das barreiras tarifárias discriminatórias, o governo Biden valeu-se de subsídios, enquanto o Obama atuou na celebração de acordos de livre-comércio no Pacífico sem a China, como era a estratégia da Parceria Trans-Pacífica (*Trans-Pacific Partnership* - TPP).[18]

17 MERCURIO, Bryan. **President Biden on trade: Same policy, different tone?** Hinrich Foundation. January 26th, 2021. Disponível em: <www.hinrichfoundation.com/research/article/us-china/biden-trade-policy-2021-same-or-different/>. Acesso em: 6 abr. 2025; WISEMAN, Paul. **Trump or Biden? Either way, US seems poised to preserve heavy tariffs on imports**. AP News. May 21st, 2024. Disponível em: <https://apnews.com/article/trump-biden-trade-tariffs-china-inflation-1c17b1d223080b7a594326905380845a>. Acesso em: 6 abr. 2025; SCHROPP, Simon. **International Trade Policy Under Biden: The "New" Washington Consensus and Its Discontents**. Washington International Trade Association. June 19th, 2024. Disponível em: <www.wita.org/atp-research/trade-biden/>. Acesso em: 6 abr. 2025; SCHROPP, Simon. **Biden and Trade: No Trade Policy, No-Trade Policy or Both?** Intereconomics. Review of European Economic Policy. v. 57, n. 6, 2022. Disponível em: <www.intereconomics.eu/contents/year/2022/number/6/article/biden-and-trade-no-trade-policy-no-trade-policy-or-both.html>. Acesso em: 6 abr. 2025.

18 Em 2015 foi celebrado o TPP entre os Estados Unidos e 12 economias do Pacífico, na tentativa de isolar a China dessa área de livre-comércio. Contudo, na Administração Trump (2017-2020), os Estados Unidos retiraram a assinatura do acordo. Em 2018, uma nova versão do TPP foi assinada, sendo a Parceria Compreensiva e Progressiva Transpacífica (*Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Partnership* - CPTPP), envolvendo os 11 Estados remanescentes. Na Administração Biden, não houve a manifestação em retornar ao acordo. Em especial, o Reino Unido solicitou em 2023 a adesão ao CPTPP, concluída em 15 de dezembro de 2024, além do Taiwan, Equador, Costa Rica, Uruguai, Ucrânia e da própria China. Vide: ALMEIDA, Thiago F. **A Corrida pelo Ouro Verde e os Minerais Críticos para as Transições Energética e Digital. A Diplomacia dos minerais e a Perspectiva Emergente do Sul Global**. Belo Horizonte: Editora Expert, 2025. Disponível em: <https://experteditora.com.br/a-corrida-pelo-ouro-verde-e-os-minerais-criticos-para-as-transicoes-energetica-e-digital-a-diplomacia-dos-minerais-e-a-perspectiva-emergente-do-sul-global/>. Acesso em: 5 set. 2025, p. 265; SHIN, Yvin. **The U.S. and the CPTPP: How President Biden Can Reaffirm America's Commitments in the Indo-Pacific**. December 10th,2021. Disponível em: <www.cpreview.org/articles/2021/12/the-us-and-the-cptpp-how-president-biden-can-reaffirm-americas-commitments-in-the-indo-pacific>. Acesso em: 15 abr. 2025; REUTERS. **China applies to join Pacific trade pact to boost economic clout**. September 17th, 2021. Disponível em: <www.reuters.com/world/china/china-officially-applies-join-cptpp-trade-pact-2021-09-16/>. Acesso em: 26 nov. 2024.

Por sua vez, a Administração Trump 2, a partir do ano de 2025, é o reconhecimento do declínio do paradigma do unilateralismo norte-americano, sobretudo no sistema econômico internacional. A posição de liderança isolada dos Estados Unidos, advinda da Queda do Muro de Berlim (1989) e da implosão da União Soviética (1991). Pode-se observar tal declínio gradual pelas manifestações oficiais dos Estados Unidos. Enquanto na Administração Biden, este presidente havia manifestado que os Estados Unidos era uma "nação indispensável" ("*indispensible nation*"), baseada na retórica da Secretária de Estado norte-americana Madeleine Albright (1997-2001), no governo Clinton,[19] o Secretário de Estado Marco Rúbia, da Administração Trump 2, manifestou que "não seria normal para o mundo existir um poder unipolar" ("*it is not normal for the world to simply have an unipolar power*").[20]

A decisão por um governo fundamentado no "*American First*" demonstra o desinteresse norte-americano em manter a sua tradicional política externa baseada no multilateralismo iniciado por Woodrow Wilson em seus 14 Pontos e a criação da Liga das Nações,[21] seguida por Franklin Delano Roosevelt e a Organização das Nações Unidas. Na seara econômica, os acordos de Bretton Woods e de Marraqueche estabeleciam as regras globais para estabilidade econômica (FMI), financiamento ao desenvolvimento (Grupo Banco Mundial) e comércio internacional (GATT/OMC).

Em especial, a política do "*American First*" não determina uma reorientação do interesse nacional norte-americano. Lado outro, estabelece o exercício de pressão política e econômica sobre

19 BACEVICH, Andrew. **POV: Is the United States an "Indispensable Nation" or Reckless and Misguided? President Biden is now doubling down on the self-congratulatory rhetoric of the 1990s.** November 3rd, 2023. Boston University Today. Disponível em: <www.bu.edu/articles/2023/is-the-us-indispensable-nation-or-reckless-misguided/>. Acesso em: 6 set. 2025.

20 UNITED STATES OF AMERICA. **Secretary Marco Rubio with Megyn Kelly of The Megyn Kelly Show**. Interview. January 30th, 2025. Disponível em: <www.state.gov/secretary-marco-rubio-with-megyn-kelly-of-the-megyn-kelly-show>. Acesso em: 6 set. 2025.

21 NATIONAL WWI MUSEUM AND MEMORIAL. **The Fourteen Points. Woodrow Wilson and the U.S. Rejection of the Treaty of Versailles**. Disponível em: <www.theworldwar.org/learn/peace/fourteen-points>. Acesso em: 6 set. 2025.

as demais nações, a fim de maior poder de barganha e ganhos de curto prazo, afastando-se das estratégias tradicionais de cooperação para o cumprimento dos objetivos globais, como a defesa dos Direitos Humanos, ação climática e ajuda ao desenvolvimento. Essa unilateralidade caracteriza-se pela busca por benefício próprio às custas do prejuízo aos demais ("*Beggar-Thy-Neigbour*"), responsável pela reintrodução de medidas protecionistas em um contexto global de fragmentação geoeconômica.[22] Tal novo paradigma na política externa norte-americana data dos efeitos da crise financeira de 2008 e da competição com os países emergentes, com destaque para a China.[23]

2. BARREIRAS TARIFÁRIAS UNILATERAIS E AEXCEÇÃO DA SSEGURANÇA NACIONAL: A POLÍTOCA COMERIAL DOS ESTADOS UNIDOS E A MIULITIZAÇÃO DA ECONOMIA GLOBAL

Em 9 de julho de 2025, a Administração Trump 2 anunciou o aumento de tarifas em 50% para o Brasil, elevando os 10% anunciados em abril. Foram enviadas cartas ao governo brasileiro e a nove outros países com pouca ou reduzida presença na balança comercial norte-americana e sem estrutura industrial para competir com os Estados Unidos: Filipinas, Iraque, Brunei, Moldávia, Argélia, Líbia e Sri Lanka.[24]

22 RODRIK, Dani. The Beggar-Thy-Neighbor Test. **Project Syndicate**. October 10, 2024. Disponível em: <www.project-syndicate.org/commentary/economic-policy-debate-should-focus-not-on-subsidies-tariffs-but-on-beggar-thy-neighbor-by-dani-rodrik-2024-10>. Acesso em: 11 mar. 2025.

23 ALMEIDA, Thiago F. **A Corrida pelo Ouro Verde e os Minerais Críticos para as Transições Energética e Digital. A Diplomacia dos minerais e a Perspectiva Emergente do Sul Global**. Belo Horizonte: Editora Expert, 2025. Disponível em: <https://experteditora.com.br/a-corrida-pelo-ouro-verde-e-os-minerais-criticos-para-as-transicoes-energetica-e-digital-a-diplomacia-dos-minerais-e-a-perspectiva-emergente-do-sul-global/>. Acesso em: 5 set. 2025, p. 310-311.

24 BOAK, Josh; SAVARESE, Mauricio. **Trump tariffs goods from Brazil at 50%, citing 'witch hunt' trial against country's former president.** Associated Presse. July 10th, 2025. Disponível em: <https://apnews.com/article/trump-tariffs-eu-trading-partners-letter-958bafd5f28d600eb0dd55fa8e942f64>. Acesso em: 13 jul. 2025; MESSERLY,

Desde o início da Administração Trump 2, em 20 de janeiro de 2025, observa-se o uso de ordens executivas (o que seriam consideradas como decretos presidenciais no ordenamento jurídico brasileiro) derivadas de legislações que tratam de medidas emergenciais de comércio, com as justificativas relacionadas à imigração, entrada de drogas (*fentanyl*) ou déficit na balança comercial norte-americana. Em todos os decretos de aumento de tarifas, tais justificativas foram alegadas na categoria de segurança nacional ou segurança econômica nacional.

No caso brasileiro, no dia 9 de julho de 2025, alegaram-se interesses políticos exclusivamente de caráter privado, como questões processuais de empresa privada ligada à propriedade do presidente norte-americano e seus partidários políticos, o que não condiz com o uso de atos de Chefe de Estado dos Estados Unidos. A justificativa que poderia se qualificar como de teor governamental que se observou na carta foi a alegação de déficit da sua balança comercial com o Brasil. Todavia, observa-se que desde 2009 houve um *superávit* das exportações norte-americanas ao Brasil, frente aos produtos brasileiros importados, o que afasta as alegações de *déficit* comercial. No primeiro semestre de 2025, o *superávit* na balança comercial dos Estados Unidos foi de USD 1,6 bilhões.[25]

> Se, por qualquer motivo, você decidir aumentar suas tarifas, então, qualquer que seja o valor escolhido, ele será adicionado aos 50% que cobramos. Entenda que essas tarifas são necessárias para corrigir os muitos anos de políticas tarifárias e não tarifárias e barreiras comerciais do Brasil, causando *déficits* comerciais

Megan; HAWKINGS, Ari; BAZAIL-EMIL, Eric. **'The president is pissed': Trump's Brazil tariff threat is part of a bigger geopolitical dispute**. Politico. July 10th, 2025. Disponível em: <www.politico.com/news/2025/07/10/trumps-brics-fueled-anger-sparked-50-percent-tariff-threat-on-brazil-00447814>. Acesso em: 13 jul. 2025.

25 PUPO, Fábio. **Data Contradicts Trump, Shows U.S. Runs Trade Surplus with Brazil**. Folha S. Paulo. July 10th, 2025. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/internacional/en/business/2025/07/data-contradicts-trump-shows-us-runs-trade-surplus-with-brazil.shtml>. Acesso em: 13 jul. 2025.

> insustentáveis contra os Estados Unidos. Esse *déficit* é uma grande **ameaça à nossa economia** e, de fato, à nossa **segurança nacional**! Além disso, devido aos contínuos ataques do Brasil às atividades comerciais digitais de empresas americanas, bem como para iniciar imediatamente uma investigação da Seção 301 sobre o Brasil (*grifo nosso*).[26]

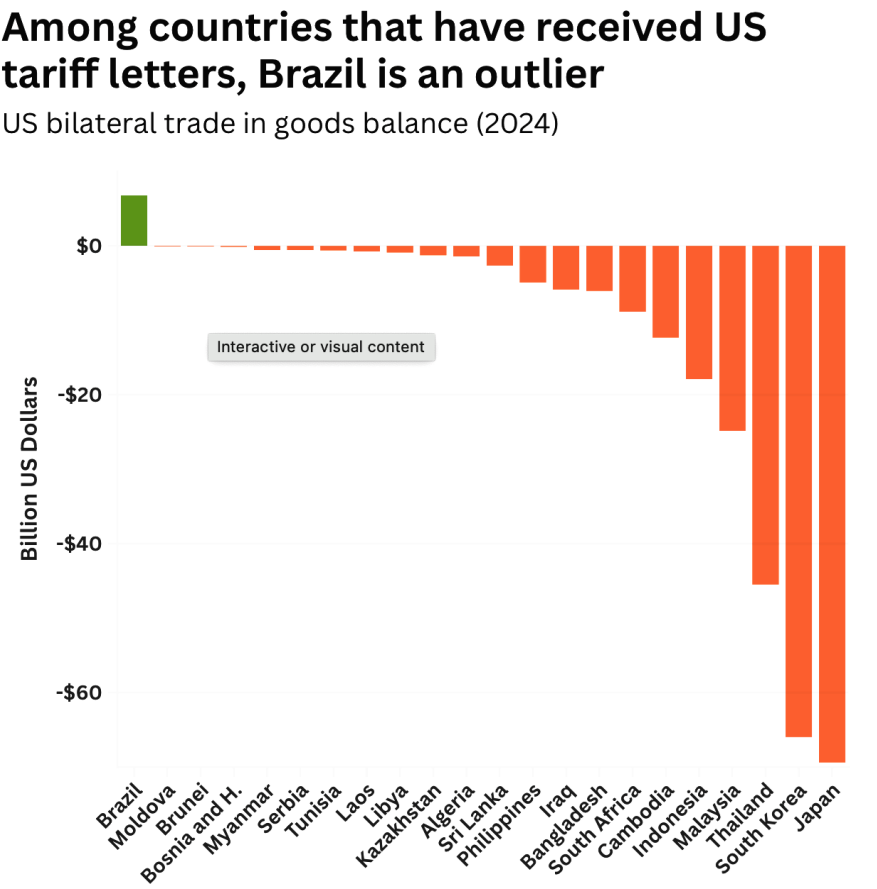
Dados do próprio governo norte-americano demonstram os *superávits* consecutivos dos Estados Unidos em relação ao Brasil entre 2008 e 2024, inclusive no primeiro semestre de 2025, em sua balança comercial de bens.[27]

Em comparação com os demais países que também receberam cartas do governo norte-americano quanto aos alegados déficits comerciais, somente no Brasil o governo norte-americano apresenta *superávit*.

26 Tradução livre do original: "If for any reason you decide to raise your Tariffs, then, whatever the number you choose to raise them by, will be added onto the 50% that we charge. Please understand that these Tariffs are necessary to correct the many year's of Brazil's Tariff, and Non-Tariff, Polices and Trade Barries, causing these unsustainable Trade Deficits against the United States. This Deficit is a major threat to our Economy and, indeed, our National Security! Additionally, because of Brazil's continued attacks on the Digital Trade activities of American Companies, as well as to immediately initiate a Section 301 Investigation of Brazil." Vide: MIGALHAS. **Em carta a Lula, Trump anuncia tarifa de 50% ao Brasil e critica o STF**. 9 de julho de 2025. Disponível em: <www.migalhas.com.br/quentes/434372/em-carta-a-lula-trump-anuncia-tarifa-de-50-ao-brasil-e-critica-stf>. Acesso em: 13 jul. 2025.

27 UNITED STATES OF AMERICA. **Trade in Goods with Brazil. United States Census Bureau. 2008-2025.1.** Disponível em: <www.census.gov/foreign-trade/balance/c3510.html>. Acesso em: 22 set. 2025.

Figura 1 - Saldo da balança comercial entre os Estados Unidos e o Brasil e outros parceiros em 2024.



Source: Calculated with USA Trade Online platform data • The countries included are those that received tariff threat letters as of July 9, 2025.

Fonte: Atlantic Council, 2025.[28]

Nesse sentido, observa-se que as justificativas apresentadas não corroboram a realidade das trocas comerciais entre os Estados Unidos

28 SADER, Valentina; ALBE, Ignacio. **The numbers that define the US-Brazil trade partnership**. Atlantic Council. July 17th, 2025. Disponível em: <www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/the-numbers-that-define-the-us-brazil-trade-partnership/>. Acesso em: 22 set. 2025.

e o Brasil nos últimos 17 anos. A partir da incorreta alegação de déficit comercial, utilizou-se do instituto da segurança nacional, baseado na lei de emergência econômica (*International Emergency Economic Powers Act* - IEEPA), de 1977.[29]

Conforme mencionado na Ordem Executiva do Chefe do Poder Executivo dos Estados Unidos destinada ao Brasil, com base no IEEPA, 50 U.S.Code, parágrafo 1701 e seguintes, esta estabelece que a competência concedida ao presidente dos Estados Unidos nesse excerto destina-se a lidar com uma ameaça incomum e extraordinária, que tenha origem total ou em parte substancial fora dos Estados Unidos, em relação à segurança nacional, política externa ou economia norte-americana, desde que seja declarado pelo presidente que se tratar de uma emergência nacional. O mesmo dispositivo ressalta que tal competência é específica para tratar de ameaça incomum e extraordinária, não podendo ser declarada para qualquer outro fim. Existindo novas ameaças, novas declarações de emergência nacional devem ser declaradas.[30]

A priori, observa-se que o dispositivo legal determina uma conduta de defesa perante uma ameaça externa (conduta passiva), ao passo que a ordem executiva norte-americana se qualifica como um ato de estabelecimento de medidas, sem a devida motivação com o texto legal norte-americano, tratando-se de uma conduta ativa.

A carta enviada ao Brasil cria um precedente no Direito Internacional Econômico ao evidenciar questões político-partidárias, de carácter privado, com temas de política comercial de Estado. Acrescenta-se o abuso do instituto da segurança nacional como instrumento para ingerência em questões internas do Brasil, inclusive

29 CASEY, Christopher A.; ELSEA, Jennifer K. **The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution, and Use**. U.S. Congress. January 30th, 2024. Disponível em: <www.congress.gov/crs-product/R45618#_Toc157616025>. Acesso em: 22 set. 2025.

30 LEGAL INFORMATION INSTITUTE. **50 U.S. Code § 1701 - Unusual and extraordinary threat; declaration of national emergency; exercise of Presidential authorities**. Cornell Law School. Disponível em: <www.law.cornell.edu/uscode/text/50/1701>. Acesso em: 22 set. 2025.

quanto à independência do sistema jurídico brasileiro, elemento basilar do Estado Democrático de Direito no Brasil a partir da sua Constituição de 1988.

O uso indiscriminado da IEEPA é cenário de apreciação judicial nos Estados Unidos, cuja ação do Poder Executivo estaria ultrapassando os limites definidos na legislação, haja vista que a imposição de tarifas é de competência do Poder Legislativo norte-americano. A decisão será analisada pela corte suprema dos Estados Unidos.[31]

Portanto, a ausência de fundamento técnico e a contestação quanto a competência do Poder Executivo dos Estados Unidos na imposição de medidas discriminatórias aplicadas ao Brasil, denota a deturpação de políticas comerciais de Estado para fins particulares (no caso das alegações de apoio a determinados espectros políticos) ou mesmo uso da pressão econômica do Estado perante outro sujeito de Direito Internacional.

Além do uso extensivo da IEEPA, as recentes medidas de elevação de tarifas de importação aplicadas nos primeiros meses da Administração Trump 2, desde 20 de janeiro de 2025, também se basearam em outros normativos norte-americanos a aplicar o instituto da segurança nacional e emergência econômica nacional, bem como medidas de retaliação sobre alegação de violação de práticas comerciais justas, a seguir enumeradas:[32]

31 CONGRESS.GOV. **Court Decisions Regarding Tariffs Imposed Under the International Emergency Economic Powers Act (IEEPA).** Disponível em: <www.congress.gov/crs-product/LSB11332>. Acesso em: 13 jul. 2025; CHUNG, Andrew. **US Supreme Court to hear Trump's tariffs case on November 5**. Reuters. September 18th, 2025. Disponível em: <www.reuters.com/world/us-supreme-court-hear-trumps-tariffs-case-november-5-2025-09-18/>. Acesso em: 13 jul. 2025; CONNOR, Stephanie. **The Supreme Court's decision on Trump tariffs will have lasting impact on US economic statecraft.** The Atlantic Council. September 16th, 2025. Disponível em: <www.atlanticcouncil.org/blogs/econographics/the-supreme-courts-decision-on-trump-tariffs-will-have-lasting-impact-on-us-economic-statecraft>. Acesso em: 13 jul. 2025.

32 UNITED NATIOS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Policy Insights. Escalating tariffs: the impact on small and vulnerable economies**. Global Trade update plus. April, 2025. Disponível em: <https://unctad.org/system/files/official-document/ditcinf2025d3.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2025.

Seção 232 do Ato de Expansão do Comércio de 1962 (*Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962*), cuja utilização ocorre em caso de ameaça à segurança nacional. Essa medida foi aplicada na imposição de tarifas sobre importação de ação e alumínio para o território norte-americano contra todos os países, inclusive o Brasil.[33]

Seção 301 do Ato de Comércio de 1974 (*Section 301 of the Trade Act of 1974*) que permite a aplicação de sanções em caso de violação de acordos comerciais em que os Estados Unidos sejam parte signatária.[34]

Seção 604 do Ato de Comércio de 1974 (*Section 601 of the Trade Act of 1974*) que permite a imposição de barreiras tarifárias e não-tarifárias como retaliação.[35]

A prática do uso da pressão econômica é histórica no Direito Internacional, cuja instrumentalização é *pari passu* com o uso da força. Bloqueios comerciais, como o observado em Cuba, aplicação de sanções econômicas a determinados países, como Irã, Rússia e Coreia do Norte, a violação dos limites previstos nas resoluções do Conselho de Segurança da ONU, como no caso da Líbia em 2011, demonstram a

33 A Sessão 232 autoriza a Secretaria de Comércio dos Estados Unidos a conduzir investigações a determinar os efeitos das importações de qualquer bem sobre o fundamento da segurança nacional, incluindo considerações sobre defesa nacional, capacidade industrial doméstica, perda de qualificação ou investimento, desemprego substancial e perda de tributação, bem como o impacto da competição estrangeira em relação à indústria doméstica e o excesso de importação de determinado produto. Vide: UNITED STATES OF AMERICA. **Section 232 Investigation on the Effect of Imports of Steel on U.S. National Security.** U.S. Department of Commerce. Disponível em: <www.commerce.gov/issues/trade-enforcement/section-232-steel>. Acesso em: 14 abr. 2025; UNITED STATES OF AMERICA. **Section 232 Investigation on the Effect of Imports of Aluminum on U.S. National Security.** U.S. Department of Commerce. Disponível em: <www.commerce.gov/issues/trade-enforcement/section-232-aluminum>. Acesso em: 14 abr. 2025.

34 UNITED STATES OF AMERICA. **Section 301 Investigations.** Office of the United States Trade Representative. Disponível em: <https://ustr.gov/issue-areas/enforcement/section-301-investigations>. Acesso em: 14 abr. 2025; UNITED STATES OF AMERICA. **USTR Seeks Public Comment on Proposed Actions in Section 301 Investigation of China's Targeting of the Maritime, Logistics, and Shipbuilding Sectors for Dominance.** Office of the United States Trade Representative. Disponível em: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2025/february/ustr-seeks-public-comment-proposed-actions-section-301-investigation-chinas-targeting-maritime>. Acesso em: 14 abr. 2025.

35 UNITED STATES OF AMERICA. **Trade Act of 1974.** Disponível em: <www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-10384/pdf/COMPS-10384.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2025.

deturpação dos limites jurídicos de determinadas nações, que recaem em ingerência sobre assuntos de ordem interna.

O caso do Brasil não é isolado. A quase totalidade dos parceiros comerciais dos Estados Unidos receberá no primeiro semestre de 2025 comunicados quanto ao aumento unilateral de tarifas.

Outra economia emergente que também foi alvo de aumento abrupto de tarifas foi a Índia. Em um primeiro momento, foram aplicadas tarifas de 25% a todos os seus produtos exportados aos Estados Unidos. Em julho de 2025, foram elevadas para 50%, em virtude dos contratos de compra do petróleo russo.[36]

Enquanto que algumas economias aceitaram acordos comerciais desiguais, a fim de reduzir as tarifas unilateralmente aplicadas, como no caso do Reino Unido, União Europeia e Japão,[37] outros países impuseram retaliações, como a China.[38]

Apesar do governo chinês ser o maior comprador de petróleo russo, tarifas não foram aplicadas. No início do ano de 2025, um acordo temporário de 90 dias com os Estados Unidos estabeleceu tarifas de 10% sobre produtos importados norte-americanos para a China e de 30% sobre produtos chineses para os Estados Unidos. Em agosto de 2025, houve nova prorrogação desse acordo, sob a alegação de que as partes ainda se encontravam em negociação. O fundamento por trás da decisão norte-americana em continuar as negociações com a China, principal economia que, conforme o raciocínio da Administração Trump 2, é a responsável pelo maior déficit na balança comercial norte-americana, reside no controle do acesso e refino

36 INAMDAR, Nikhil. BBC News. August 27th, 2025. **Trump's 50% tariff on India kicks in as Modi urges self-reliance**. Disponível em: <www.bbc.com/news/articles/c5ykznn158qo>. Acesso em: 22 set. 2025.

37 NAAS, Penny; WUNNERLICH, Antonia; WRIGHT, Georgina; DRUMM, Eamon. **Trade Explainer: A Comparison of US Agreements With the EU, the United Kingdom, and Japan.** German Marshall Fund. August 29th, 2025. Disponível em: <www.gmfus.org/news/trade-explainer-comparison-us-agreements-eu-united-kingdom-and-japan>. Acesso em: 22 set. 2025.

38 WORLD ECONOMIC FORUM. **Tracking tariffs: Key moments in the US-China trade dispute**. June 25th, 2025. Disponível em: <www.weforum.org/stories/2025/06/trumps-us-china-trade-tariffs-timeline/>. Acesso em: 22 set. 2025.

dos minerais críticos e terras raras para as tecnologias de transição energética e digital.

Destarte, o que se observa desde 2015 nos Estados Unidos é a adoção sistemática de uma política externa comercial direcionada para um protecionismo, baseado em medidas de elevação tarifária (Administrações Trump 1 e 2), contenção da China em acordos comerciais na Ásia e Pacífico sem a participação chinesa, como no caso da Parceria Trans-Pacífica (Administrações Obama), e implementação de política de subsídios para as tecnologias de transições energética e digital, como a Lei de Redução da Inflação (*Inflation Reduction Act*), de 2022, sobre subsídios ao setor de energias renováveis, e a Lei da Ciência e CHIPS (*CHIPS and Science Act*), de 2022, sobre subsídios ao setor de semicondutores no território norte-americano (Administração Biden).[39] Assim, tanto as administrações republicanas quanto as democratas mantiveram semelhante conduta de cerceamento da China e demais economias compreendidas como "adversárias" para o interesse doméstico norte-americano.

Esse contexto de retorno a um protecionismo econômico, com impacto no comércio, investimentos e tecnologia, afasta a construção de consensos multilaterais previstos nas normas da Organização Mundial do Comércio (OMC). Sua criação em 1994,[40] enquanto organização internacional dotada de personalidade jurídica de Direito Internacional e de um independente Sistema Internacional de Solução de Controvérsias, de prevalência do Direito sobre questões políticas, demonstra a evolução jurídica da temática econômica internacional, consolidando as posições sistematicamente adotadas nas rodadas de

39 UNITED STATES OF AMERICA. **Fact Sheet: CHIPS and Science Act Will Lower Costs, Create Jobs, Strengthen Supply Chains, and Counter China**. August 9th, 2022. Disponível em: <www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/08/09/fact-sheet-chips-and-science-act-will-lower-costs-create-jobs-strengthen-supply-chains-and-counter-china/>. Acesso em: 11 jan. 2025.

40 BRASIL. **Decreto Federal nº. 9.522, de 8 de outubro de 2018.** Promulga o Tratado de Marraqueche para Facilitar o Acesso a Obras Publicadas às Pessoas Cegas, com Deficiência Visual ou com Outras Dificuldades para Ter Acesso ao Texto Impresso, firmado em Marraqueche, em 27 de junho de 2013. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9522.htm>. Acesso em: 5 set. 2025.

comércio desde a adoção em 1947 do Acordo Provisório de Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade* – GATT).[41]

Dadas as medidas recorrentes de aumento das tarifas comerciais, o conceito de segurança nacional (ou exceção de segurança) é amplamente e excessivamente empregado em setores intensivos em tecnologia de transições energéticas e digitais pelo Norte Global, divergindo da jurisprudência da OMC.

As justificativas de segurança nacional para as barreiras tarifárias sobre o aço e o alumínio são recorrentes (DS544, [42] DS547, [43] DS548, [44] DS550, [45] DS551, [46] DS552, [47] DS554, [48] DS556,[49] DS564[50] e DS635[51]).

41 BRASIL. **Lei nº. 313, de 30 de julho de 1948.** Autoriza o Poder Executivo a aplicar, provisoriamente, o Acôrdo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio; reajusta a Tarifa das Alfândegas, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/l313.htm>. Acesso em: 5 set. 2025; BRASIL. **Decreto Federal nº. 1.355, de 30 de dezembro de 1994.** Promulgo a Ata Final que Incorpora os Resultados da Rodada Uruguai de Negociações Comerciais Multilaterais do GATT. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D1355.htm>. Acesso em: 5 set. 2025.

42 WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS544**. United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds544_e.htm>. Acesso em: 4 mar. 2025.

43 WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS547**. United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds547_e.htm>. Acesso em: 4 mar. 2025.

44 WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS548**. United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds548_e.htm>. Acesso em: 4 mar. 2025.

45 WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS550**. United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds550_e.htm>. Acesso em: 4 mar. 2025.

46 WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS551**. United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds551_e.htm>. Acesso em: 4 mar. 2025.

47 WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS552**. United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds552_e.htm>. Acesso em: 4 mar. 2025.

48 WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS554**. United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds554_e.htm>. Acesso em: 4 mar. 2025.

49 WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS556**. United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds556_e.htm>. Acesso em: 4 mar. 2025.

50 WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS564**. United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds564_e.htm>. Acesso em: 4 mar. 2025.

51 WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS635**. United States — Additional Import Duties on Steel and Aluminium Articles from Canada. Disponível em: <www.wto.org/english/

As razões do Norte Global para as exceções de segurança são as mesmas invocadas anteriormente pela China, Indonésia e outros (DS394,[52] DS395,[53] DS431,[54] DS432,[55] DS433,[56] DS592[57]).

O art. XXI do GATT47 trata sobre o tema das exceções de segurança, ou segurança baseada em proteção ou interesse nacional.[58] O *caput* do Artigo XXI estabelece a estrutura negativa que afasta a interpretação do GATT em casos específicos definidos nos itens "a", "b" e "c". Assim, as regras de comércio internacional definem as hipóteses exaustivas de exceção, inexistindo a possibilidade de aplicar essa justificativa jurídica de forma generalizada e sem o devido nexo em relação ao prejuízo em determinado setor econômico. Deve-se observar que um dos principais pontos de divergência reside nos limites e competência da interpretação jurídica aplicada pelo Sistema de Solução de Controvérsias da OMC.

Acrescenta-se que uma forma de manter as medidas unilaterais de restrição comercial, frente a eventuais decisões do Sistema de Solução de Controvérsias da OMC, foi o bloqueio do Órgão de Apelação

tratop_e/dispu_e/cases_e/ds635_e.htm>. Acesso em: 21 jun. 2025.

52 WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS394**. China — Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds394_e.htm>. Acesso em: 4 mar. 2025.

53 WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS395**. China — Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds395_e.htm>. Acesso em: 4 mar. 2025.

54 WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS431**. China — Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds431_e.htm>. Acesso em: 4 mar. 2025.

55 WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS432**. China — Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds432_e.htm>. Acesso em: 4 mar. 2025.

56 WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS433**. China — Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds433_e.htm>. Acesso em: 4 mar. 2025.

57 WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS592**. Indonesia — Measures Relating to Raw Materials. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds592_e.htm>. Acesso em: 4 mar. 2025.

58 WORLD TRADE ORGANIZATION. **General Agreement on Tariffs and Trade (GATT 1947)**. Disponível em: <www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_e.htm>. Acesso em: 31 jan. 2025.

(*Appellate Body* - AB), mediante a oposição dos Estados Unidos a aprovar a recondução de um dos juízes em 2016, ainda na Administração Obama. À época alegou-se que a interpretação em um determinado caso na OMC, em instância de apelação, ultrapassava as competências do referido tribunal permanente, o que deixava os Estados Unidos suscetíveis a uma jurisdição externa.

Desde então, essa justificativa foi expandida e os Estados Unidos, em recorrentes reuniões do Órgão de Solução de Controvérsias, alegaram excessos por parte dos juízes, defendendo uma posição de reforma de todo o sistema. O Órgão de Apelação operou de forma parcial entre 2016 e novembro de 2019. Em dezembro daquele ano, tornava-se completamente inoperante. Mesmo ciente do bloqueio, os Estados Unidos e outros membros da OMC na posição de acusados trataram de requisitar apelação ao tribunal sem atuação, sendo conhecidos pelo peculiar termo de "apelação ao vazio" (*appellation into the void*).

A última Conferência Ministerial da OMC, realizada em Abu Dhabi, Emirados Árabes Unidos, em fevereiro de 2024, expressamente determinava o retorno integral das competências do Órgão de Apelação da OMC até o final do referido ano. Contudo, ainda não há uma solução para a questão no ano de 2025.[59]

Em 30 de abril de 2020, um conjunto de 24 países e a União Europeia notificaram a organização sobre a criação de um tribunal *ad hoc* interino de segunda instância, a contornar a imobilidade da

59 Na Conferência Ministerial de 2022, os membros da OMC reconheceram os desafios do Sistema de Solução de Controvérsias da OMC, inclusive da obstrução do Órgão de Apelação, concordando em discutir a sua reforma. A Conferência Ministerial de 2024 estabeleceu a decisão de que o sistema retornasse à sua operação completa até o final de 2024. Vide: WORLD TRADE ORGANIZATION. **Dispute settlement reform**. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dsr_e.htm>. Acesso em: 5 mar. 2025; WORLD TRADE ORGANIZATION. **Dispute settlement reform Ministerial Decision adopted on 2 March 2024**. Disponível em: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/MIN24/37.pdf&Open=True>. Acesso em: 5 mar. 2025.

"apelação ao vazio", com base no art. 25 da DSU,[60] que permite às partes em disputa optar por modelos alternativos de solução de controvérsias.

Trata-se do Arranjo Interino Multilateral de Arbitragem de Apelação (*Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement* – MPIA). Além da UE e seus países membros, Brasil, China, Austrália, Japão e outros, no total de 54 membros são parte da iniciativa, conduzida pela Índia e os Estados Unidos não a aderiram.[61]

60 WORLD TRADE ORGANIZATION. **Understanding on rules and procedures governing the settlement of disputes**. Annex 2 of the WTO Agreement. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dsu_e.htm>. Acesso em: 29 mar. 2025.

61 ALMEIDA, Thiago Ferreira. **The Legitimacy of the MPIA's Decisions in the WTO Dispute Settlement System**. Transnational Dispute Management. TDM. May 2023. Disponível em: <www.transnational-dispute-management.com/journal-advance-publication-article.asp?key=1982>. Acesso em: 5 mar. 2025; PAUWELYN, Joost. **The WTO's Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement (MPIA): What's New?** v. 22, n. 5. World Trade Review, Cambridge University Press, 14 June 2023. Disponível em: <www.cambridge.org/core/journals/world-trade-review/article/wtos-multiparty-interim-appeal-arbitration-arrangement-mpia-whats-new/B279E8A106380A510AAA28F4E1A4130F>. Acesso em: 5 mar. 2025; GENEVA TRADE PLATFORM. **Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement (MPIA).** Disponível em: <https://wtoplurilaterals.info/plural_initiative/the-mpia/>. Acesso em: 5 mar. 2025. O caso DS591 foi o primeiro em que ambas as partes, aderentes à iniciativa interina, recorreram ao MPIA. Vide: WORLD TRADE ORGANIZATION. **Dispute settlement reform**. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dsr_e.htm>. Acesso em: 5 mar. 2025; WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS591.** Colombia — Anti-Dumping Duties on Frozen Fries from Belgium, Germany and the Netherlands. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds591_e.htm>. Acesso em: 5 mar. 2025. Já o caso DS607, entre a União Europeia e a Türkiye, somente a UE é parte do MPIA, e as partes concordaram em criar um tribunal arbitral ad hoc conforme art. 25 do DSU, valendo-se da lista de árbitros do MPIA. Assim, não se considerada como integralmente um caso resolvido via MPIA. Vide: WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS583.** Turkey — Certain Measures Concerning the Production, Importation and Marketing of Pharmaceutical Products. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds583_e.htm>. Acesso em: 5 mar. 2025. Apesar do caso DS607 ser composto por membros do MPIA, Brasil e UE, a disputa encontra-se em estágio de consulta, solicitada em 8 de novembro de 2021. Vide: WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS607.** European Union — Measures Concerning the Importation of Certain Poultry Meat Preparations from Brazil. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds607_e.htm>. Acesso em: 5 mar. 2025. No caso DS610, entre a China e a UE, ambos integrantes do MPIA, apesar da notificação em utilizar o MPIA, a disputa encontra-se na instância de painel, que se encontra suspenso, aguardando retomada para conclusão. Vide: WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS610.** China — Measures Concerning Trade in Goods. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds610_e.htm#>. Acesso em: 5 mar. 2025. No caso DS611, envolvendo também China e UE, ambos do MPIA, foi solicitada a constituição do MPIA, contudo a disputa aguarda relatório do painel. Vide: WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS611.**

Para o membro da OMC que sofreu o impacto das medidas restritivas de outro membro, resta o uso da retaliação unilateral, que normalmente ocorre em mesmo nível ou superior. Portanto, ambas as partes adotam unilateralmente medidas restritivas ao comércio, levando a perturbações sensíveis nas cadeias globais de produção e na elevação dos preços aos consumidores. Essas medidas provocam a redução das transações comerciais transnacionais e a amplificação pela adoção de retaliações cruzadas ao envolver restrições a outros produtos.

Portanto, a guerra comercial entre o Norte Global e os emergentes possui um "efeito dominó" (ou "snowball effect") negativo para o crescimento global e o acesso a mercados, especialmente para economias de baixa renda e menos dinâmicas.[62] Atualmente, DS587,[63]

China — Enforcement of intellectual property rights. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds611_e.htm>. Acesso em: 5 mar. 2025. Vide também: VIDIGAL, Geraldo. **Living Without the Appellate Body: Multilateral, Bilateral and Plurilateral Solutions to the WTO Dispute Settlement Crisis**. Journal of World Investment and Trade, v. 20. Amsterdam Center for International Law, University of Amsterdam, 2019. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3499079>. Acesso em: 5 mar. 2025.

62 BOUISSOU, Julien. **Face au blocage des Etats-Unis, l'Organisation mondiale du commerce dépose les armes**. Le Monde. 10 décembre 2019. Disponível em: <www.lemonde.fr/economie/article/2019/12/10/l-organisation->. Acesso em: 4 mar. 2025; PAUWELYN, Joost. **WTO Dispute Settlement Post 2019: What to Expect? What Choice to Make?** July 7, 2019. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3415964>. Acesso em: 4 mar. 2025.

63 WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS587**. United States — Tariff Measures on Certain Goods from China III. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds587_e.htm>. Acesso em: 21 jun. 2025.

DS597,[64] DS614,[65] DS615,[66] DS618,[67] DS623,[68] DS625,[69] DS626,[70] DS627,[71] DS629,[72]DS630,[73] DS633,[74] DS634,[75] DS638,[76] DS639[77] foram apresentados

64 WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS597**. United States — Origin Marking Requirement. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds597_e.htm>. Acesso em: 21 jun. 2025.

65 WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS614**. Peru — Anti-Dumping and Countervailing Measures on Biodiesel from Argentina. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds614_e.htm>. Acesso em: 21 jun. 2025.

66 WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS615**. United States — Measures on Certain Semiconductor and other Products, and Related Services and Technologies. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds615_e.htm>. Acesso em: 4 mar. 2025.

67 WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS618**. European Union — Countervailing Duties on Imports of Biodiesel from Indonesia. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds618_e.htm>. Acesso em: 4 mar. 2025.

68 WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS623**. United States — Certain Tax Credits Under the Inflation Reduction Act. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds623_e.htm>. Acesso em: 4 mar. 2025.

69 WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS625**. Chinese Taipei — Measure Relating to Investments in Offshore Wind Installations. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds625_e.htm>. Acesso em: 4 mar. 2025.

70 WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS626**. European Union — Provisional Countervailing Duties on New Battery Electric Vehicles from China. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds626_e.htm>. Acesso em: 4 mar. 2025.

71 WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS627**. Canada — Measures on Certain Products of Chinese Origin. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds627_e.htm>. Acesso em: 4 mar. 2025.

72 WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS629**. Türkiye — Measures Concerning Electric Vehicles and Other Types of Vehicles from China. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds629_e.htm>. Acesso em: 4 mar. 2025.

73 WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS630**. European Union — Definitive Countervailing Duties on New Battery Electric Vehicles from China. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds630_e.htm>. Acesso em: 4 mar. 2025.

74 WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS633**. United States — Additional Tariff Measures on Goods from China. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds633_e.htm>. Acesso em: 4 mar. 2025.

75 WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS634**. United States — Additional Import Duties on Goods from Canada. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds634_e.htm>. Acesso em: 4 mar. 2025.

76 WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS638**. United States — Universal and Country-specific Additional Duties on Imports from China. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds638_e.htm>. Acesso em: 4 mar. 2025.

77 WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS639**. European Union and its Member States — Carbon Border Adjustment Mechanism. Disponível em: <www.wto.org/english/

pela China contra políticas protecionistas de comércio nos setores verde e digital, tais como biocombustíveis, carros elétricos e turbinas eólicas.

Reconhece-se, portanto, a necessidade de estabelecer os limites legais para o emprego da exceção de segurança (art. XXI, GATT47), a fim de coibir as recorrentes alegações de segurança nacional, ausente de fundamento jurídico quanto ao uso das barreiras comerciais ao financiamento climático em bens e tecnologias para as transições energética e digital, devendo considerar que o direito a um meio ambiente saudável é uma norma fundamental e costumeira do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

3. ECONOMIAS EMERGENTES E A POSSIBILIDADE DE UMA "OMC MENOS UM"

Em especial, a Administração Trump 2 incrementou o cenário de fragmentação do sistema econômico internacional, estabelecendo a militarização da economia global, via imposição de barreiras tarifárias e adoção de interpretações extensivas do conceito de "segurança nacional". Essas medidas provocam alterações sensíveis nas relações entre parceiros comerciais. Em virtude das constantes aplicações de barreiras tarifárias e não tarifárias, observa-se a necessidade de buscar novas parcerias. A ausência de uma previsibilidade da conduta norte-americana é divergente dos princípios basilares para a realização de negócios de longo prazo, como a previsibilidade do ordenamento jurídico e a redução do risco do capital.

Nesse sentido, enquanto alguns parceiros comerciais tendem a adotar acordos desiguais no plano comercial, atribuindo concessões unilaterais, como o caso dos acordos comerciais entre os Estados Unidos e o Reino Unido, o Japão e a União Europeia, outros países atingidos pelo aumento de tarifas norte-americanas caminham de forma independente, buscando alternativas a este cenário de

tratop_e/dispu_e/cases_e/ds639_e.htm>. Acesso em: 4 mar. 2025.

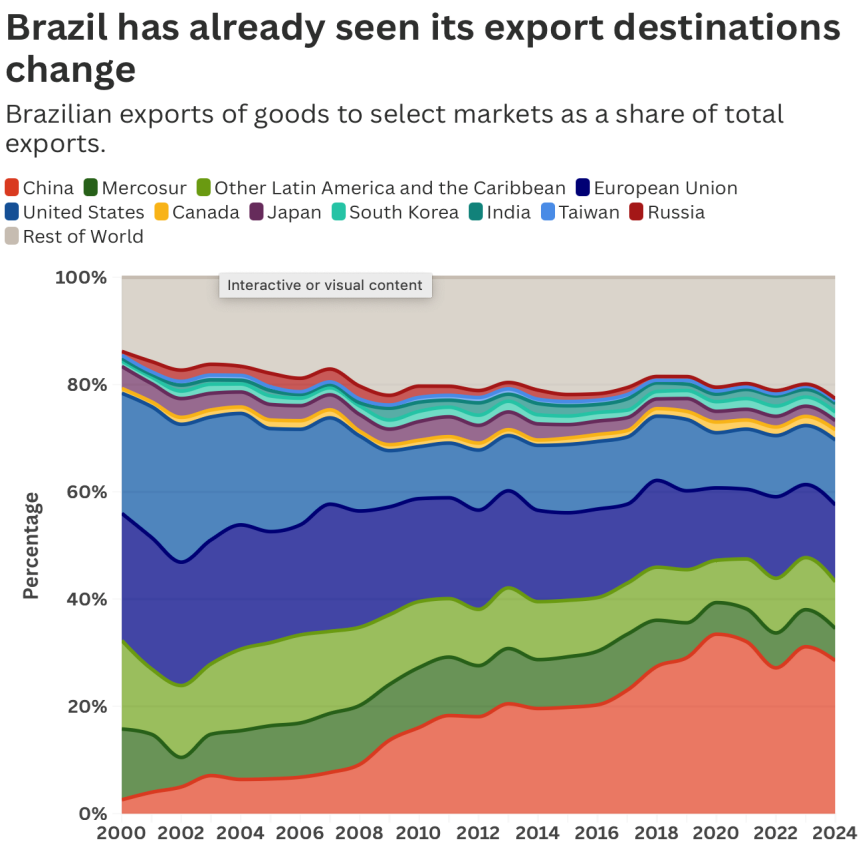
hostilidade comercial. Países como o Brasil, a China e a Índia, então economias emergentes, possuem a capacidade de estabelecer medidas para contornar tais imposições, valendo-se de outros mercados. Contudo, tais mudanças de curso causam prejuízos de curto prazo.

Os Estados Unidos ainda se encontram em negociação com a China em virtude da sua capacidade de retaliar tal país nos setores de tecnologias digitais, frente às vantagens que o governo chinês possui na exportação de minerais críticos e terras raras para semicondutores e chips, que também possuem uso no setor de defesa nacional.[78]

No caso brasileiro, desde 2009 a China é o maior parceiro comercial, suplantando a posição histórica mantida pelos Estados Unidos.

78 BEAUMONT, Peter. **China trade war poses threat to US arms firms' rare earths supply, analysts warn**. The Guardian. April 16th, 2025. Disponível em: <www.theguardian.com/us-news/2025/apr/16/china-trade-war-us-arms-firms-rare-earths-supply>. Acesso em: 22 set. 2025; ZHANG, Jinhua. **The U.S.-China rare earths gambit: Who blinks first?** Geopolitical Intelligence Service. August 19th, 2025. Disponível em: <www.gisreportsonline.com/r/us-china-rare-earths/>. Acesso em: 22 set. 2025; BUTLER, Eleanor. **China rare earth exports to the US surge 660% after trade agreement**. Euronews. June 27th, 2025. Disponível em: <www.euronews.com/business/2025/07/21/china-rare-earth-exports-to-the-us-surge-660-after-trade-agreement>. Acesso em: 22 set. 2025.

Figura 2 - Exportações brasileiras por país de destinação entre 2000-2024



Fonte: Atlantic Council, 2025.[79]

No caso da China e da Índia em relação à continuidade de compra do petróleo e do gás russos, os Estados Unidos indicaram a possibilidade de pressionar os demais membros do G7, sobretudo a União Europeia, para que estes apliquem tarifas de 100% aos produtos

79 SADER, Valentina; ALBE, Ignacio. **The numbers that define the US-Brazil trade partnership**. Atlantic Council. July 17th, 2025. Disponível em: <www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/the-numbers-that-define-the-us-brazil-trade-partnership/>. Acesso em: 22 set. 2025.

chineses e indianos, como estratégia para cercear a economia russa. Essa medida seria uma "terceirização" da aplicação de barreiras tarifárias, desconsiderando os interesses domésticos e relações comerciais dos membros do G7 e da União Europeia. É necessário observar que, apesar da drástica redução da dependência do gás e do petróleo russos pelos europeus, estes ainda importam cerca de 19%.[80]

Nesse sentido, observa-se um cenário de militarização da economia global, valendo-se de determinados produtos e tecnologias a exercer pressão econômica e barganha, frente à adoção sistemática de medidas comerciais protecionistas.[81]

Essa conjuntura desconsidera a necessidade de encerrar a Rodada de Doha, fundamentada no consenso entre os membros da OMC.[82] Considerando o bloqueio dos Estados Unidos no Órgão de Apelação, o Primeiro Ministro de Singapura, em 2025, levantou a hipótese de se constituir uma "OMC menos um" ("*WTO minus one*"), em relação à atuação unilateral dos Estados Unidos perante a Organização Mundial do Comércio. Desde a Administração Obama, passando pelas gestões Trump 1 e Biden, e sobretudo a atual Administração Trump 2, os Estados Unidos posicionam-se contrários à retomada das plenas funções do Sistema de Solução de Controvérsias da OMC, impedindo a aprovação da lista de juízes do Órgão de Apelação. Seria uma medida,

80 BOUNDS, Andy; FOY, Henry; HALL, Ben; POLITI, James; GRIDNEFF, Ilya. **US urges G7 to impose up to 100% tariffs on China and India over Russian oil**. Financial Times. September 11th, 2025. Disponível em: <www.ft.com/content/51ea9210-078f-42d7-a4ba-5ad985902761>. Acesso em: 22 set. 2025; HOSKINS, Peter. **Trump lobbies EU for 100% tariffs on China and India**. BBC News. September 10th, 2025. Disponível em: <www.bbc.com/news/articles/c80gvz3l7n2o>. Acesso em: 22 set. 2025.

81 NORRLÖF, Carla. **How Much "Weaponization" Can the Global Economy Take?** Project Syndicate. May 21st, 2025. Disponível em: <www.project-syndicate.org/commentary/weaponization-of-trade-supply-chains-financial-flows-payments-going-too-far-by-carla-norrlof-2025-03>. Acesso em: 22 set. 2025; MA, Guang; WU, Hong. **Weaponization of Trade Measures and Countermeasures**. Journal of World Trade. v. 59, issue 5, 2025. Disponível em: <https://kluwerlawonline-com.peacepalace.idm.oclc.org/journalarticle/Journal of World Trade/59.5/TRAD2025041>. Acesso em: 22 set. 2025.

82 WORLD TRADE ORGANIZATION. **The Doha Round**. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm>. Acesso em: 22 set. 2025.

nas palavras do Primeiro Ministro, temporária a fim de retomar com os avanços da OMC.[83]

É necessário observar que o art. 23 do Acordo sobre Solução de Controvérsias (*Dispute Settlement Understanding* - DSU), que rege o Sistema de Solução de Controvérsias da OMC, demonstra que a única forma possível para questionar a aplicação unilateral de barreira tarifária ou não-tarifária, em descompasso com as normas da OMC, é pelo Sistema de Solução de Controvérsias. A utilização de soluções unilaterais de retaliação não é permitida, além do previsto no DSU que determina a utilização de boa-fé e soluções pacíficas para soluções satisfatórias para as partes em litígio.

O governo dos EUA frequentemente defendeu suas ações invocando legislação comercial interna e, em alguns casos, a exceção de segurança prevista no Artigo XXI do GATT. Infere-se que tal abordagem unilateral às disputas comerciais enfraquece o sistema comercial internacional baseado em regras e da própria OMC.

CONCLUSÃO

O ano de 2025 é característico pela elevação de barreiras tarifárias e não-tarifárias de forma unilateral pelos Estados Unidos. Trata-se de incremento da conduta norte-americana no plano comercial internacional desde 2015. Ao contrário dos governos anteriores como Obama, Biden e Trump, a atual gestão nos Estados Unidos passou a estabelecer medidas generalizadas de bloqueio comercial, por meio de tarifas a todos os produtos. Essa realidade caracterizou a elevação de tarifas unilaterais ao Brasil em 50%.

A Administração Trump 2 utiliza-se de uma interpretação extensiva quanto à natureza jurídica de uma ameaça à segurança nacional e à economia nacional, baseando-se em legislação nacional

83 XINHUANET. **World "temporarily minus one" seen as best global trade framework, says Lee Hsien Loong**. July 18th, 2025. Disponível em: <https://english.news.cn/20250718/d1716c4e6b304d30acc95143c7acc1f3/c.html>. Acesso em: 22 set. 2025.

ou na interpretação do art. XXI do GATT, em descompasso com a jurisprudência da OMC.

Nesse sentido, o sistema econômico internacional é marcado pela militarização da economia global, via medidas protecionistas e poder de barganha, alterando condutas anteriores baseadas na integração via blocos econômicos, acordos comerciais e de investimentos e liberalização da economia.

Deve-se questionar a utilização de medidas protecionistas e justificativas do uso da segurança nacional quando envolver o Direito Internacional dos Direitos Humanos e Acordo de Paris – haja vista a prevalência dos direitos humanos sobre os interesses domésticos. As discussões sobre os limites das políticas comerciais protecionistas se sustentam na necessidade de afastar a relativização das normas fundamentais, o que inclui o direito a um ambiente saudável, em que se reconhece a responsabilidade dos Estados e demais sujeitos de Direito Internacional, conforme posição da Corte Internacional de Justiça.

REFERÊNCICAS

ALMEIDA, Thiago F. A Corrida pelo Ouro Verde e os Minerais Críticos para as Transições Energética e Digital. A Diplomacia dos minerais e a Perspectiva Emergente do Sul Global. Belo Horizonte: Editora Expert, 2025. Disponível em: <https://experteditora.com.br/a-corrida-pelo-ouro-verde-e-os-minerais-criticos-para-as-transicoes-energetica-e-digital-a-diplomacia-dos-minerais-e-a-perspectiva-emergente-do-sul-global/>. Acesso em: 5 set. 2025.

ALMEIDA, Thiago Ferreira. Investimentos internacionais e desenvolvimento em países emergentes: o direito Internacional do investimento nos níveis bilateral, regional e multilateral, na perspectiva dos países emergentes como importadores e recentes exportadores de capital. Belo Horizonte: Expert, 2024.

ALMEIDA, Thiago Ferreira. The Legitimacy of the MPIA's Decisions in the WTO Dispute Settlement System. Transnational Dispute Management. TDM. May 2023. Disponível em: <www.transnational-dispute-management.com/journal-advance-publication-article.asp?key=1982>. Acesso em: 5 mar. 2025.

ALMEIDA, Thiago F. Fragmentação geoeconômica, policrises, slowbalization e too big to fail: o sistema financeiro internacional pós-pandemia COVID-19. *In*: ALMEIDA, Thiago F. (org.) Perspectivas Contemporâneas: Direito Internacional. Belo Horizonte: Expert Editora, 2024. Disponível em: <https://experteditora.com.br/perspectivas-contemporaneas-do-direito-internacional/>. Acesso em: 13 jun. 2025.

ALMEIDA, Thiago Ferreira. A natureza jurídica dos empréstimos por organizações internacionais de cooperação financeira: as licitações brasileiras realizadas com normas internacionais. Belo Horizonte: Expert, 2021. Disponível em: <https://experteditora.com.br/a-natureza-juridica-dos-emprestimos/>. Acesso em: 28 abr. 2025.

ALMEIDA, Thiago Ferreira; SILVA, Roberto Luiz. The Development Bank of BRICS. BRICS Law Jornal. v. 5, n. 4. University of Tyumen, Russian Federation, 2018.

ALMEIDA, Thiago Ferreira; SILVA, Roberto Luiz. BRICS e os bancos multilaterais de desenvolvimento: a atuação na pandemia do COVID-19. Latin American Journal of Development, *[S. l.]*, v. 4, n. 3, 2022. Disponível em: <https://latinamericanpublicacoes.com.br/ojs/index.php/jdev/article/view/1106>. Acesso em: 31 ago. 2022;.

ASONGU, Simplice; ODHIAMBO, Nicholas M. Drivers of Growth in Fast Emerging Economies: A Dynamic Instrumental Quantile Approach to Real Output and Its Rates of Growth in BRICS and Mint Countries, 2001-2011. Applied Econometrics and International Development. n. 18(1), June 2018.

BACEVICH, Andrew. POV: Is the United States an "Indispensable Nation" or Reckless and Misguided? President Biden is now doubling down on the self-congratulatory rhetoric of the 1990s. November 3rd, 2023. Boston University Today. Disponível em: <www.bu.edu/articles/2023/is-the-us-indispensable-nation-or-reckless-misguided/>. Acesso em: 6 set. 2025.

BARBOSA FILHO, Fernando de H. A crise econômica de 2014/2017. Estudos Avançados 31(89), Universidade de São Paulo, 2017.

BEAUMONT, Peter. China trade war poses threat to US arms firms' rare earths supply, analysts warn. The Guardian. April 16th, 2025. Disponível em: <www.theguardian.com/us-news/2025/apr/16/china-trade-war-us-arms-firms-rare-earths-supply>. Acesso em: 22 set. 2025.

BOAK, Josh; SAVARESE, Mauricio. Trump tariffs goods from Brazil at 50%, citing 'witch hunt' trial against country's former president. Associated Presse. July 10th, 2025. Disponível em: <https://apnews.

com/article/trump-tariffs-eu-trading-partners-letter-958bafd5f28d600eb0dd55fa8e942f64>. Acesso em: 13 jul. 2025

BOUNDS, Andy; FOY, Henry; HALL, Ben; POLITI, James; GRIDNEFF, Ilya. US urges G7 to impose up to 100% tariffs on China and India over Russian oil. Financial Times. September 11th, 2025. Disponível em: <www.ft.com/content/51ea9210-078f-42d7-a4ba-5ad985902761>. Acesso em: 22 set. 2025.

BOUISSOU, Julien. Face au blocage des Etats-Unis, l'Organisation mondiale du commerce dépose les armes. Le Monde. 10 décembre 2019. Disponível em: <www.lemonde.fr/economie/article/2019/12/10/l-organisation->. Acesso em: 4 mar. 2025.

BRASIL. Brazil announces Indonesia as full member of BRICS. January 9th, 2025. Disponível em: <www.gov.br/planalto/en/latest-news/2025/01/brazil-announces-indonesia-as-full-member-of-brics>. Acesso em: 29 mar. 2025.

BRASIL. Brazil takes over the BRICS presidency in 2025. January 1st, 2025. Disponível em: <www.gov.br/planalto/en/latest-news/2025/01/brazil-assumes-the-presidency-of-brics-in-2025>. Acesso em: 29 mar. 2025.

BRASIL. G20 Rio de Janeiro Leaders' Declaration. November 18th-19th, 2024. Disponível em: <www.gov.br/planalto/pt-br/media/18-11-2024-declaracao-de-lideres-g20.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2025.

BRASIL. **Decreto Federal nº. 9.522, de 8 de outubro de 2018.** Promulga o Tratado de Marraqueche para Facilitar o Acesso a Obras Publicadas às Pessoas Cegas, com Deficiência Visual ou com Outras Dificuldades para Ter Acesso ao Texto Impresso, firmado em Marraqueche, em 27 de junho de 2013. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9522.htm>. Acesso em: 5 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº. 313, de 30 de julho de 1948.** Autoriza o Poder Executivo a aplicar, provisoriamente, o Acôrdo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio; reajusta a Tarifa das Alfândegas, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/l313.htm>. Acesso em: 5 set. 2025.

BRASIL. **Decreto Federal nº. 1.355, de 30 de dezembro de 1994.** Promulgo a Ata Final que Incorpora os Resultados da Rodada Uruguai de Negociações Comerciais Multilaterais do GATT. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D1355.htm>. Acesso em: 5 set. 2025.

BUTLER, Eleanor. **China rare earth exports to the US surge 660% after trade agreement**. Euronews. June 27th, 2025. Disponível em: <www.euronews.com/business/2025/07/21/china-rare-earth-exports-to-the-us-surge-660-after-trade-agreement>. Acesso em: 22 set. 2025.

CAI, Congyan. **Balanced Investment Treaties and the BRICS**. Symposium on the BRICS Approach to the Investment Treaty System. Published online by Cambridge University Press, 2018. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-journal-of-international-law/article/balanced-investment-treaties-and-the-brics/56C85862272581F25C28120CA9C5707C>. Acesso em: 4 ago. 2023.

CASEY, Christopher A.; ELSEA, Jennifer K. **The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution, and Use**. U.S. Congress. January 30th, 2024. Disponível em: <www.congress.gov/crs-product/R45618#_Toc157616025>. Acesso em: 22 set. 2025.

CERULLO, Megan. **These companies say they're investing more in U.S. manufacturing as tariffs go into effect**. CBS News. April 30th, 2025. Disponível em: <www.cbsnews.com/news/us-manufacturing-domestic-tariffs/>. Acesso em: 6 set. 2025.

CHIA, Osmond. **Trump's sweeping new tariffs take effect against dozens of countries**. BBC News. August 7th, 2025. Disponível em: <www.bbc.com/news/articles/cx23jmvn5yzo>. Acesso em: 6 set. 2025.

CHITENDERU, Tafadzwa Thelmah. **Integration of the New Development Bank into the International Financial Architecture**. Faculdade de Negócios e Ciências Econômicas da Universidade Nelson Mandela. Orientador Professor R. Ncwadi (Doutorado) - Universidade Nelson Mandela, 2018.

CHUNG, Andrew. **US Supreme Court to hear Trump's tariffs case on November 5**. Reuters. September 18th, 2025. Disponível em: <www.reuters.com/world/us-supreme-court-hear-trumps-tariffs-case-november-5-2025-09-18/>. Acesso em: 13 jul. 2025.

COLLINS, David. **The BRIC states and outward foreign direct investment**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA. **Estudo Econômico da América Latina e do Caribe. 2024**. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/f63a935c-b4c8-4ed5-98af-7b4175465ca4/content>. Acesso em: 2 mar. 2025.

CONGRESS.GOV. **Court Decisions Regarding Tariffs Imposed Under the International Emergency Economic Powers Act (IEEPA).** Disponível em: <www.congress.gov/crs-product/LSB11332>. Acesso em: 13 jul. 2025.

CONNOR, Stephanie. **The Supreme Court's decision on Trump tariffs will have lasting impact on US economic statecraft.** The Atlantic Council. September 16th, 2025. Disponível em: <www.atlanticcouncil.org/blogs/econographics/the-supreme-courts-decision-on-trump-tariffs-will-have-lasting-impact-on-us-economic-statecraft>. Acesso em: 13 jul. 2025.

COOPER, Andrew F. **The BRICS: A Very Short Introduction**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

COUTO, Ana C. L.; COUTO, Joaquim M. **A Nova "Década Perdida" do Brasil (2011-2020)**. A Economia em Revista, v. 29, n. 3, setembro/dezembro 2021. Universidade Estadual de Maringá, 2021.

ELLERBECK, Stefan. **What's the difference between 'friendshoring' and other global trade buzzwords?** World Economic Forum. February 17th, 2023. Disponível em: <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement>. Acesso em: 6 set. 2025.

EUROPEAN COMMISSION. **The macroeconomic effect of US tariff hikes**. May 19th, 2025. Disponível em: <https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/spring-2025-economic-forecast-moderate-growth-amid-global-economic-uncertainty/macroeconomic-effect-us-tariff-hikes_en>. Acesso em: 6 set. 2025.

GENEVA TRADE PLATFORM. **Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement (MPIA).** Disponível em: <https://wtoplurilaterals.info/plural_initiative/the-mpia/>. Acesso em: 5 mar. 2025.

HOSKINS, Peter. **Trump lobbies EU for 100% tariffs on China and India**. BBC News. September 10th, 2025. Disponível em: <www.bbc.com/news/articles/c80gvz3l7n2o>. Acesso em: 22 set. 2025.

INAMDAR, Nikhil. BBC News. August 27th, 2025. **Trump's 50% tariff on India kicks in as Modi urges self-reliance**. Disponível em: <www.bbc.com/news/articles/c5ykznn158qo>. Acesso em: 22 set. 2025.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **What is the IMF?** Disponível em: <www.imf.org/en/About/Factsheets/IMF-at-a-Glance>. Acesso em: 29 mar. 2025.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **World Economic Outlook Update**. Global Growth: Divergent and Uncertain. January 2025. Disponível em: <www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2025/01/17/world-economic-outlook-update-january-2025>. Acesso em: 2 mar. 2025.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **IMF Executive Board Approves Major Overhaul of Quotas and Governance**. November 5th, 2010. Disponível em: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr10418>. Acesso em: 12 fev. 2024.

ISMAIL, Sumayya. **'A wall of BRICS': The significance of adding six new members to the blo**c. August 24, 2023. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2023/8/24/analysis-wall-of-brics-the-significance-of-adding-six-new-members>. Acesso em: 25 ago. 2023.

JONES, Stephanie. **BRICS and Beyond. Executive Lessons on Emerging Markers**. Chichester, John Wiley & Sons, 2012.

LEGAL INFORMATION INSTITUTE. **50 U.S. Code § 1701 - Unusual and extraordinary threat; declaration of national emergency; exercise of Presidential authorities**. Cornell Law School. Disponível em: <www.law.cornell.edu/uscode/text/50/1701>. Acesso em: 22 set. 2025.

LOWENFELD, Andreas F. **International Economic Law**. 2 ed. Oxford: Oxford University Press, 2008.

MA, Guang; WU, Hong. **Weaponization of Trade Measures and Countermeasures**. Journal of World Trade. v. 59, issue 5, 2025. Disponível em: <https://kluwerlawonline-com.peacepalace.idm.oclc.org/journalarticle/Journal of World Trade/59.5/TRAD2025041>. Acesso em: 22 set. 2025.

MERCURIO, Bryan. **President Biden on trade: Same policy, different tone?** Hinrich Foundation. January 26th, 2021. Disponível em: <www.

hinrichfoundation.com/research/article/us-china/biden-trade-policy-2021-same-or-different/>. Acesso em: 6 abr. 2025.

MESSERLY, Megan; HAWKINGS, Ari; BAZAIL-EMIL, Eric. **'The president is pissed': Trump's Brazil tariff threat is part of a bigger geopolitical dispute**. Politico. July 10th, 2025. Disponível em: <www.politico.com/news/2025/07/10/trumps-brics-fueled-anger-sparked-50-percent-tariff-threat-on-brazil-00447814>. Acesso em: 13 jul. 2025.

MIGALHAS. **Em carta a Lula, Trump anuncia tarifa de 50% ao Brasil e critica o STF**. 9 de julho de 2025. Disponível em: <www.migalhas.com.br/quentes/434372/em-carta-a-lula-trump-anuncia-tarifa-de-50-ao-brasil-e-critica-stf>. Acesso em: 13 jul. 2025.

NAAS, Penny; WUNNERLICH, Antonia; WRIGHT, Georgina; DRUMM, Eamon. **Trade Explainer: A Comparison of US Agreements With the EU, the United Kingdom, and Japan.** German Marshall Fund. August 29th, 2025. Disponível em: <www.gmfus.org/news/trade-explainer-comparison-us-agreements-eu-united-kingdom-and-japan>. Acesso em: 22 set. 2025.

NASSIF, André. **As armadilhas do tripé da política macroeconômica brasileira**. Revista de Economia Política, vol. 35, nº 3 (140), pp. 426-443, julho-setembro/2015. Disponível em: <www.scielo.br/j/rep/a/YCjp9wX6hgTV4NkhnYGrtbm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 2 mar. 2025.

NATIONAL WWI MUSEUM AND MEMORIAL. **The Fourteen Points. Woodrow Wilson and the U.S. Rejection of the Treaty of Versailles**. Disponível em: <www.theworldwar.org/learn/peace/fourteen-points>. Acesso em: 6 set. 2025.

NORRLÖF, Carla. **How Much "Weaponization" Can the Global Economy Take?** Project Syndicate. May 21st, 2025. Disponível em: <www.project-syndicate.org/commentary/

weaponization-of-trade-supply-chains-financial-flows-payments-going-too-far-by-carla-norrlof-2025-03>. Acesso em: 22 set. 2025.

O'NEIL, Jim. **Building Better Global Economic BRICs**. nº 66. Goldman Sachs, 2001.

PAULA, Luiz F. de; PIRES, Manoel. **Crise e perspectivas para a economia brasileira**. Estudos Avançados 31(89), Universidade de São Paulo, 2017.

PAUWELYN, Joost. **The WTO's Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement (MPIA): What's New?** v. 22, n. 5. World Trade Review, Cambridge University Press, 14 June 2023. Disponível em: <www.cambridge.org/core/journals/world-trade-review/article/wtos-multiparty-interim-appeal-arbitration-arrangement-mpia-whats-new/B279E8A106380A510AAA28F4E1A4130F>. Acesso em: 5 mar. 2025.

PAUWELYN, Joost. **WTO Dispute Settlement Post 2019: What to Expect? What Choice to Make?** July 7, 2019. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3415964>. Acesso em: 4 mar. 2025.

PUPO, Fábio. **Data Contradicts Trump, Shows U.S. Runs Trade Surplus with Brazil**. Folha S. Paulo. July 10th, 2025. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/internacional/en/business/2025/07/data-contradicts-trump-shows-us-runs-trade-surplus-with-brazil.shtml>. Acesso em: 13 jul. 2025.

REUTERS. **Which companies are looking at US expansion to lessen tariff fallout?** July 22nd, 2025. Disponível em: <www.reuters.com/business/foreign-companies-eye-us-expansion-lessen-fallout-tariffs-2025-01-29/>. Acesso em: 6 set. 2025.

REUTERS. **China applies to join Pacific trade pact to boost economic clout**. September 17th, 2021. Disponível em: <www.reuters.com/world/

china/china-officially-applies-join-cptpp-trade-pact-2021-09-16/>. Acesso em: 26 nov. 2024.

RODRIK, Dani. **The Beggar-Thy-Neighbor Test. Project Syndicate**. October 10, 2024. Disponível em: <www.project-syndicate.org/commentary/economic-policy-debate-should-focus-not-on-subsidies-tariffs-but-on-beggar-thy-neighbor-by-dani-rodrik-2024-10>. Acesso em: 11 mar. 2025.

SADER, Valentina; ALBE, Ignacio. **The numbers that define the US-Brazil trade partnership**. Atlantic Council. July 17th, 2025. Disponível em: <www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/the-numbers-that-define-the-us-brazil-trade-partnership/>. Acesso em: 22 set. 2025.

SANTOS, Alvaro; THOMAS, Chantal; e TRUBEK, David (eds.). **World Trade and Investment Law Reimagined. A progressive agenda for an Inclusive Globalization**. Londres: Anthem Press, 2019.

SCHROPP, Simon. **International Trade Policy Under Biden: The "New" Washington Consensus and Its Discontents**. Washington International Trade Association. June 19th, 2024. Disponível em: <www.wita.org/atp-research/trade-biden/>. Acesso em: 6 abr. 2025.

SCHROPP, Simon. **Biden and Trade: No Trade Policy, No-Trade Policy or Both?** Intereconomics. Review of European Economic Policy. v. 57, n. 6, 2022. Disponível em: <www.intereconomics.eu/contents/year/2022/number/6/article/biden-and-trade-no-trade-policy-no-trade-policy-or-both.html>. Acesso em: 6 abr. 2025.

SHIN, Yvin. **The U.S. and the CPTPP: How President Biden Can Reaffirm America's Commitments in the Indo-Pacific**. December 10th,2021. Disponível em: <www.cpreview.org/articles/2021/12/the-us-and-the-cptpp-how-president-biden-can-reaffirm-americas-commitments-in-the-indo-pacific>. Acesso em: 15 abr. 2025.

SILVA, José Alderir. **A Terceira Década Perdida da Economia Brasileira: os anos de 2010 a 2019**. Revista de Economía del Caribe. n. 33, Barranquilla, Jan./June, 2024. Disponível em: <www.scielo.org.co/pdf/ecoca/n33/2145-9363-ecoca-33-2.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2025.

STUENKEL, Oliver. **The BRICS and the future of global order**. Lanham: Lexington Books, 2015.

SUCHODOLSKI, Sergio Gusmão; DEMEULEMEESTER, Julien Marcel. **The BRICS Coming of Age and the New Development Bank**. v. 9, issue 4. Global Policy. University of Durham e John Wiley & Sons, 2018.

UNITED STATES OF AMERICA. **United States-Mexico-Canada Agreement.** Disponível em: <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement>. Acesso em: 9 mai. 2025.

UNITED STATES OF AMERICA. **Trump Effect: A Running List of New U.S. Investment in President Trump's Second Term.** The White House. August 15th, 2025. Disponível em: <www.whitehouse.gov/articles/2025/08/trump-effect-a-running-list-of-new-u-s-investment-in-president-trumps-second-term/>. Acesso em: 6 set. 2025.

UNITED STATES OF AMERICA. **Secretary Marco Rubio with Megyn Kelly of The Megyn Kelly Show**. Interview. January 30th, 2025. Disponível em: <www.state.gov/secretary-marco-rubio-with-megyn-kelly-of-the-megyn-kelly-show>. Acesso em: 6 set. 2025.

UNITED STATES OF AMERICA. **Trade in Goods with Brazil. United States Census Bureau. 2008-2025.1.** Disponível em: <www.census.gov/foreign-trade/balance/c3510.html>. Acesso em: 22 set. 2025.

UNITED NATIOS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Policy Insights. Escalating tariffs: the impact on small and vulnerable economies**. Global Trade update plus. April, 2025. Disponível em:

<https://unctad.org/system/files/official-document/ditcinf2025d3.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2025.

UNITED STATES OF AMERICA. **Section 232 Investigation on the Effect of Imports of Steel on U.S. National Security.** U.S. Department of Commerce. Disponível em: <www.commerce.gov/issues/trade-enforcement/section-232-steel>. Acesso em: 14 abr. 2025.

UNITED STATES OF AMERICA. **Section 232 Investigation on the Effect of Imports of Aluminum on U.S. National Security.** U.S. Department of Commerce. Disponível em: <www.commerce.gov/issues/trade-enforcement/section-232-aluminum>. Acesso em: 14 abr. 2025.

UNITED STATES OF AMERICA. **Section 301 Investigations.** Office of the United States Trade Representative. Disponível em: <https://ustr.gov/issue-areas/enforcement/section-301-investigations>. Acesso em: 14 abr. 2025.

UNITED STATES OF AMERICA. **USTR Seeks Public Comment on Proposed Actions in Section 301 Investigation of China's Targeting of the Maritime, Logistics, and Shipbuilding Sectors for Dominance.** Office of the United States Trade Representative. Disponível em: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2025/february/ustr-seeks-public-comment-proposed-actions-section-301-investigation-chinas-targeting-maritime>. Acesso em: 14 abr. 2025.

UNITED STATES OF AMERICA. **Trade Act of 1974.** Disponível em: <www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-10384/pdf/COMPS-10384.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2025.

UNITED STATES OF AMERICA. **Fact Sheet: CHIPS and Science Act Will Lower Costs, Create Jobs, Strengthen Supply Chains, and Counter China**. August 9th, 2022. Disponível em: <www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/08/09/

fact-sheet-chips-and-science-act-will-lower-costs-create-jobs-strengthen-supply-chains-and-counter-china/>. Acesso em: 11 jan. 2025.

VIDIGAL, Geraldo. **Living Without the Appellate Body: Multilateral, Bilateral and Plurilateral Solutions to the WTO Dispute Settlement Crisis**. Journal of World Investment and Trade, v. 20. Amsterdam Center for International Law, University of Amsterdam, 2019. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3499079>. Acesso em: 5 mar. 2025.

WILSON, Dominic; KELSTON, Alex; AHMED, Swamali. **Is this the 'BRICs Decade'?** BRICs Monthly. Goldman Sachs Global Economics, Commodities and Strategy Research. Issue n. 10/03. May 20, 2010. Disponível em: https://www.goldmansachs.com/insights/archive/archive-pdfs/brics-decade-pdf.pdf. Acesso em: 24 fev. 2021.

WISEMAN, Paul. **Trump or Biden? Either way, US seems poised to preserve heavy tariffs on imports**. AP News. May 21st, 2024. Disponível em: <https://apnews.com/article/trump-biden-trade-tariffs-china-inflation-1c17b1d223080b7a594326905380845a>. Acesso em: 6 abr. 2025.

WORLD BANK GROUP. **Global Economic Prospects.** January 2025. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/f983c12d-d43c-4e41-997e-252ec6b87dbd/content>. Acesso em: 1 mar. 2025.

WORLD ECONOMIC FORUM. **Tracking tariffs: Key moments in the US-China trade dispute**. June 25th, 2025. Disponível em: <www.weforum.org/stories/2025/06/trumps-us-china-trade-tariffs-timeline/>. Acesso em: 22 set. 2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS544**. United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products. Disponível em: <www.

wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds544_e.htm>. Acesso em: 4 mar. 2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS547**. United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds547_e.htm>. Acesso em: 4 mar. 2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS548**. United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds548_e.htm>. Acesso em: 4 mar. 2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS550**. United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds550_e.htm>. Acesso em: 4 mar. 2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS551**. United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds551_e.htm>. Acesso em: 4 mar. 2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS552**. United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds552_e.htm>. Acesso em: 4 mar. 2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS554**. United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds554_e.htm>. Acesso em: 4 mar. 2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS556**. United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products. Disponível em: <www.

wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds556_e.htm>. Acesso em: 4 mar. 2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS564**. United States — Certain Measures on Steel and Aluminium Products. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds564_e.htm>. Acesso em: 4 mar. 2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS635**. United States — Additional Import Duties on Steel and Aluminium Articles from Canada. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds635_e.htm>. Acesso em: 21 jun. 2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS394**. China — Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds394_e.htm>. Acesso em: 4 mar. 2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS395**. China — Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds395_e.htm>. Acesso em: 4 mar. 2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS431**. China — Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds431_e.htm>. Acesso em: 4 mar. 2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS432**. China — Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds432_e.htm>. Acesso em: 4 mar. 2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS433**. China — Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum. Disponível

em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds433_e.htm>. Acesso em: 4 mar. 2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS592**. Indonesia — Measures Relating to Raw Materials. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds592_e.htm>. Acesso em: 4 mar. 2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **General Agreement on Tariffs and Trade (GATT 1947)**. Disponível em: <www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_e.htm>. Acesso em: 31 jan. 2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Dispute settlement reform**. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dsr_e.htm>. Acesso em: 5 mar. 2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Dispute settlement reform Ministerial Decision adopted on 2 March 2024**. Disponível em: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/MIN24/37.pdf&Open=True>. Acesso em: 5 mar. 2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Understanding on rules and procedures governing the settlement of disputes**. Annex 2 of the WTO Agreement. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dsu_e.htm>. Acesso em: 29 mar. 2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Dispute settlement reform**. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dsr_e.htm>. Acesso em: 5 mar. 2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS591.** Colombia — Anti-Dumping Duties on Frozen Fries from Belgium, Germany and the Netherlands. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds591_e.htm>. Acesso em: 5 mar. 2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS583.** Turkey — Certain Measures Concerning the Production, Importation and Marketing

of Pharmaceutical Products. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds583_e.htm>. Acesso em: 5 mar. 2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS607.** European Union — Measures Concerning the Importation of Certain Poultry Meat Preparations from Brazil. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds607_e.htm>. Acesso em: 5 mar. 2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS610.** China — Measures Concerning Trade in Goods. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds610_e.htm#>. Acesso em: 5 mar. 2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS611.** China — Enforcement of intellectual property rights. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds611_e.htm>. Acesso em: 5 mar. 2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS587**. United States — Tariff Measures on Certain Goods from China III. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds587_e.htm>. Acesso em: 21 jun. 2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS597**. United States — Origin Marking Requirement. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds597_e.htm>. Acesso em: 21 jun. 2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS614**. Peru — Anti-Dumping and Countervailing Measures on Biodiesel from Argentina. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds614_e.htm>. Acesso em: 21 jun. 2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS615**. United States — Measures on Certain Semiconductor and other Products, and Related Services and Technologies. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds615_e.htm>. Acesso em: 4 mar. 2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS618**. European Union — Countervailing Duties on Imports of Biodiesel from Indonesia. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds618_e.htm>. Acesso em: 4 mar. 2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS623**. United States — Certain Tax Credits Under the Inflation Reduction Act. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds623_e.htm>. Acesso em: 4 mar. 2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS625**. Chinese Taipei — Measure Relating to Investments in Offshore Wind Installations. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds625_e.htm>. Acesso em: 4 mar. 2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS626**. European Union — Provisional Countervailing Duties on New Battery Electric Vehicles from China. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds626_e.htm>. Acesso em: 4 mar. 2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS627**. Canada — Measures on Certain Products of Chinese Origin. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds627_e.htm>. Acesso em: 4 mar. 2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS629**. Türkiye — Measures Concerning Electric Vehicles and Other Types of Vehicles from China. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds629_e.htm>. Acesso em: 4 mar. 2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS630**. European Union — Definitive Countervailing Duties on New Battery Electric Vehicles from China. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds630_e.htm>. Acesso em: 4 mar. 2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS633**. United States — Additional Tariff Measures on Goods from China. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds633_e.htm>. Acesso em: 4 mar. 2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS634**. United States — Additional Import Duties on Goods from Canada. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds634_e.htm>. Acesso em: 4 mar. 2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS638**. United States — Universal and Country-specific Additional Duties on Imports from China. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds638_e.htm>. Acesso em: 4 mar. 2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **DS639**. European Union and its Member States — Carbon Border Adjustment Mechanism. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds639_e.htm>. Acesso em: 4 mar. 2025.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **The Doha Round**. Disponível em: <www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm>. Acesso em: 22 set. 2025.

XINHUANET. **World "temporarily minus one" seen as best global trade framework, says Lee Hsien Loong**. July 18th, 2025. Disponível em: <https://english.news.cn/20250718/d1716c4e6b304d30acc95143c7acc1f3/c.html>. Acesso em: 22 set. 2025.

XU, Fan. **Opportunities and Risk Assessment of BRICs' New Development Bank**. Macro Management & Public Policies. v. 1, is. 1. March, 2019.

ZHANG, Jinhua. **The U.S.-China rare earths gambit: Who blinks first?** Geopolitical Intelligence Service. August 19th, 2025. Disponível em: <www.gisreportsonline.com/r/us-china-rare-earths/>. Acesso em: 22 set. 2025.

VANTAGENS COMPARATIVAS REVELADAS DOS PAÍSES DO BRICS COM RELAÇÃO AOS MINERAIS CRÍTICOS PARA AS TRANSIÇÕES ENERGÉTICA E DIGITAL

Thiago Ferreira Almeida [84]
Adriano Filipe da Silva Maia [85]

INTRODUÇÃO

Desde a criação do acrônimo BRIC pelo economista-chefe do Goldman Sachs, Jim O'Neil, Brasil, Rússia, Índia e China ganharam destaque no cenário econômico internacional. Muita dessa notoriedade adveio dos méritos desses países em promover uma industrialização tardia, crescimento econômico reconhecido e atuação em setores estratégicos, como tecnologias de comunicação, transições energética e digital e semicondutores, além de serem atores

84 Residente de 2º Pós-Doutorado em financiamento climático e protecionismo comercial dos minerais críticos para as transições energética e digital na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará (2025-2026) e visitante convidado no Centro de Direito Internacional de Amsterdã (ACIL), da Universidade de Amsterdã (UvA), Países Baixos (2025). Pós-Doutorado em financiamento climático dos minerais críticos para as transições energética e digital na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) entre 2024-2025. Pesquisador de pós-doutorado convidado para a Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (Clássica), Portugal (2024). Doutor em Direito Internacional pela UFMG (2023), tendo sido agraciado com bolsa CAPES - Doutorado Sanduíche, como pesquisador convidado na Universidade de Genebra, Suíça (2021-2023). Professor no Centro de Excelência Jean Monnet UFMG e PUC Minas, Brasil. Advogado e Especialista no Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) em operações de crédito com bancos multilaterais de desenvolvimento. Membro da Rede Brasil-Suíça de Pesquisadores e Profissionais. Vice-Presidente da Comissão de Direito Internacional da OAB/MG. Coordenador do Grupo de Estudos E3 - *Études sur les Économies Émergentes / Studies on Emerging Economies* (*almeida.thf@gmail.com*).

85 Doutor em Economia pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Possui graduação em Ciências Econômicas e mestrado em Economia pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Atualmente, trabalha como Especialista em Previdência Complementar na Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC). Desenvolve atividade de pesquisa em temas relacionados a métodos quantitativos em economia, instituições monetárias e financeiras, distribuição de renda e organização industrial (*adrianomaiaeco@gmail.com*)

relevantes em setores como *commodities* agrícolas, extração mineral e energia fóssil. A participação desses países, acrescida a África do Sul em 2011 e mais cinco membros desde 2023, no contexto do BRICS+, revela a importância do fórum como representante dos anseios e posições do Sul Global. Tais países podem ser classificados como economias emergentes, em uma classificação intermediária entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento.[86]

Essa proeminência dos países emergentes, sobretudo dos BRICS, é observada no setor dos minerais críticos e estratégicos para as transições energética e digital, setores estes destinados à manufatura de painéis solares, turbinas eólicas, carros de baterias elétricas, inteligência artificial, *chips* e semicondutores. O presente capítulo destina-se a investigar as vantagens comparativas dos países do BRICS e outros emergentes quanto às exportações desses minerais críticos e estratégicos.

A divisão do capítulo, após a introdução, aborda o conceito de minerais críticos e estratégicos, o conceito de BRICS e países emergentes, apresenta a metodologia e os resultados obtidos a partir da fórmula elaborada para calcular as vantagens comparativas reveladas. Conclui-se que os países emergentes, em especial aqueles do BRICS, apresentam vantagens comparativas relevantes em diferentes minerais. Essa situação caracteriza uma realidade a permitir novas interações globais nas tratativas de comércio e investimentos no setor, com repercussões relevantes na geometria de relações entre as nações emergentes e desenvolvidas.

86 ALMEIDA, Thiago Ferreira. **Investimentos internacionais e desenvolvimento em países emergentes: o direito Internacional do investimento nos níveis bilateral, regional e multilateral, na perspectiva dos países emergentes como importadores e recentes exportadores de capital**. Belo Horizonte: Expert, 2024. Disponível em: <https://experteditora.com.br/investimentos-internacionais-e-desenvolvimento-em-paises-emergentes/>. Acesso em: 16 set. 2025.

1. MINERAIS CRÍTICOS OU ESTRATÉGICOS?

Os minerais críticos para as transições energética e digital despontam-se como aqueles elementos considerados essenciais para a produção das tecnologias de ponta no século XXI, tais como painéis solares, carros com baterias elétricas (*Electric Vehicles* – EVs), turbinas eólicas, semicondutores e chips, processadores de dados (*data centers*), robótica e inteligência artificial.

Nesse sentido, o critério para ser considerado crítico obedece às condições particulares de cada economia ou região, conforme o nível de escassez do produto, os custos de extração e beneficiamento e a importância no desenvolvimento das tecnologias.

Observa-se que grande quantidade desses minerais considerados críticos se encontra em países emergentes e em desenvolvimento, aglutinados no conjunto heterogêneo do Sul Global. Por sua vez, é o Norte Global que concentra a maior quantidade de tecnologias, à exceção de algumas economias emergentes, como China, Índia, Coreia do Sul e Taiwan.

A título de exemplo, investimentos nos setores de transição energética entre 2005 a 2023, referentes a EVs, painéis solares e turbinas eólicas, tiveram crescimento de 50% no período, sendo que quase 75% foram realizados pela China. No mesmo período, os Estados Unidos e a UE investiram somente 20%. Além da China, constatam-se investimentos realizados no setor pela Índia, Japão, Coreia do Sul e demais países do sudeste asiático.[87]

Os minerais considerados como "críticos" seriam aqueles essenciais para promover novas tecnologias verdes e digitais.

87 ALMEIDA, Thiago F. **A Corrida pelo Ouro Verde e os Minerais Críticos para as Transições Energética e Digital. A Diplomacia dos Minerais Críticos e a Perspectiva Emergente do Sul Global**. Belo Horizonte: Expert Editora, 2025. Disponível em: <https://experteditora.com.br/a-corrida-pelo-ouro-verde-e-os-minerais-criticos-para-as-transicoes-energetica-e-digital-a-diplomacia-dos-minerais-e-a-perspectiva-emergente-do-sul-global/>. Acesso em: 2 set. 2025; INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. **Energy Technology Perspectives. 2024**. Disponível em: <https://iea.blob.core.windows.net/assets/34511d5d-8dc8-42a2-8faf-b83606cffced/EnergyTechnologyPerspectives2024.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2025, p. 33.

Contudo, a sua ocorrência é majoritária em países do Sul Global, o que leva ao questionamento do termo empregado. Uma vez que os minerais seriam encontrados nos países de menor desenvolvimento, estes não seriam "críticos", mas sim "estratégicos" para a contribuição de um desenvolvimento socioeconômico das áreas exploradas pela mineração.

Assim, para os países emergentes e em desenvolvimento, trata-se de minerais "estratégicos", cuja essencialidade não é a escassez. Lado outro, a abundância de minerais raros em seus territórios permite que tais nações obtenham vantagens comparativas no plano econômico, contribuindo para a atração de novos negócios e investimentos estrangeiros.

É de se observar que essa atração por novos empreendimentos de mineração se estabelece pela mesma estrutura de exploração, característica dos modelos coloniais e imperialistas, cuja única destinação desses territórios dominados era a exportação de suas riquezas para as metrópoles. Esse modelo mercantilista do século XVII é intrínseco ao passado histórico das nações latino-americanas, africanas e asiáticas, o que ocasiona modelos de subdesenvolvimento caracterizados pela dependência de commodities.

Conforme dados da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (*United Nations Conference on Trade and Development* – UNCTAD), um país é considerado dependente da exportação de *commodities,* como produtos agrícolas, mineração e energia, quando corresponde a mais de 60% do total de suas exportações.

Como exemplo, a China é dependente da exportação de *commodities* em somente 6%, o Reino Unido e os Estados Unidos em 35% cada, a França em 22,5%, a Alemanha em 13,3%, o Japão em 9,2% e a Coreia do Sul em 13,6%. Por sua vez, o Brasil é dependente em 75%, a Argentina e a Colômbia em 80% cada, a Índia em 41,2%, a Rússia em 76,6%, a África do Sul em 63,9%, a Austrália em 92% e o Canadá em 55,8%. Nesse recorte, países europeus (à exceção da Noruega e a Islândia), Estados Unidos, Canadá, China, Índia, Japão e

Coreia do Sul não se enquadram como dependentes de exportação de produtos primários. Enquanto o Brasil e todos os países da América Latina (à exceção do México), quase a totalidade da África (à exceção do Marrocos e da Tunísia), Austrália, Nova Zelândia e diversos países asiáticos, inclusive a Rússia, são economias dependentes da exportação de produtos primários.[88]

Todavia, independentemente de se a extração envolve minerais tradicionais, como o ferro e o alumínio, ou os minerais críticos, como lítio, cobalto e níquel, o processo provoca danos ambientais e sociais sensíveis nas áreas afetas. Determinadas medidas paliativas, como redução ou melhor eficiência dos insumos utilizados (água e energia), adoção de práticas de reutilização e reciclagem de resíduos, descarbonização do processo de mineração, como a possibilidade de se utilizar caminhões elétricos em substituição aos movidos a diesel, são indicadas para reduzir o impacto gerado. Trata-se de medidas de mitigação dos danos, ainda incapazes de reduzir significativamente o impacto, ou mesmo contornar as perdas sociais e ambientais decorrentes da alteração do local. Essas práticas se qualificam como mineração verde (*green mining*).

Sem uma taxonomia sustentável rigorosa, tendem a deturpar os impactos que ocorrem em países em desenvolvimento, indicando que a mineração deveria ser incentivada, pois os produtos finais seriam painéis solares e EVs. É transparente esse cenário de imposição de prejuízos ambientais e geração de carbono para os territórios subdesenvolvidos minerados e os benefícios climáticos dos produtos finais nos países de maior renda *per capita*, aptos a consumir as tecnologias verdes e digital.

A necessidade de uma taxonomia para atividades sustentáveis e alinhadas ao clima consiste em um instrumento essencial para

88 UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **The state of commodity dependence**. All commodities (agriculture, energy and mining), per country, percentage, 2021–2023. Disponível em: <https://experteditora.com.br/a-corrida-pelo-ouro-verde-e-os-minerais-criticos-para-as-transicoes-energetica-e-digital-a-diplomacia-dos-minerais-e-a-perspectiva-emergente-do-sul-global/>. Acesso em: 2 set. 2025.

a definição dos projetos e investimentos que devem figurar como alinhados às metas climáticas, evitando o abuso de práticas e fraudes em alegações de contribuição ao clima.

A União Europeia estipula a sua taxonomia para atividades sustentáveis, que abarca seis objetivos principais, conforme o art. 9º da Regulamentação 2020/852 da UE: (i) mitigação climática; (ii) adaptação climática; (iii) uso sustentável e proteção da água e recursos marinhos; (iv) transição para uma economia circular; (v) controle e prevenção da poluição; (vi) proteção e restauração da biodiversidade e ecossistemas.[89]

A exemplo, o Brasil estabeleceu consulta pública em 2024 e 2025 para a definição de sua própria taxonomia sustentável, objetivando apresentar seu texto concluído na COP 30, sediada pelo Brasil em Belém, Pará, no ano de 2025.[90] Outros países na América Latina, como México e Colômbia, também adotaram taxonomias próprias para atividades consideradas sustentáveis.[91]

É necessário constatar que determinadas economias emergentes, como China, Coreia do Sul e Taiwan, desenvolveram tecnologias de transições energética e digital competitivas, posicionando-se como atores relevantes no mercado de semicondutores, inteligência artificial, EVs e painéis solares, substituindo os tradicionais países do Norte Global.

89 EUROPEAN COMMISSION. **Regulation (EU) 2020/852 of the European Parliament and of the Council of 18 June 2020 on the establishment of a framework to facilitate sustainable investment, and amending Regulation (EU) 2019/2088.** June 18th, 2020. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32020R0852>. Acesso em: 9 jan. 2025; EUROPEAN COMMISSION. **EU Taxonomy Navigator**. Disponível em: <https://ec.europa.eu/sustainable-finance-taxonomy/>. Acesso em: 9 jan. 2025.

90 BRASIL. **Taxonomia Sustentável Brasileira**. Ministério da Fazenda. Disponível em: <www.gov.br/fazenda/pt-br/orgaos/spe/taxonomia-sustentavel-brasileira>. Acesso em: 9 jan. 2025.

91 MÉXICO. **Taxonomía Sostenible de México.** Marzo 2023. Disponível em: <www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/809773/Taxonom_a_Sostenible_de_M_xico_.pdf>. Acesso em: 9 jan. 2025; COLOMBIA. **Taxonomía Verde de Colombia**. Marzo 2022. Disponível em: <www.taxonomiaverde.gov.co/>. Acesso em: 9 jan. 2025.

Essa situação de aumento de concorrência gerou um cenário de fragmentação das cadeias globais de produção e um retorno a um protecionismo em setores altamente tecnológicos. Esse retorno protecionista se observa nas economias desenvolvidas, uma vez que as tecnologias de transições energética e digital se concentram nos pujantes mercados asiáticos, e afastados do eixo Atlântico Norte.

Em particular, a China destaca-se dos demais ao liderar o refino e produção de tecnologias verdes, como painéis solares e EVs, tanto os componentes quanto os produtos acabados. Outrossim, as vantagens comparativas da China também se observam na extração dos minerais considerados "críticos" e, sobretudo, na extração das terras raras, que se caracterizam por minerais em pequenas quantidades essenciais para o funcionamento de tecnologias digitais e verdes, com alto custo de extração. A China detém mais de 70% da extração e 90% do refino. Em determinados minerais, a União Europeia depende de 100% das importações.[92]

Destarte, as economias emergentes e em desenvolvimento deparam-se com uma situação de vantagem comparativa no cenário internacional, uma vez que os minerais se encontram em seus territórios e, devido à sua escassez e à forte concorrência tecnológica, podem promover alterações significativas em suas economias.

Faz-se mister reconhecer que essa realidade de nova fronteira de minerais, com potencial para promoção de crescimento e desenvolvimento socioeconômico, também pode gerar consequências negativas. A exemplo da região leste da República Democrática do Congo, marcada pela busca por metais como tântalo e cobalto, gerou uma persistente realidade de conflito armado pelo domínio da exploração, com participação de movimentos rebeldes financiados

92 BRÜGGEMANN, Anke; LEVINGER, Hannah. **Securing critical raw materials for the net zero and digital transformation**. KfW Research. Focus on Economics. September 7th, 2022. Disponível em: <www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-englische-Dateien/Fokus-2022-EN/Focus-No.-399-September-2022-resource-security.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2025; JOSEPHS, Jonathan. **How Europe is vying for rare earth independence from China**. BBC News. August 6th, 2025. Disponível em: <www.bbc.com/news/articles/cm2zp6m4gy7o>. Acesso em: 2 set. 2025.

pelo país vizinho, Ruanda.[93] Apesar do estabelecimento de um acordo de paz entre esses dois países, intermediado pelo governo norte-americano, acrescido do acesso aos minerais para os Estados Unidos, ainda se registram ataques na região.[94]

Portanto, a existência de reservas de novos minerais altamente demandantes para tecnologias avançadas deve ser compreendida a partir de uma análise que permita a instituição de arcabouços jurídicos compreensivos, primando pelo menor impacto ambiental e social, bem como estabelecendo mecanismos de desenvolvimento sustentável para os países do Sul Global, incluindo transferência de tecnologia, cooperação e compensações financeiras adequadas nas áreas exploradas.

2. BRICS E OS MINERAIS CRÍTICOS E ESTRATÉGICOS

O acrônimo BRIC foi criado por Jim O'Neil em 2001, ao indicar que Brasil, Rússia, Índia e China seriam as principais economias no mundo nos 30 anos subsequentes. Em 2009, os referidos países decidiram estabelecer encontros de cúpula anuais, cujo principal objetivo consiste na defesa do interesse conjunto pela reforma das organizações internacionais, sobretudo as de caráter econômico, como

93 DIZOLELE, Mvemba Phezo. **Critical Minerals, Fragile Peace: The DRC-Rwanda Deal and the Cost of Ignoring Root Causes.** Center for Strategic and International Studies. Juen 27th, 2025. Disponível em: <www.csis.org/analysis/critical-minerals-fragile-peace-drc-rwanda-deal-and-cost-ignoring-root-causes>. Acesso em: 2 set. 2025; CHOTHIA, Farouk. **How Trump wants the US to cash in on mineral-rich DR Congo's peace deal**. BBC News. July 27th, 2025. Disponível em: <www.bbc.com/news/articles/cew0vzl7rwjo>. Acesso em: 2 set. 2025.

94 MUSVANHIRI, Privilege; BA-MWEZE, Jean Noel. **DRC conflict: Is the peace deal with M23 faltering?** DW. August 20th, 2025. Disponível em: <www.dw.com/en/drc-conflict-is-the-peace-deal-with-m23-faltering/a-73697971>. Acesso em: 2 set. 2025; RAY, Charles A. **Conflict in the Democratic Republic of the Congo: The Peace that Never Was**. Foreign Policy Research Institute. August 28th, 2025. Disponível em: <www.fpri.org/article/2025/08/conflict-in-the-democratic-republic-of-the-congo-the-peace-that-never-was/>. Acesso em: 2 set. 2025.

o Grupo Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, uma vez que ainda refletem a divisão de votos do período pós-2ª Guerra.[95]

O século XXI, por sua vez, caracteriza-se pela proeminência das economias emergentes, assim reconhecidas como aquelas em desenvolvimento que promoveram um processo de industrialização tardia, sendo competitivas em determinados setores outrora monopolizados por países desenvolvidos. Acrescenta-se que tais economias também se destacam em setores financeiros, como os países do Golfo Pérsico e Hong Kong, em tecnologias da informação, como a Índia, e em semicondutores, como Taiwan e Coreia do Sul.

A ampliação do BRIC ocorreu com a entrada da África do Sul em 2011, tornando-se BRICS.[96] Novos integrantes do agrupamento, então

95 O'NEIL. Jim. **Building Better Global Economic BRICs**. Goldman Sachs Research. November 30, 2001. Disponível em: <www.goldmansachs.com/pdfs/insights/archive/archive-pdfs/build-better-brics.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2025; BRASIL. **Brazil announces Indonesia as full member of BRICS**. January 9th, 2025. Disponível em: <www.gov.br/planalto/en/latest-news/2025/01/brazil-announces-indonesia-as-full-member-of-brics>. Acesso em: 24 fev. 2025. A próxima reunião do BRICS+ ocorreu em julho de 2025, no Brasil. Vide: BRASIL. **Brazil takes over the BRICS presidency in 2025**. January 1st, 2025. Disponível em: <www.gov.br/planalto/en/latest-news/2025/01/brazil-assumes-the-presidency-of-brics-in-2025>. Acesso em: 24 fev. 2025; HOLTZMANN, Hans-Dieter; VOORT, Akim van der (eds.). **BRICS Enlargement. A strategic move or a wake-up call for the West?** Friedrich Naumann Foundation for Freedom. September 2024. Disponível em: <www.freiheit.org/publikation/brics-enlargement>. Acesso em: 3 mar. 2025; ALI, Layla. **BRICS & Saudi Arabia's Membership: What Does This Mean?** Gulf Research Center. January 2024. Disponível em: <www.grc.net/documents/65ad0a4fbe0eaBRICSCA2.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2025; PLUMMER, Robert. **Argentina pulls out of plans to join Brics bloc**. BBC News. December 29th, 2023. Disponível em: <www.bbc.com/news/world-latin-america-67842992>. Acesso em: 3 mar. 2025; BRASIL. **BRICS Brazil 2025**. Disponível em: <https://brics.br/pt-br>. Acesso em: 3 mar. 2025; ALMEIDA, Thiago Ferreira; SILVA, Roberto Luiz. **The Development Bank of BRICS**. BRICS Law Jornal. v. 5, n. 4. University of Tyumen, Russian Federation, 2018. Disponível em: <www.bricslawjournal.com/jour/article/view/192?locale=en_US>. Acesso em: 3 mar. 2025; STUENKEL, Oliver. **The BRICS and the future of global order**. Lanham: Lexington Books, 2015; WILSON, Dominic; KELSTON, Alex; AHMED, Swamali. **Is this the 'BRICs Decade'?** BRICs Monthly. Goldman Sachs Global Economics, Commodities and Strategy Research. Issue n. 10/03. May 20, 2010. Disponível em: <www.goldmansachs.com/insights/archive/archive-pdfs/brics-decade-pdf.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2021; ISMAIL, Sumayya. '**A wall of BRICS': The significance of adding six new members to the bloc**. August 24, 2023. Disponível em: <www.aljazeera.com/news/2023/8/24/analysis-wall-of-brics-the-significance-of-adding-six-new-members>. Acesso em: 25 ago. 2023.

96 O idealizador do termo "BRIC" opôs-se à inclusão da África do Sul, em virtude do seu baixo crescimento econômico em relação às demais economias do grupo. Contudo,

nomeado de BRICS+, ocorreram a partir de 2023, com a entrada de outros cinco membros (Irã, Egito, Emirados Árabes Unidos, Etiópia e Indonésia). À época, a Argentina, no governo Milei, iniciado em dezembro de 2023, recusou a participação, enquanto a Arábia Saudita não comunicou oficialmente a sua adesão ao grupo, apesar de participar das cúpulas e negociações.

Na Cúpula do BRICS em 2024, em Kazan, Rússia, foram realizados novos convites para Belarus, Bolívia, Cazaquistão, Cuba, Malásia, Tailândia, Uganda, Uzbequistão, Nigéria e Indonésia. Dentre os convites, a Indonésia oficialmente tornou-se membro em janeiro de 2025.

Nesse sentido, o BRICS+ é composto por 10 países membros: Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul (membro desde 2011), Egito, Etiópia, Irã, Emirados Árabes Unidos (membro desde 2024) e Indonésia (membro desde 2025).[97]

Especial atenção deve ser considerada ao BRICS quanto à criação de um mecanismo próprio de crises de balanço de pagamentos, o Arranjo Contingente de Reservas (ACR), conforme o Decreto Federal nº. 8.702/2016,[98] e de um banco multilateral de desenvolvimento, o Novo Banco de Desenvolvimento (*New Development Bank* - NDB),[99] ou

---

o BRICS tornou-se um fórum importante de coordenação de temas financeiros, de cooperação e coordenação de agendas de interesse global, que ultrapassam a classificação centrada em resultados econômicos.

97 PATRICK, Stewart; HOGAN, Erica. **BRICS Expansion and the Future of World Order: Perspectives from Member States, Partners, and Aspirants**. Carnegie Endowment International Peace. March 31st, 2025. Disponível em: <https://carnegieendowment.org/research/2025/03/brics-expansion-and-the-future-of-world-order-perspectives-from-member-states-partners-and-aspirants?lang=en>. Acesso em: 2 mar. 2025.

98 BRASIL. **Decreto Federal nº. 8.702, de 1º de abril de 2016**. Promulga o Tratado para o Estabelecimento do Arranjo Contingente de Reservas dos BRICS, de 15 de julho de 2014. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8702.htm>. Acesso em: 4 set. 2025.

99 O NDB, criado em 2014, recentemente ampliou os seus membros para além dos cinco fundadores que compõem o BRICS. Desde 2021, Bangladesh, Emirados Árabes Unidos e Egito são membros. Uruguai encontra-se em fase de adesão ao NDB. Vide: NEW DEVELOPMENT BANK. **Who we are**. Disponível em: <www.ndb.int/about-ndb/>. Acesso em: 10 set. 2025.

Banco dos BRICS, cujos cinco países detêm a maioria do controle de voto, de forma equânime, conforme o Decreto Federal nº. 8.624/2015.[100]

Em julho de 2025, os países do BRICS+ se reuniram no Rio de Janeiro para a XVII Cúpula do grupo, cujo tema central foi a cooperação do Sul Global para uma governança mais inclusiva e sustentável. A declaração final reforçou o compromisso de reforma e aprimoramento da governança global, baseado em um sistema multilateral e que melhor reflita as realidades contemporâneas. Em especial, o documento final do encontro utiliza-se do termo "Países em Desenvolvimento e Mercados Emergentes (PDMEs)", a fim de registrar a proeminência das economias emergentes no sistema econômico internacional.[101]

Nesse sentido, os países do BRICS+ destacam-se em diferentes setores econômicos e concorrem com tecnologia e manufaturas em relação às tradicionais economias do Norte Global.

No que se refere às vantagens comparativas dos minerais críticos, países como Brasil, China, Rússia, África do Sul e Indonésia, integrantes do BRICS+, destacam-se como atores centrais na disposição de importantes reservas em seus territórios. Acrescenta-se que a China domina o refino dos minerais e a manufatura de componentes e produtos finais, como turbinas eólicas, painéis solares e carros de baterias elétricas. Em menor medida, a Indonésia possui importante participação quanto ao refino do níquel, abundante em seu território.[102]

---

100 BRASIL. **Decreto Federal nº. 8.624, de 29 de dezembro de 2015**. Promulga o Acordo sobre o Novo Banco de Desenvolvimento entre a República Federativa do Brasil, a Federação da Rússia, a República da Índia, a República Popular da China e a República da África do Sul, firmado em Fortaleza, em 15 de julho de 2014. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8624.htm>. Acesso em: 4 set. 2025.

101 BRASIL. **Declaração de Líderes do BRICS — Rio de Janeiro.** 6 de julho de 2025. Ministério das Relações Exteriores**.** Disponível em: <www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-de-lideres-do-brics-2014-rio-de-janeiro-06-de-julho-de-2025>. Acesso em: 4 set. 2025.

102 INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. **Global Critical Minerals Outlook 2025**. Disponível em: <https://iea.blob.core.windows.net/assets/ef5e9b70-3374-4caa-ba9d-19c72253bfc4/GlobalCriticalMineralsOutlook2025.pdf>. Acesso em: 4 set. 2025, p. 27.

Portanto, os BRICS+ também se destacam quanto ao recente mercado dos minerais críticos e terras raras, o que demonstra a necessidade de estabelecer políticas para acesso estratégico, observação dos princípios de desenvolvimento sustentável, além de primar por cooperações entre seus integrantes.

3. MENSURAÇÃOD AS VANTAGENS COMPARATIVAS DOS BRICS QUANTO AOS MINERAIS CRÍTICOS: MATERIAIS E MÉTODOS

A mensuração das vantagens comparativas foi realizada a partir do índice de Vantagens Comparativas Reveladas (VCR), originalmente proposto por Balassa (1965), que permite avaliar a especialização exportadora de um país em relação à média mundial para um determinado produto. A fórmula adotada é:

$$VCR_{ij} = \frac{\frac{X_{ij}}{X_{it}}}{\frac{X_{wj}}{X_{wt}}}$$

em que X_{ij} representa o valor das exportações do país i do produto j; X_{it} o valor total das exportações do país i; X_{wj} o valor das exportações mundiais do produto j; e X_{wt} o valor total das exportações mundiais. Valores de $VCR_{ij} > 1$ indicam que o país apresenta uma vantagem comparativa revelada no produto analisado, enquanto valores inferiores a 1 sugerem desvantagem.

No presente estudo, o método foi aplicado aos principais minerais críticos e estratégicos associados às transições energética e digital, considerando dados de exportações relativos ao ano de 2024 extraídos da base UN Comtrade.[103] A escolha dos minerais seguiu critérios de relevância estratégica definidos pelo Brasil e por

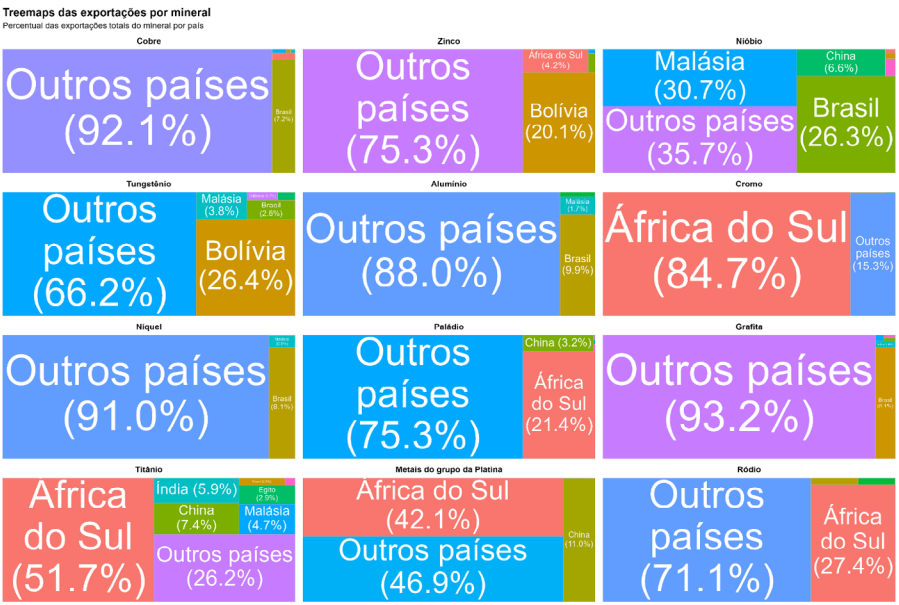
103 O UN Comtrade agrega estatísticas comerciais detalhadas de mais de 200 países e abrange mais de 99% do comércio mundial de mercadorias. Os dados são compilados pela Divisão de Estatística das Nações Unidas, sendo que todos os valores das

organismos internacionais, assim como a disponibilidade de registros na supracitada base de dados. Essa abordagem possibilita identificar não apenas os produtos nos quais os países detêm competitividade internacional, mas também mapear assimetrias de especialização que afetam o equilíbrio e a segurança das cadeias globais de suprimento.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Inicialmente, a utilização de mapas de árvore (*treemaps*) possibilita uma visualização clara da concentração das exportações de minerais críticos entre os países analisados. Os gráficos evidenciam que determinados minerais apresentam forte dependência de poucos fornecedores, como no caso do cromo, amplamente dominado pela África do Sul.

Gráfico 1 – Mapa de árvore das exportações por mineral



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da UN Comtrade (2024).

mercadorias são convertidos da moeda nacional em dólares dos EUA usando as taxas de câmbio fornecidas pelos países ou derivadas das taxas mensais do mercado.

A análise dos índices de Vantagens Comparativas Reveladas (VCR) para um conjunto de minerais críticos evidencia a forte concentração da competitividade internacional em poucos países, reforçando o caráter estratégico desses recursos no cenário geoeconômico contemporâneo.

Em diversos casos, a especialização exportadora é bastante intensa, o que denota um padrão de dominância mais concentrado no mercado global. É o que se observa, por exemplo, no cromo, em que a África do Sul apresenta um VCR de 116,99, e no tungstênio, cujo índice para a Bolívia alcança 442,69. Situação semelhante ocorre com o ródio (37,83) e o paládio (29,62), também liderados pela África do Sul, e com o zinco boliviano (337,78), confirmando que, para determinados minerais, a competitividade se concentra em territórios específicos.

O Brasil desponta como um caso de diversificação competitiva, apresentando vantagens reveladas significativas em minerais como alumínio (4,46), cobre (3,27), níquel (3,64), grafita (2,77) e, de forma particularmente expressiva, nióbio (11,89). Este último é emblemático, pois o país detém a maior parte das reservas conhecidas e se posiciona como fornecedor quase exclusivo no mercado internacional, conferindo elevada relevância estratégica para sua inserção nas cadeias globais de valor relacionadas à transição energética e digital.

A China, embora seja o maior consumidor e processador mundial de minerais estratégicos, apresenta vantagens comparativas reveladas relativamente modestas nos dados analisados, com destaque para metais do grupo da platina – MGP (2,61), titânio (1,77) e nióbio (1,56). Essa configuração reflete um perfil de integração mais intensivo nas etapas de beneficiamento e transformação industrial do que na exportação de minérios brutos, o que se alinha à sua estratégia de internalização de elos de maior valor agregado.

Outros países apresentam especializações pontuais de relevância estratégica. A Malásia exibe elevado VCR em nióbio (14,16), possivelmente vinculado a reexportações ou processamento industrial, enquanto o Egito se destaca no titânio (9,94) e a Índia demonstra competitividade moderada nesse mesmo mineral (2,05). Por outro

lado, alguns minerais — como é o caso da grafita em determinados países — exibem índices próximos de zero, sugerindo ausência de especialização exportadora e, consequentemente, maior dependência de importações para suprir cadeias produtivas internas.

Tabela 1 – Índice de Vantagens Comparativas Reveladas dos minerais críticos por país

	Alumínio	Cromo	Cobre	MGP	Níquel	Paládio
Bolívia	-	-	0,77	-	-	-
Brasil	4,46	0,02	3,27	-	3,64	0,00
China	-	-	0,00	2,61	-	0,76
Malásia	0,80	0,00	0,06	-	0,41	0,00
Índia	0,15	0,00	0,01	0,01	0,00	0,01
África do Sul	0,01	116,99	0,54	58,12	0,02	29,62
Tailândia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01
Egito	-	-	0,00	-	-	-
Uzbe-quistão	-	-	0,00	-	-	0,18

Tabela 1 – Continuação

	Ródio	Zinco	Grafita	Nióbio	Titânio	Tungs-tênio
Bolívia	-	337,78	-	2,59	-	442,69
Brasil	-	0,16	2,77	11,89	0,40	1,18
China	0,20	0,00	0,02	1,56	1,77	0,09
Malásia	0,00	0,03	0,06	14,16	2,19	1,78
Índia	0,23	0,00	0,13	0,00	2,05	-
África do Sul	37,83	5,79	0,01	0,14	71,51	0,00
Tailândia	0,00	0,00	0,04	0,25	0,10	0,33
Egito	-	-	0,01	-	9,94	-
Uzbe-quistão	-	-	-	-	-	0,02

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Comtrade (2024)

Esse panorama evidencia que a geografia das vantagens comparativas reveladas em minerais críticos não apenas influencia as condições de comércio internacional, mas também molda o poder de barganha dos países no contexto das transições energética e digital. A elevada concentração da competitividade em poucos fornecedores globais amplia riscos de vulnerabilidade nas cadeias de suprimento, ao mesmo tempo em que abre oportunidades para estratégias de diversificação produtiva e fortalecimento de parcerias comerciais entre países com vantagens complementares.

Deve-se observar que a metodologia empregada nessa investigação se concentrou na identificação de vantagens comparativas quanto à exportação de minerais críticos e estratégicos pelos países. Outros fatores são relevantes nos setores de minerais críticos para as transições energética e digital, tais como o volume de reservas exploradas e não exploradas, o volume de exploração mineral em operação, a localização das fábricas de refino dos minerais, a manufatura dos componentes e dos produtos finais relacionados a essas tecnologias avançadas. Esses critérios podem acrescentar maiores informações relevantes nesses setores, indicando que outros países emergentes podem apresentar proeminência.

Destaca-se, por sua vez, que os países emergentes e em desenvolvimento, como Brasil, China, República Democrática do Congo, Indonésia e outros, despontam como locais de relevantes reservas e exploração de minerais críticos e estratégicos.[104] Assim, reconhece-se que o Sul Global possui relevante poder de barganha em relação aos países desenvolvidos nesses setores, sendo necessário estabelecer as bases para uma exploração que promova a devida transferência de tecnologia, cooperação para o desenvolvimento e

104 BRASIL. **Guia para o Investidor Estrangeiro em Minerais Críticos para a Transição Energética no Brasil**. Ministério de Minas e Energia. 2025. Disponível em: <www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/geologia-mineracao-e-transformacao-mineral/guia-para-o-investidor-estrangeiro-em-minerais-estrategicos/guia-para-o-investidor-estrangeiro-em-minerais-criticos-para-a-transicao-energetica-no-brasil/view>. Acesso em: 18 set. 2025.

compensações financeiras decorrentes dos danos sociais e ambientais decorrentes da mineração.[105]

CONCLUSÃO

Os países emergentes, agregados no BRICS e em outros agrupamentos, correspondem às economias de grande dinamismo, nos campos do crescimento do produto interno bruto, comércio internacional e investimentos estrangeiros. Em especial, os minerais críticos e estratégicos assumem posição preponderante na geopolítica global, uma vez que os países do Norte Global demandam acesso para fins de produção de tecnologias para as transições energética e digital. Destarte, enquanto as economias desenvolvidas nomeiam de minerais "críticos", em virtude da escassez desses minerais importantes para painéis solares, carros de baterias elétricas e semicondutores, o Sul Global os qualifica de minerais "estratégicos", capazes de promover ganhos ao desenvolvimento regional e local.

Nesse sentido, a metodologia aplicada demonstrou a existência de vantagens comparativas dos países do BRICS e outros emergentes quanto à exportação de minerais críticos e estratégicos, confirmando a relevância de tais economias para o sistema econômico global.

Por sua vez, a investigação das vantagens comparativas pelo critério da exportação é uma abordagem que deve ser interpretada em conjunto com outras análises que considerem os volumes de reservas, exploração mineral, refino e manufatura dos componentes e produtos finais (incluindo a exportação dos produtos acabados).

Ainda assim, os dados confirmam que os países emergentes, em especial, as economias do BRICS, apresentam vantagens comparativas no setor dos minerais críticos e estratégicos, demonstrando a sua

105 UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Technical note on critical minerals. Supply chains, trade flows and value addition**. 2023. Disponível em: <https://unctad.org/system/files/official-document/ditcmisc2023d1_en_0.pdf>. Acesso em: 18 set. 2025.

relevância como poder de barganha nas relações com as economias internacionais.

REFERÊNCIAS

ALI, Layla. **BRICS & Saudi Arabia's Membership: What Does This Mean?** Gulf Research Center. January 2024. Disponível em: <www.grc.net/documents/65ad0a4fbe0eaBRICSCA2.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2025.

ALMEIDA, Thiago Ferreira. **Investimentos internacionais e desenvolvimento em países emergentes: o direito internacional do investimento nos níveis bilateral, regional e multilateral, na perspectiva dos países emergentes como importadores e recentes exportadores de capital**. Belo Horizonte: Expert, 2024. Disponível em: <https://experteditora.com.br/investimentos-internacionais-e-desenvolvimento-em-paises-emergentes/>. Acesso em: 16 set. 2025.

ALMEIDA, Thiago F. **A Corrida pelo Ouro Verde e os Minerais Críticos para as Transições Energética e Digital. A Diplomacia dos Minerais Críticos e a Perspectiva Emergente do Sul Global**. Belo Horizonte: Expert Editora, 2025. Disponível em: <https://experteditora.com.br/a-corrida-pelo-ouro-verde-e-os-minerais-criticos-para-as-transicoes-energetica-e-digital-a-diplomacia-dos-minerais-e-a-perspectiva-emergente-do-sul-global/>. Acesso em: 2 set. 2025.

ALMEIDA, Thiago Ferreira; SILVA, Roberto Luiz. **The Development Bank of BRICS**. BRICS Law Jornal. v. 5, n. 4. University of Tyumen, Russian Federation, 2018. Disponível em: <www.bricslawjournal.com/jour/article/view/192?locale=en_US>. Acesso em: 3 mar. 2025.

BALASSA, Béla. **Trade Liberalisation and "Revealed" Comparative Advantage**. The Manchester School of Economic and Social Studies, v. 33, n. 2, p. 99-123, 1965.

BRASIL. **Decreto Federal n.º 8.702, de 1º de abril de 2016**. Promulga o Tratado para o Estabelecimento do Arranjo Contingente de Reservas dos BRICS, de 15 de julho de 2014. Disponível em: <www.planalto.gov.

br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8702.htm>. Acesso em: 4 set. 2025.

BRASIL. **Decreto Federal nº. 8.624, de 29 de dezembro de 2015**. Promulga o Acordo sobre o Novo Banco de Desenvolvimento entre a República Federativa do Brasil, a Federação da Rússia, a República da Índia, a República Popular da China e a República da África do Sul, firmado em Fortaleza, em 15 de julho de 2014. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8624.htm>. Acesso em: 4 set. 2025.

BRASIL. **BRICS Brazil 2025**. Disponível em: <https://brics.br/pt-br>. Acesso em: 3 mar. 2025.

BRASIL. **Declaração de Líderes do BRICS — Rio de Janeiro.** 6 de julho de 2025. Ministério das Relações Exteriores**.** Disponível em: <www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-de-lideres-do-brics-2014-rio-de-janeiro-06-de-julho-de-2025>. Acesso em: 4 set. 2025.

BRASIL. **Taxonomia Sustentável Brasileira**. Ministério da Fazenda. Disponível em: <www.gov.br/fazenda/pt-br/orgaos/spe/taxonomia-sustentavel-brasileira>. Acesso em: 9 jan. 2025.

BRASIL. **Brazil announces Indonesia as a full member of BRICS**. January 9th, 2025. Disponível em: <www.gov.br/planalto/en/latest-news/2025/01/brazil-announces-indonesia-as-full-member-of-brics>. Acesso em: 24 fev. 2025.

BRASIL. **Brazil takes over the BRICS presidency in 2025**. January 1st, 2025. Disponível em: <www.gov.br/planalto/en/latest-news/2025/01/brazil-assumes-the-presidency-of-brics-in-2025>. Acesso em: 24 fev. 2025.

BRASIL. **Guia para o Investidor Estrangeiro em Minerais Críticos para a Transição Energética no Brasil**. Ministério de Minas e Energia. 2025. Disponível em: <www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/geologia-mineracao-e-transformacao-mineral/guia-para-o-investidor-estrangeiro-em-minerais-estrategicos/guia-para-o-investidor-estrangeiro-em-minerais-criticos-para-a-transicao-energetica-no-brasil/view>. Acesso em: 18 set. 2025.

BRÜGGEMANN, Anke; LEVINGER, Hannah. **Securing critical raw materials for the net-zero and digital transformation**. KfW Research. Focus on Economics. September 7th, 2022. Disponível em: <www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-englische-Dateien/Fokus-2022-EN/Focus-No.-399-September-2022-resource-security.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2025.

CHOTHIA, Farouk. **How Trump wants the US to cash in on mineral-rich DR Congo's peace deal**. BBC News. July 27th, 2025. Disponível em: <www.bbc.com/news/articles/cew0vzl7rwjo>. Acesso em: 2 set. 2025.

COLOMBIA. **Taxonomía Verde de Colombia**. Marzo 2022. Disponível em: <www.taxonomiaverde.gov.co/>. Acesso em: 9 jan. 2025.

DIZOLELE, Mvemba Phezo. **Critical Minerals, Fragile Peace: The DRC-Rwanda Deal and the Cost of Ignoring Root Causes.** Center for Strategic and International Studies. June 27th, 2025. Disponível em: <www.csis.org/analysis/critical-minerals-fragile-peace-drc-rwanda-deal-and-cost-ignoring-root-causes>. Acesso em: 2 set. 2025.

EUROPEAN COMMISSION. **Regulation (EU) 2020/852 of the European Parliament and of the Council of 18 June 2020 on the establishment of a framework to facilitate sustainable investment, and amending Regulation (EU) 2019/2088.** June 18th, 2020. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32020R0852>. Acesso em: 9 jan. 2025; EUROPEAN COMMISSION. **EU Taxonomy**

Navigator. Disponível em: <https://ec.europa.eu/sustainable-finance-taxonomy/>. Acesso em: 9 jan. 2025.

HOLTZMANN, Hans-Dieter; VOORT, Akim van der (eds.). **BRICS Enlargement. A strategic move or a wake-up call for the West?** Friedrich Naumann Foundation for Freedom. September 2024. Disponível em: <www.freiheit.org/publikation/brics-enlargement>. Acesso em: 3 mar. 2025.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. **Energy Technology Perspectives. 2024**. Disponível em: <https://iea.blob.core.windows.net/assets/34511d5d-8dc8-42a2-8faf-b83606cffced/EnergyTechnologyPerspectives2024.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2025.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. **Global Critical Minerals Outlook 2025**. Disponível em: <https://iea.blob.core.windows.net/assets/ef5e9b70-3374-4caa-ba9d-19c72253bfc4/GlobalCriticalMineralsOutlook2025.pdf>. Acesso em: 4 set. 2025.

ISMAIL, Sumayya. '**A wall of BRICS': The significance of adding six new members to the bloc**. August 24, 2023. Disponível em: <www.aljazeera.com/news/2023/8/24/analysis-wall-of-brics-the-significance-of-adding-six-new-members>. Acesso em: 25 ago. 2023.

JOSEPHS, Jonathan. **How Europe is vying for rare earth independence from China**. BBC News. August 6th, 2025. Disponível em: <www.bbc.com/news/articles/cm2zp6m4gy7o>. Acesso em: 2 set. 2025.

MÉXICO. **Taxonomía Sostenible de México.** Marzo 2023. Disponível em: <www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/809773/Taxonom_a_Sostenible_de_M_xico_.pdf>. Acesso em: 9 jan. 2025.

MUSVANHIRI, Privilege; BA-MWEZE, Jean Noel. **DRC conflict: Is the peace deal with M23 faltering?** DW. August 20th, 2025. Disponível em: <www.dw.com/en/

drc-conflict-is-the-peace-deal-with-m23-faltering/a-73697971>. Acesso em: 2 set. 2025.

NEW DEVELOPMENT BANK. **Who we are**. Disponível em: <www.ndb.int/about-ndb/>. Acesso em: 10 set. 2025.

O'NEIL. Jim. **Building Better Global Economic BRICs**. Goldman Sachs Research. November 30, 2001. Disponível em: <www.goldmansachs.com/pdfs/insights/archive/archive-pdfs/build-better-brics.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2025.

PATRICK, Stewart; HOGAN, Erica. **BRICS Expansion and the Future of World Order: Perspectives from Member States, Partners, and Aspirants**. Carnegie Endowment International Peace. March 31st, 2025. Disponível em: <https://carnegieendowment.org/research/2025/03/brics-expansion-and-the-future-of-world-order-perspectives-from-member-states-partners-and-aspirants?lang=en>. Acesso em: 2 mar. 2025.

PLUMMER, Robert. **Argentina pulls out of plans to join BRICS bloc**. BBC News. December 29th, 2023. Disponível em: <www.bbc.com/news/world-latin-america-67842992>. Acesso em: 3 mar. 2025.

RAY, Charles A. **Conflict in the Democratic Republic of the Congo: The Peace that Never Was**. Foreign Policy Research Institute. August 28th, 2025. Disponível em: <www.fpri.org/article/2025/08/conflict-in-the-democratic-republic-of-the-congo-the-peace-that-never-was/>. Acesso em: 2 set. 2025.

STUENKEL, Oliver. **The BRICS and the future of global order**. Lanham: Lexington Books, 2015.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **The state of commodity dependence**. All commodities (agriculture, energy and mining), per country, percentage, 2021–2023. Disponível

em: <https://experteditora.com.br/a-corrida-pelo-ouro-verde-e-os-minerais-criticos-para-as-transicoes-energetica-e-digital-a-diplomacia-dos-minerais-e-a-perspectiva-emergente-do-sul-global/>. Acesso em: 2 set. 2025.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Technical note on critical minerals. Supply chains, trade flows and value addition**. 2023. Disponível em: <https://unctad.org/system/files/official-document/ditcmisc2023d1_en_0.pdf>. Acesso em: 18 set. 2025.

WILSON, Dominic; KELSTON, Alex; AHMED, Swamali. **Is this the 'BRICs Decade'?** BRICs Monthly. Goldman Sachs Global Economics, Commodities and Strategy Research. Issue n. 10/03. May 20, 2010. Disponível em: <www.goldmansachs.com/insights/archive/archive-pdfs/brics-decade-pdf.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2021.

A NOVA CORRIDA INDUSTRIAL E A ENCRUZILHADA LATINO-AMERICANA: CRISE, ALTERNATIVAS E O PAPEL DO BRASIL

Alexandre Favaro Lucchesi [106]

INTRODUÇÃO

O mundo atravessa uma inflexão histórica marcada pela sobreposição de crises que tensionam as bases do capitalismo global e suas formas de organização produtiva. A pandemia de Covid-19, longe de ser apenas um episódio sanitário, revelou-se catalisadora de uma reconfiguração mais ampla das cadeias globais de valor, acelerando tendências de desglobalização seletiva e revalorização das políticas industriais. Não se trata, contudo, de um mero retorno ao passado desenvolvimentista, mas de uma disputa complexa, na qual a Indústria 4.0 e a transição verde aparecem como vetores centrais de uma nova corrida industrial entre potências, em especial China, EUA e União Europeia (UE).

Nesse cenário, a posição do Brasil e da América Latina adquire especial importância. A região, historicamente periférica e especializada na exportação de commodities, enfrenta o risco de uma reinserção subordinada na divisão internacional do trabalho, agora sob o signo das "commodities verdes". Contudo, a mesma conjuntura oferece uma rara janela de oportunidade para reconstrução de capacidades produtivas e industriais que, se bem articuladas com políticas de inovação e desenvolvimento sustentável, podem pavimentar caminhos para uma reindustrialização soberana.

106 Graduado em Ciências Econômicas no Instituto de Economia da UNICAMP, onde também obteve o título de Doutor em Ciências Econômicas. É Mestre em Economia Política pela PUC-SP e atualmente é Professor Visitante no Bacharelado em Relações Internacionais do Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do ABC, onde coordena o Grupo de Trabalho sobre América Latina no Observatório de Política Externa Brasileira (OPEB). (*alfa.lucc@gmail.com*)

Este capítulo busca compreender como o Brasil se insere nesse contexto global em mutação, interpretando sua trajetória histórica de industrialização, os processos recentes de desindustrialização precoce e as alternativas estratégicas que se colocam diante da emergência da Indústria 4.0 e da transição ecológica. Para isso, parte-se de uma leitura crítica da crise estrutural do capitalismo e de seus efeitos sobre a geoeconomia mundial, analisando as experiências internacionais e o papel das articulações regionais, com destaque para a América Latina.

A abordagem aqui desenvolvida combina uma perspectiva interpretativa, atenta às dimensões políticas e sistêmicas das transformações em curso, com o recurso a evidências empíricas que ilustram a posição atual do Brasil e da região na economia mundial. Mais do que apontar soluções prontas, pretende-se contribuir para o debate sobre os rumos possíveis de um projeto nacional e regional de desenvolvimento, num momento em que a soberania produtiva e tecnológica se coloca como um dos principais desafios do século XXI.

1 A CRISE ESTRUTURAL DO CAPITALISMO E A NOVA CORRIDA INDUSTRIAL

A noção de "crise estrutural" do capitalismo refere-se a um quadro em que as contradições sistêmicas do modo de produção atingem tal ponto de intensidade que o sistema deixa de retornar a um equilíbrio estável, dando lugar a um período de caos e transição histórica (WALLERSTEIN, 2011). Diferentemente de crises cíclicas ou conjunturais, resolvidas dentro dos parâmetros existentes, como recessões de negócios ou oscilações financeiras usuais, uma crise estrutural implica mudanças qualitativas e de longo prazo nas regras do jogo econômico e político, podendo culminar na superação do próprio sistema por uma nova forma organizacional (WALLERSTEIN, 2011). Na análise dos sistemas-mundo, o capitalismo histórico encontra-se precisamente em uma fase assim desde os anos 1970, sem perspectivas de restaurar as condições de expansão equilibrada anteriores e

caminhando para uma bifurcação em torno de meados do século XXI. Desde o colapso do regime de Bretton Woods e a crise do petróleo em 1973, o sistema entrou numa trajetória de flutuações caóticas em múltiplas esferas – econômica, geopolítica, social, ambiental – indicando o esgotamento de seus mecanismos de regulação de longo prazo (WALLERSTEIN, 2011).

As "novas normalidades" desde então caracterizaram-se por crescimento econômico global mais instável e medíocre, volatilidade cambial e financeira crônica, surgimento de crises de sobre-endividamento em cascata (e.g. México em 1982, Ásia em 1997, EUA entre 2007 e 2008 e Europa desde 2010). Isso foi seguido de uma intensificação da competição internacional acompanhada de ondas protecionistas, além de desafios como as mudanças climáticas, pandemias (HIV, Covid-19) e esgotamento de recursos naturais, os quais pressionam os limites ecológicos e logísticos do sistema (VEIGA, ISSBERNER, 2012). Nesse quadro de elevada incerteza estrutural, decisões racionais de investimento produtivo tornam-se mais difíceis, levando capitais a refugiarem-se na especulação financeira de curto prazo, apesar dos riscos também elevados associados a essa estratégia. O resultado é um círculo vicioso, em que a hesitação em investir e a financeirização excessiva deprimem a criação de empregos e a demanda, reforçando a estagnação. Esta, por sua vez, alimenta pressões políticas e sociais, como a busca por protecionismo e a polarização ideológica, dificultando ainda mais a coordenação global necessária para enfrentar os problemas sistêmicos (WALLERSTEIN, 2011).

Sob a lente da teoria dos ciclos hegemônicos (GRAMSCI, 2002; WALLERSTEIN, 1996; ARRIGHI, 1994; FIORI, 2008) a crise estrutural atual pode ser interpretada como sinal de transição entre "séculos" de acumulação, no sentido de longos períodos hegemônicos (ARRIGHI, 1994) em que cada ciclo sistêmico de acumulação do capitalismo envolve uma fase inicial de expansão material – na qual um conjunto líder de Estados e empresas domina setores produtivos de ponta – seguida de uma fase tardia de expansão financeira, quando o lucro

oriundo da produção começa a declinar e capitais migram em massa para atividades especulativas e rentistas. Essa transição para as finanças sinaliza uma "crise de sinal" do padrão vigente, prefigurando uma crise mais profunda do esgotamento da hegemonia do conjunto líder, e a emergência de um novo centro de acumulação, que reconfigurará as estruturas institucionais do sistema (ARRIGHI, 1994).

Na história do capitalismo, os quatro "séculos" correspondentes a hegemonias sucessivas – Gênova (século XVI), Holanda (XVII), Reino Unido (XIX) e Estados Unidos (XX) – refletiram a capacidade de cada hegemonia ascendente combinar inovação produtiva, poder estatal e controle financeiro para impulsionar um longo período de crescimento global, até enfrentar limites internos e concorrência externa que precipitaram sua fase financeira e posterior declínio (ARRIGHI, 1994). O período atual, por vezes chamado de "século americano tardio", caracteriza-se precisamente pela hegemonia dos EUA em sua fase financeira avançada (iniciada nos anos 1970-80), marcada pela dominância do dólar, dos mercados de capitais desregulados e de gigantes corporativos globalizados sem pátria definida (ARRIGHI, 1994).

A crise de 2008 foi interpretada por muitos como o momento de inflexão em que o ciclo estadunidense teria entrado em crise terminal, dada a magnitude do colapso financeiro no coração do sistema e a emergência visível da China como nova potência econômica (FIORI, 2008). Contudo, as transições hegemônicas não são lineares nem predeterminadas porque, após a crise dos anos 1970, os EUA lograram restaurar e multiplicar seu poder por meio de uma profunda reconfiguração do capitalismo sob sua liderança e os anos 1980 e 1990 testemunharam os EUA reinventando-se como império da dívida e da alta finança, trocando da posição de credores pela de mega devedores internacionais, pelo que converteram o dólar em eixo insubstituível do crédito global, financiando um ciclo inédito de consumo, inovação e poder militar estadunidense (FIORI, 2008). Outro movimento importante que teve início após a derrota geopolítica dos EUA no Vietnã (1973) foi a aliança estratégica com a China que, nas décadas

seguintes, emergiu como plataforma manufatureira exportadora graças ao acesso ao mercado dos EUA, enquanto este beneficiou-se de importações baratas e reciclagem dos dólares excedentes, convertidos, na era da globalização pós-1990, em investimentos chineses de portfólio em títulos do Tesouro estadunidense (FIORI, 2008). Os movimentos de liberalização financeira, do padrão dólar flexível pós-Bretton Woods e do offshoring produtivo para a Ásia permitiram aos EUA prolongar sua hegemonia e adiar o ajuste de contas com as contradições clássicas (déficits externos, perda de competitividade industrial).

Por um lado, a estagnação secular de 2010 a 2019 e a desordem global crescente sugerem um enfraquecimento da capacidade dos EUA de ordenar o sistema. Por outro lado, a pujança tecnológica daquele país, com as Big Techs, a revolução do shale gas e mesmo a liderança em vacinas de mRNA em consonância com a resiliente atração do dólar durante a pandemia indicam que os alicerces do poderio dos EUA mantêm-se significativos. Mas uma "nova corrida industrial" tomou forma, com implicações geopolíticas, porque a disputa, agora, não se restringe a mercados de indústrias estratégicas e de inovações que definirão o futuro. Agora essa disputa é travada tanto por empresas quanto por Estados e blocos econômicos. Se no pós-guerra houve uma corrida armamentista e espacial entre EUA e URSS, hoje vislumbra-se uma corrida tecnológico-industrial entre EUA e China. Ela abrange os domínios da inteligência artificial, da biotecnologia, da computação quântica, dos veículos autônomos e das baterias avançadas e da cadeia produtiva de semicondutores de última geração.

Desde os anos 1980, a crescente dominância do capital financeiro moldou a arquitetura do capitalismo contemporâneo, deslocando o eixo da acumulação do investimento produtivo para a valorização de ativos financeiros. Esse processo, conforme analisado por Minsky (2010; 2011), não é neutro, pois altera os incentivos fundamentais dos agentes econômicos e aumenta a propensão à instabilidade sistêmica. O investimento produtivo, essencial para a inovação e a diversificação estrutural, passa a ser preterido em favor de operações especulativas de curto prazo, promovidas por fundos, conglomerados e até

corporações industriais financeirizadas. A lógica do financiamento, antes subordinada às exigências do desenvolvimento produtivo, passou a ser regida por metas de rentabilidade financeira e precificação de mercado. Em contextos periféricos, como o brasileiro, essa lógica assume contornos ainda mais perversos. Taxas de juros elevadas, volatilidade cambial e a ausência de mecanismos de crédito de longo prazo para a indústria minam a viabilidade de políticas industriais mais ambiciosas.

A crise estrutural do capitalismo, portanto, deve ser compreendida também como uma crise da forma de financiamento da produção, na qual o sistema bancário e o mercado de capitais operam de forma descolada dos desafios de transformação produtiva. Minsky argumentava que, em contextos de instabilidade crescente, apenas uma ação deliberada do Estado, enquanto coordenador de investimentos, seria capaz de reconduzir o sistema à trajetória de crescimento sustentado. A reindustrialização, nesse sentido, exige não apenas metas tecnológicas ou ambientais, mas também uma profunda reforma das instituições financeiras e dos marcos macroeconômicos, capazes de canalizar recursos para projetos de longo prazo, risco tecnológico e retorno social elevado. O redesenho das políticas industriais, especialmente em países em desenvolvimento, requer que o Estado atue não apenas como facilitador, mas como protagonista na criação de instrumentos financeiros públicos e missões estratégicas que subordinem o setor financeiro ao desenvolvimento econômico e ao bem comum.

Importante notar que a crise estrutural do capitalismo contemporâneo não se resume à esfera econômica *stricto sensu*, mas envolve igualmente dimensões sociais e políticas intrinsecamente ligadas à produção. Fraser (2023) argumenta que vivemos uma convergência de várias crises inter-relacionadas, uma delas econômica, de estagnação e desigualdade; outra de reprodução social, expressa na desvalorização e colapso dos sistemas de cuidado e bem-estar; uma outra ecológica, patente na emergência climática; e ainda outra política, visível pela erosão democrática e pela ascensão do

autoritarismo. Esse padrão de "capitalismo canibal" do sistema estaria devorando suas próprias bases de sustentação, do meio ambiente aos trabalhadores que o mantêm, passando pelas infraestruturas públicas e instituições democráticas. A pandemia de Covid-19 teria evidenciado essa sobreposição de falhas, pois os sistemas de saúde colapsaram ao passo que a desaceleração econômica temporária reduziu emissões de carbono, mas ao custo de imenso sofrimento humano. Seria necessária uma reorganização profunda do modelo de produção e distribuição, de forma a reconciliar a economia com os limites sociais e naturais, para superar a crise estrutural atual, o que significa repensar o próprio capitalismo ou, no mínimo, implementar reformas radicais equivalentes às inauguradas no pós-Guerra, quando o modelo keynesiano de bem-estar social domesticou algumas das tendências destrutivas do capitalismo liberal dos entreguerras (FRASER, 2023).

Em síntese, a nova corrida industrial em curso, impulsionada tanto pela rivalidade geopolítica quanto pela urgência de novos motores de crescimento, é ao mesmo tempo consequência e resposta à crise estrutural do capitalismo. Por um lado, decorre das mudanças de poder relativo com a ascensão chinesa e a crise financeira ocidental, que por sua vez reflete a saturação do paradigma de crescimento anterior da globalização neoliberal. Por outro, serve como tentativa de resolução da crise, ao apostar que inovações tecnológicas e investimentos maciços em setores de ponta poderão inaugurar um novo ciclo expansivo, conciliando – idealmente – aumento de produtividade, geração de empregos qualificados e sustentabilidade ambiental. Entretanto, os desafios não são triviais. A demanda por matérias-primas críticas como minerais de transição energética pode criar novas dependências e conflitos, e a automação avançada pode limitar a criação de empregos industriais, sendo elementos que agravam tensões sociais. Já a cooperação internacional para enfrentar os problemas globais do clima e da saúde é dificultada num ambiente de competição acirrada, sob o que países periféricos enfrentam o risco de ficar presos à exportação de recursos naturais ou à montagem

de baixo valor, se não conseguirem participar ativamente da onda de inovação.

A partir de 2025, com a volta de Donald Trump à presidência dos EUA, observam-se novos sinais de endurecimento unilateral nas relações econômicas internacionais, especialmente no campo comercial e industrial. Já nos primeiros meses de governo, foram anunciadas medidas protecionistas direcionadas a parceiros estratégicos, entre eles o Brasil, sob a justificativa de "segurança nacional" e "defesa do trabalhador americano". Tais ações reforçam a tendência de fragmentação das regras multilaterais de comércio e a reconfiguração das cadeias produtivas em moldes geopolíticos, sinalizando os desafios adicionais enfrentados pelos países latino-americanos para manter estratégias de inserção produtiva com previsibilidade e autonomia.

A crescente ascensão da China como potência industrial e tecnológica, combinada ao dinamismo de sua política externa voltada para o Sul Global, tem produzido tensões significativas na ordem internacional. Mais do que uma disputa comercial ou tecnológica, o embate entre China e Estados Unidos reflete um impasse de liderança sistêmica. Como destacam Allison (2017) e Fiori (2024), a ascensão de uma nova potência desafia não apenas a primazia econômica de uma hegemonia estabelecida, mas também os princípios e instituições do sistema internacional construído por ela. Diante do risco de perder o controle das regras do jogo global, os Estados Unidos parecem dispostos a "virar a mesa", ou seja, abandonar ou flexibilizar princípios de livre comércio e multilateralismo que eles mesmos promoveram ao longo do século XX. A imposição de tarifas unilaterais, a fragmentação das cadeias produtivas globais e a priorização de blocos geopolíticos alinhados são indícios dessa inflexão estratégica. Esse movimento não visa apenas conter a China, mas também redefinir os termos da competição industrial global, com base em critérios de segurança nacional, controle tecnológico e supremacia estratégica. Para países periféricos como o Brasil, esse cenário representa não apenas uma disputa entre gigantes, mas uma alteração profunda nas condições

de inserção internacional, exigindo uma política externa e industrial atenta aos novos vetores de poder e às margens de manobra possíveis.

A história ensina que momentos de crise sistêmica também abrem brechas para transformações profundas, inclusive para alternativas fora do *status quo*.

Nas próximas seções, serão explorados os desdobramentos possíveis desse contexto, analisando cenários para a reorganização da produção e do poder global e as implicações para o desenvolvimento de regiões como a América Latina e o Brasil.

2. A REORDENAÇÃO PRODUTIVA GLOBAL PÓS-PANDEMIA

A pandemia de Covid-19 deflagrada em 2020 produziu a maior contração econômica global desde a Grande Depressão dos anos 1930. No segundo trimestre de 2020, com lockdowns generalizados, o comércio mundial de bens despencou 27% em comparação anual após queda de 5% no primeiro trimestre, levando a uma projeção de retração de cerca de 20% no volume anual de comércio em 2020 (UNCTAD, 2020). O PIB mundial encolheu -3% em 2020 segundo estimativas do FMI (2020), uma queda de 6,0 p.p. abaixo das projeções pré-pandemia, configurando o "Grande Lockdown". Medidas emergenciais de estímulo fiscal e monetário em escala inédita foram adotadas pelas principais economias, evocando comparações com esforços de guerra (MAZZUCATO, 2022). Governos injetaram trilhões de dólares para sustentar famílias e empresas, enquanto lutavam para suprir insumos médicos críticos e desenvolver vacinas em tempo recorde. Mesmo assim, a magnitude e rapidez do colapso econômico expuseram fragilidades estruturais da globalização produtiva vigente, desencadeando um intenso debate sobre a necessidade de reordenamento das cadeias globais de valor diante de choques sistêmicos.

Essa "tempestade perfeita" revelou a pouca resiliência de sistemas produtivos altamente otimizados, porém vulneráveis a

rupturas (FLEURY, FLEURY, 2020). Desde meados da década de 2010, desastres naturais e tensões geopolíticas já vinham colocando em xeque os fundamentos das cadeias globais de valor (CGV), conduzindo empresas a revisarem suas operações para incorporar critérios de resiliência e a pandemia acelerou bruscamente esse processo. Fábricas paralisadas na Ásia interromperam suprimentos para todo o mundo em 2020, deixando linhas de produção ociosas por falta de componentes básicos, como peças automotivas e semicondutores. Governos e empresas foram forçados a adotar medidas emergenciais de estoques estratégicos de insumos, diversificação de fornecedores e relocalização de etapas produtivas, a fim de mitigar a escassez e retomar atividades essenciais (FLEURY, FLEURY, 2020). Conceitos antes restritos ao planejamento operacional, como produção *just-in-case* (em contraste ao *just-in-time*) e "dupla" ou "paralela" cadeia de suprimentos, entraram no vocabulário das políticas industriais e comerciais pós-2020. Além do choque inicial de oferta, a crise sanitária também alterou os padrões de demanda setorial de forma abrupta porque, enquanto setores tradicionais enfrentaram colapsos – como a produção global de veículos, que despencou 37,3% no segundo trimestre de 2020 –, indústrias ligadas à tecnologia e à saúde tiveram expansão de 2,9% na produção de eletrônicos e 1,8% em produtos farmacêuticos (UNIDO, 2020). Esse contraste expôs a importância estratégica de certos ramos de alta tecnologia e intensivos em conhecimento, reforçando a noção de que a recuperação econômica exigiria uma reestruturação produtiva orientada para setores de maior valor agregado e interesse público (como insumos médicos, infraestrutura digital e energias renováveis).

Conforme observado por Mazzucato (2022), a pandemia trouxe uma oportunidade de "fazer o capitalismo de forma diferente", recolocando o Estado como agente ativo na orientação de mercados para objetivos sustentáveis e inclusivos, em vez de permanecer apenas corrigindo falhas após crises. Governos que há décadas mantinham-se afastados da coordenação econômica viram-se compelidos a intervir diretamente não apenas para socorrer empresas, mas também para

replanejar cadeias produtivas críticas, visando reduzir a dependência excessiva e assegurar a capacidade doméstica em setores-chave como a fabricação de vacinas, semicondutores, equipamentos hospitalares etc. Outro efeito estrutural da pandemia foi acelerar tendências pré-existentes de deslocamento do centro dinâmico industrial global. Mesmo antes de 2020, já se observava a ascensão manufatureira da Ásia, com a China à frente, e um relativo declínio da participação industrial das economias tradicionais do G7 (BALDWIN, 2024). A Covid-19 amplificou essa mudança quando a China, após controlar o surto inicial, retomou a produção rapidamente e foi a única grande economia a registrar crescimento industrial ainda em 2020, ampliando seu peso relativo. Já economias da Europa e da América enfrentaram recuperações mais lentas, prejudicadas por sucessivas ondas de contágio e restrições.

Tabela 1. Produção manufatureira mundial – países selecionados (2020).

	Participação na Produção Bruta (%)	Participação (%) no Valor Adicionado
CHINA	31,0	29,0
EUA	16,0	16,0
JAPÃO	7,0	7,0
ALEMANHA	6,0	6,0
ÍNDIA	3,0	3,0
COREIA DO SUL	3,0	3,0
FRANÇA	2,0	2,0
REINO UNIDO	2,0	2,0
ITÁLIA	2,0	2,0
RESTO DO MUNDO	28,0	30,0

Fonte: UNSD (2022), OCDE (2023), e Banco Mundial.
Nota: Produção manufatureira refere-se à ISIC (International Standard Industrial Classification of All Economic Activities) Revisão 3 (códigos 15 a 37). Participação na produção bruta inclui insumos intermediários.

A tabela 1 mostra como esse descompasso consolidou a posição chinesa como "fábrica do mundo", uma vez que o país respondeu por 31% de todo o valor agregado manufatureiro global em 2022, quase o dobro da fatia dos EUA (16%) (UNSD, 2022). De fato, a produção manufatureira chinesa equivalia, naquele ano, à soma das sete maiores economias industriais seguintes, ilustrando a dimensão de sua supremacia. Os EUA, que lideraram a manufatura mundial por mais de um século, viram sua parcela relativa cair continuamente desde 2010. Esse deslocamento em direção à Ásia também é visível em outros países em desenvolvimento como a Índia e a Coreia do Sul, que atingiram posições de destaque, contribuindo hoje com cerca de 3% cada um do valor manufatureiro global (BALDWIN, 2023). Em contrapartida, potências industriais tradicionais da Europa Ocidental (Reino Unido, França, Itália) perderam participação relativa, a ponto de nenhuma delas individualmente superar 2% do valor manufatureiro mundial atual.

Essa reordenação produtiva global reflete transformações de longo prazo intensificadas pela crise pandêmica. Arranjos produtivos globalizados, consolidados nas últimas décadas sob premissas de eficiência de custo e *just-in-time*, mostraram-se excessivamente frágeis frente a interrupções prolongadas. Com isso, assiste-se a uma revisão estratégica em múltiplos níveis. Empresas multinacionais adotando políticas de diversificar parte da produção para outros países asiáticos próximos aos chineses (o "China + 1"), ou mesmo relocalizando fábricas de volta aos países de origem (o chamado *reshoring*) para encurtar cadeias e Estados implementando incentivos para repatriar indústrias consideradas de segurança nacional (ZHAI, SUN, ZHANG, 2016). Exemplos incluem os programas governamentais anunciados pelo Japão em 2020 para subsidiar a transferência de fábricas chinesas para solo japonês ou para o Sudeste Asiático, bem como a iniciativa da UE de delinear uma estratégia de "autonomia estratégica aberta", visando reduzir dependências críticas (como as de insumos farmacêuticos da Índia/China e de gás natural da Rússia) (ASHBY, 2016).

Nos EUA, a pandemia reforçou argumentos já latentes durante a guerra comercial com a China (2018-2019) de que a "hiper" globalização havia tornado o país excessivamente dependente de importações em setores vitais, da saúde à tecnologia de ponta. Assim, criou-se terreno político para a aprovação de leis industriais maciças, como o CHIPS Act de 2022, que destina US$52 bilhões para fomentar a fabricação doméstica de semicondutores, e o já citado Inflation Reduction Act de 2022, que aloca cerca de US$370 bilhões para subsidiar a produção interna de tecnologias verdes (veículos elétricos, baterias, painéis solares, etc.). Essas medidas sinalizam uma virada histórica na política econômica das nações centrais após décadas de predomínio das teses de livre-mercado, em que o intervencionismo industrial estaria "de volta" à agenda, em um movimento comparado por observadores a uma "nova corrida" global, desta vez, por liderança tecnológica e produtiva. A permanência dessas políticas, todavia, permanece um debate em aberto, e tem sido indicado que a reversão neoliberal já começou (WOOD, AUSSERLADSCHEIDER, SPARKES, 2022).

Para países em desenvolvimento, a conjuntura pandêmica também teve efeitos estruturantes ambíguos. De um lado, alguns emergentes asiáticos (como Vietnã, Malásia, Bangladesh) beneficiaram-se de um redirecionamento de encomendas durante os *lockdowns* chineses e a busca das empresas por diversificação de fornecedores, conseguindo aumentar suas exportações industriais em 2020-2021. De outro lado, economias dependentes de commodities experimentaram quedas acentuadas na atividade industrial e retrocessos no processo de diversificação produtiva. A América Latina, em particular, sofreu contração econômica mais profunda que a média mundial em 2020 e recuperou-se mais lentamente em 2021, resultado de restrições fiscais, colapso de setores de serviços e baixa complexidade produtiva para dinamizar exportações durante a retomada do comércio global.

No caso do Brasil, a pandemia revelou e intensificou uma tendência de "reprimarização" econômica já observada desde meados dos anos 2000. Em 2021, pela primeira vez em décadas, o conjunto do agronegócio e da mineração superou a manufatura na composição

do PIB brasileiro, graças ao boom de preços de commodities e à expansão do volume exportado de bens primários durante a crise sanitária. Dados do IBGE mostram que, enquanto em 1995 a indústria de transformação representava 16,8% do PIB do Brasil (contra apenas 6,5% da agropecuária e extrativa mineral), ao final de 2021 a manufatura respondia por apenas cerca de 11% do PIB, ficando abaixo da soma dos setores primários. Esse fenômeno representa, segundo analistas, um claro "retrocesso em termos de desenvolvimento", dada a correlação histórica entre industrialização, ganhos de produtividade e elevação sustentada da renda per capita.

De fato, países avançados hoje ostentam alta participação de produtos industriais de média-alta e alta tecnologia em seu comércio exterior, como Alemanha, Coreia do Sul e China, ao passo que o Brasil tem visto sua pauta produtiva e exportadora reconcentrar-se em produtos de baixo conteúdo tecnológico. Esse contexto doméstico agrava os desafios impostos pela reordenação produtiva global pós-pandemia. Com a quarta revolução industrial em marcha (digitalização, automação, big data, Internet das Coisas) e a emergência de setores inteiramente novos (como a bioeconomia e a produção de veículos elétricos), há risco de o Brasil e a América Latina ficarem ainda mais periféricos na hierarquia produtiva internacional caso não adotem políticas ativas de recomposição industrial.

Rodrik, Juhász e Lane (2023) apontam que, após um "experimento neoliberal fracassado de 40 anos", até mesmo os países centrais perceberam ser um "imperativo óbvio" recuperar a capacidade fabril e orientar a economia para a produção de bens públicos (como tecnologias verdes). Autoridades europeias e estadunidenses agora disputam para "federalizar" investimentos estratégicos, enquanto economias sem fôlego financeiro ou sem um projeto claro de desenvolvimento produtivo correm o risco de aprofundar sua dependência tecnológica. Varoufakis (2021) vai além, sugerindo que o capitalismo global já teria ultrapassado seu ápice, caminhando para uma forma inédita de dominação econômica que ele denomina "tecno-feudalismo", na qual grandes plataformas e monopólios digitais, sustentados por capital

fictício de bancos centrais, extraem valor sem a dinâmica clássica de mercados competitivos. Ainda que tal diagnóstico seja controverso, ele ecoa a percepção de que mudanças estruturais profundas estão em curso no sistema econômico mundial.

3. BRASIL E AMÉRICA LATINA NUMA ENCRUZILHADA: DESINDUSTRIALIZAÇÃO E ALTERNATIVAS

A industrialização brasileira, fortemente impulsionada ao longo do século XX, constituiu um caso emblemático de desenvolvimento liderado pelo Estado, segundo estratégias de substituição de importações e planejamento econômico. No auge de sua industrialização, nas décadas de 1970 e 1980, a indústria de transformação brasileira representava cerca de 30% do PIB e o país despontava como a oitava maior economia do mundo, com setores industriais diversos e articulados, especialmente nos ramos de bens duráveis e infraestrutura (FURTADO, 1960; TAVARES, 1972).

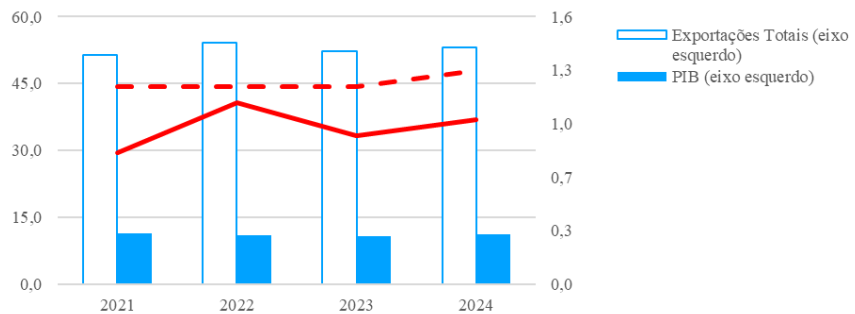
Contudo, a partir dos anos 1990, com a liberalização comercial, a abertura financeira e o enfraquecimento do papel do Estado como indutor do desenvolvimento, o Brasil iniciou um processo de desindustrialização precoce, fenômeno caracterizado pela perda de participação da indústria na estrutura produtiva antes de o país alcançar níveis elevados de renda per capita e complexidade produtiva. Esse processo se intensificou ao longo das últimas três décadas, particularmente a partir da valorização cambial estrutural que acompanhou o modelo de crescimento com poupança externa e altas taxas de juros reais, levando à chamada "doença holandesa" brasileira (BRESSER-PEREIRA, 2010).

A literatura vinculada ao novo-desenvolvimentismo (BRESSER-PEREIRA, 2024) tem sistematizado o diagnóstico da desindustrialização como resultado de uma combinação perversa entre câmbio valorizado, política fiscal restritiva e ausência de uma estratégia de desenvolvimento produtivo nacional (OREIRO, PAULA, 2012). Além

disso, é apontada a necessidade de recomposição das capacidades estatais de planejamento e coordenação industrial, bem como de políticas macroeconômicas voltadas ao crescimento da produtividade e da inovação, a exemplo do que fazem países que lideram a nova corrida tecnológica-industrial.

No cenário contemporâneo, a quarta revolução industrial (ou simplesmente Indústria 4.0) e a transição verde adicionam novas camadas de complexidade. Por um lado, abrem possibilidades para que países como o Brasil insiram-se em novas cadeias produtivas associadas à produção de bens verdes e à digitalização. Por outro lado, reforçam o risco de uma inserção subordinada, centrada na exportação de commodities "verdes" (como lítio e hidrogênio) e na compra de tecnologias avançadas dos centros desenvolvidos. A ausência de políticas robustas de estímulo à inovação e de suporte a setores estratégicos ameaça consolidar o Brasil e a América Latina como fornecedores periféricos na nova geoeconomia da transição energética e digital (MARTINS, 2018).

Gráfico 1. Participação (%) da indústria de transformação em categorias selecionadas - Brasil (2021-2024)



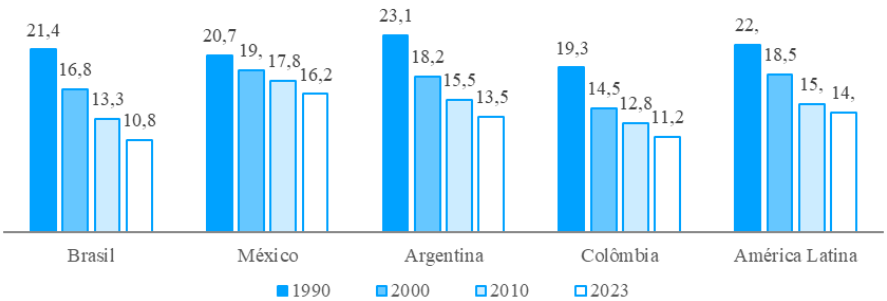
Fonte: IBGE/ CNI/ IEDI/ UNIDO

O gráfico 1 destaca que a trajetória recente da indústria de transformação brasileira, cuja participação no PIB vinha em declínio, mostra sinais de estabilização. As exportações atingiram US$ 195 bilhões em 2024, representando 53% das exportações totais do país. No cenário global, isso corresponde a 1,0% das exportações mundiais

no mesmo ano, pelo que o Brasil manteve sua posição na produção mundial em 1,3%.

Para ilustrar essa trajetória, a seguir apresentamos o gráfico 2 com os principais indicadores de participação da indústria de transformação no PIB e nas exportações do Brasil e de países selecionados da América Latina, de acordo com dados recentes do Banco Mundial e da CEPAL. Na América do Sul, o Brasil destaca-se como maior economia e maior parque industrial, mas sofre de sintomas similares aos de seus vizinhos. A participação da indústria de transformação no PIB da América Latina caiu de 22% em 1990 para cerca de 14% em 2023 (CEPAL, 2024).

Gráfico 2. Participação (% do PIB) da indústria de transformação na América Latina em anos selecionados – (1990-2023)



Fontes: Banco Mundial (2024); CEPAL (2024); IBGE (2024).

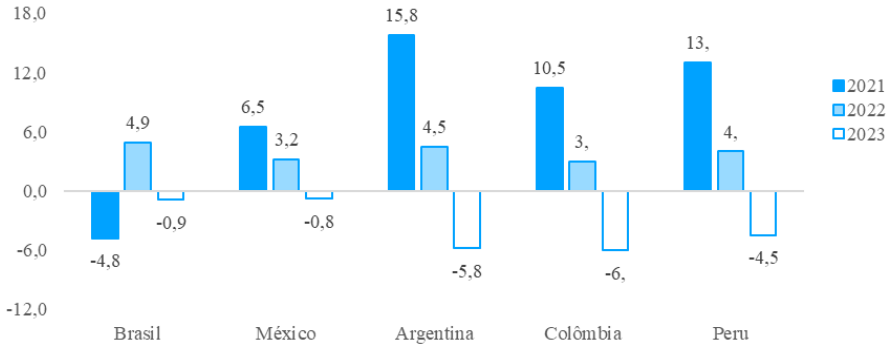
A participação da indústria de transformação no PIB caiu de 21,4% em 1990 para apenas 10,8% em 2023. Ao mesmo tempo, a participação dos setores primários (agropecuária e extrativa mineral) superou a da indústria pela primeira vez em décadas, alcançando mais de 12% do PIB em 2023, refletindo uma dinâmica de reprimarização produtiva e comercial (SUZIGAN, 2000). A desindustrialização brasileira também se manifesta na perda de dinamismo em setores estratégicos de maior intensidade tecnológica. O conceito de complexidade econômica permite qualificar a natureza e o potencial de desenvolvimento da estrutura produtiva (HIDALGO, 2014). Países que exportam bens mais

sofisticados tendem a ter maiores ganhos de produtividade e renda per capita. Conforme os dados do Atlas da Complexidade Econômica, o Brasil ocupa atualmente a posição 51 entre 133 países, sinalizando um declínio em sua capacidade de produzir e exportar bens sofisticados, especialmente quando comparado com outras economias emergentes, como México (posição 20) e China (posição 17), sendo que chegou a figurar entre as 25 economias mais complexas do mundo na década de 1980 (HIDALGO, 2014). Essa perda de complexidade decorre, entre outros fatores, do baixo investimento em P&D, que permanece inferior a 1,2% do PIB, enquanto países da OCDE investem mais de 2,5% e a China já supera 2,4% (OCDE, 2024).

O caso brasileiro está inserido num contexto mais amplo de trajetória inconclusa de industrialização na América Latina. Sob a inspiração cepalina (FURTADO, 1970), diversas economias latino-americanas adotaram políticas de substituição de importações entre as décadas de 1950 e 1980. Contudo, a crise da dívida dos anos 1980, seguida pelas reformas estruturais do Consenso de Washington nos anos 1990, desarticulou parte significativa dos parques industriais da região (BATISTA, 1994).

Embora alguns países como México e Costa Rica tenham logrado inserção relevante em cadeias globais de valor, especialmente nos setores automotivo e de eletrônicos, essa inserção se deu sob padrões de especialização regressiva, com limitada capacidade de desenvolver setores intensivos em tecnologia ou agregar maior valor localmente. Ao contrário, as exportações latino-americanas continuam majoritariamente concentradas em *commodities* como soja, petróleo, cobre, ferro e, mais recentemente, o lítio, mineral estratégico para a transição energética global.

Gráfico 3: Crescimento da indústria de transformação na América Latina – países selecionados (2021-2023)



Fonte: IEDI. Elaboração própria.

O gráfico 3 compara o crescimento da indústria de transformação em países selecionados da América Latina. Em 2021, todos os países apresentaram crescimento significativo, refletindo a recuperação pós-pandemia. No entanto, em 2023, observa-se uma retração generalizada, com destaque para a Argentina e a Colômbia, que registraram quedas superiores a 5%. O Brasil, embora também tenha enfrentado uma queda, apresentou um desempenho relativamente melhor em comparação com os seus vizinhos.

Essas informações evidenciam a importância de políticas industriais consistentes e adaptadas às realidades regionais para sustentar o crescimento e a competitividade da indústria de transformação na América Latina. A atual conjuntura global coloca o Brasil diante de uma encruzilhada estratégica entre aprofundar sua inserção subordinada, como exportador de commodities primárias e energéticas, ou promover um processo de reindustrialização soberana, articulado à transição verde e digital. O risco mais imediato para o Brasil é o de uma especialização regressiva, baseada na exportação de "commodities verdes", como lítio, hidrogênio e minerais críticos, essenciais à transição energética global. Embora a demanda por esses recursos seja crescente, sua exploração tende a reproduzir o

modelo histórico de inserção dependente, sem promover avanços significativos na cadeia produtiva.

Além disso, o avanço do "tecno-feudalismo" (VAROUFAKIS, 2021) coloca em evidência a ameaça de uma subordinação digital, em que o Brasil se torna consumidor de tecnologias produzidas nos países centrais, enquanto suas plataformas digitais nacionais permanecem frágeis ou inexistentes. De fato, dados recentes indicam que 90% do tráfego de dados da internet brasileira é processado por empresas sediadas nos EUA e que as dez maiores plataformas digitais controlam mais de 80% do mercado brasileiro de publicidade on-line, mantendo sob "vigilância" externa (ZUBOFF, 2021) essa oportunidade de industrialização e condicionada à dependência que limita a capacidade do país de desenvolver setores estratégicos na nova economia digital.

As oportunidades concretas de reindustrialização com sofisticação, aproveitando a janela de políticas industriais abertas pela crise da globalização e pela valorização das cadeias curtas e resilientes, remetem à identificação de setores com alto potencial de desenvolvimento, incluindo biotecnologia e bioeconomia amazônica, energia renovável (eólica, solar e hidrogênio verde), indústria de defesa e aeroespacial, complexo da saúde (vacinas, equipamentos médicos) e tecnologias da informação e comunicação (5G, semicondutores) (CNI, 2023). A materialização dessas oportunidades, contudo, depende de uma política pública coordenada, que articule instrumentos de inovação, capacitação tecnológica, política industrial e ambiental. A defesa de um Estado empreendedor (MAZZUCATO, 2014; 2022; RODRIK, JUHÁSZ, LANE, 2023), capaz de liderar missões estratégicas e coordenar investimentos públicos e privados em direção a objetivos sociais amplos, como a descarbonização e a digitalização da economia, conjuga-se ao desafio adicional de fortalecer tais capacidades sob uma efetiva coordenação federativa. A fragmentação das políticas industriais e a ausência de um planejamento de longo prazo têm dificultado historicamente a construção de um projeto nacional de desenvolvimento no Brasil.

Exemplo disso é a política de incentivos ao setor automotivo do Programa Rota 2030, que, segundo avaliação do IEDI (2023), carece de metas claras de descarbonização e de estímulo à inovação tecnológica, limitando-se a manter a presença de montadoras estrangeiras sem induzir o desenvolvimento de fornecedores nacionais ou novas tecnologias. Portanto, a definição de uma estratégia brasileira de reindustrialização requer não apenas identificar setores estratégicos, mas também reconfigurar as instituições públicas responsáveis pela coordenação do desenvolvimento produtivo.

A conjuntura recente reforça a tendência de intensificação das medidas protecionistas seletivas por parte das grandes potências. Em julho de 2025, o ex-presidente Donald Trump, ao retomar a pré-campanha eleitoral com retórica agressiva de defesa da indústria nacional, anunciou novas tarifas sobre produtos industriais brasileiros, alegando práticas comerciais "desleais" e necessidade de proteger empregos americanos. A medida, vista como unilateral e politicamente motivada, afeta setores estratégicos do Brasil, como aço e produtos manufaturados intermediários. Esse episódio ilustra como, mesmo em setores nos quais países emergentes buscam agregar valor e diversificar sua pauta exportadora, permanecem sujeitos a decisões exógenas que refletem a assimetria estrutural das regras do comércio global. A "relocalização" industrial em curso nos EUA, combinada a medidas protecionistas e ao enfraquecimento da OMC, cria um ambiente internacional menos previsível e mais hostil para estratégias de desenvolvimento produtivo na periferia.

A inclusão do Brasil entre os países alvo das tarifas protecionistas anunciadas pelo governo Trump em 2025, embora oficialmente justificada por razões de defesa da indústria americana, não pode ser dissociada do reposicionamento geopolítico recente do país (MARTINS, 2018). Ao aprofundar sua articulação com os BRICS e apoiar propostas de reforma da ordem econômica internacional, como a desdolarização de parte das transações comerciais e a criação de instituições financeiras alternativas ao FMI e ao Banco Mundial, o Brasil tem sinalizado disposição em integrar um projeto

mais autônomo e multipolar de inserção internacional (GENNARI, MIGLIOLI, LIMA FILHO, 2024). Essa reaproximação com o Sul Global, sobretudo com a China, é percebida pelos EUA como um movimento que ameaça sua influência. Assim, as tarifas também operam como mecanismo de retaliação e dissuasão geopolítica, reafirmando os limites impostos pelas grandes potências ao exercício de autonomia periférica. Nesse contexto, o Brasil passa a ser visto não apenas como competidor industrial, mas como ator potencialmente desalinhado, exigindo que sua política externa e industrial considere com mais rigor os dilemas da interdependência assimétrica.

Assim, a reindustrialização brasileira exige não apenas políticas industriais internas, mas também instrumentos de proteção, negociação comercial e integração regional capazes de garantir estabilidade e margem de manobra frente a esse cenário volátil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O exame da trajetória brasileira e latino-americana no contexto da nova disputa industrial global evidencia a tensão fundamental entre, de um lado, a tendência de reinserção subordinada como fornecedora de recursos naturais estratégicos e, de outro, a possibilidade de uma reindustrialização orientada para o desenvolvimento sustentável e a soberania tecnológica. O Brasil, em especial, encontra-se diante de uma encruzilhada histórica, se tomado em perspectiva o movimento de busca pelo multilateralismo dos BRICS num mundo que retrocede ao protecionismo sob as políticas erráticas de Trump nos EUA. A reprimarização de sua estrutura produtiva e a perda de complexidade econômica das últimas décadas indicam o risco de aprofundamento da dependência e da vulnerabilidade externa. No entanto, as transformações recentes na geoeconomia global, notadamente a relocalização de cadeias produtivas, a valorização das políticas industriais e a corrida por tecnologias verdes, abrem espaço para estratégias nacionais e regionais mais ambiciosas.

Nesse processo, as articulações políticas regionais assumem papel decisivo. A Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), ao reativar sua agenda de integração nos últimos anos, propõe-se como um espaço fundamental para a coordenação de políticas industriais e tecnológicas, além de uma plataforma para a defesa dos interesses comuns do Sul Global na arena internacional. A Corporação Andina de Fomento (CAF), por sua vez, tem se consolidado como um dos principais agentes de financiamento de projetos de infraestrutura produtiva e integração regional, com crescente ênfase em investimentos voltados para a transição energética e a inovação.

Essas iniciativas demonstram que, embora os constrangimentos sejam enormes, existem alternativas viáveis para uma inserção mais soberana da América Latina na nova ordem produtiva mundial. Contudo, tais alternativas exigem uma revalorização do papel do Estado como indutor do desenvolvimento, a construção de capacidades institucionais robustas e uma coordenação regional mais efetiva.

O Brasil, como maior economia da região, possui responsabilidades e possibilidades ampliadas nesse processo. A reindustrialização não é apenas uma questão de crescimento econômico, mas de afirmação da autonomia nacional e regional frente às dinâmicas de concentração tecnológica e poder político que definem o capitalismo contemporâneo. O desafio, portanto, é redefinir os rumos do desenvolvimento latino-americano a partir de uma visão integrada, sustentável e soberana.

REFERÊNCIAS

ALLISON, Graham. Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap? Boston: Houghton Mifflin Harcourt, 2017.

ARRIGHI, Giovanni. "As três hegemonias do capitalismo histórico". In: ARRIGHI, Giovanni. O longo século XX. São Paulo: UNESP, 2000, p. 27-47.

ASHBY, Alison. From global to local: reshoring for sustainability. Operations Management Research, v. 9, p. 75-88, 2016.

BALDWIN, Richard. China is the world's sole manufacturing superpower: a line sketch of the rise. VoxEU/CEPR, 17 jan. 2024. Disponível em: <https://cepr.org/voxeu/columns/china-worlds-sole-manufacturing-superpower-line-sketch-rise>. Acesso em: 10 de maio de 2025.

BATISTA, Paulo Nogueira. O consenso de Washington e a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In: BATISTA JR. Paulo Nogueira. Paulo Nogueria Batista: pensando o Brasil: ensaios e palestras. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Doença holandesa e indústria. RJ: Editora FGV, 2010.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Novo Desenvolvimentismo: introduzindo uma nova teoria econômica e economia política. Editora Contracorrente, 2024.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. Rumo à transformação do modelo de desenvolvimento na América Latina e no Caribe: produção, inclusão e sustentabilidade: síntese. Santiago: CEPAL, 2022. Disponível em: <https://repositorio.

cepal.org/server/api/core/bitstreams/ea178fda-68c4-4310-8a5a-1adda5919ec8/content>. Acesso em: 30 abr. 2025.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. Estudo Econômico da América Latina e do Caribe. Resumo executivo. Santiago, CEPAL: LC/PUB.2024/14. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/tipo-de-publicacao/estudo-ecnomico-america-latina-caribe>. Acesso em: 30 abr. 2025

CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Plano de RETOMADA DA INDÚSTRIA. Uma nova estratégia, focada em inovação, descarbonização, inclusão social e crescimento sustentável. Brasília, maio de 2023.

FLEURY, Afonso; FLEURY, Maria Teresa Leme. A reconfiguração das Cadeias Globais de Valor (global value chains) pós-pandemia. Estudos Avançados, v. 34, n. 100, p. 203–219, set. 2020.

FMI – FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. World Economic Outlook April 2020: The Great Lockdown. Washington, DC: IMF, 2020.

FIORI, José Luís. Crises e hecatombes. Portal Vermelho, 26 mar. 2008. Disponível em: <https://vermelho.org.br/2008/03/26/jose-luis-fiori-crises-e-hecatombes/>. Acesso em: 8 maio 2025.

FIORI, José Luís. Uma teoria do poder global. Editora Vozes, 2024.

FRASER, Nancy. Cannibal Capitalism: How our System is Devouring Democracy, Care, and the Planet – and What We Can Do About It. London: Verso, 2023.

FURTADO, Celso. Industrialização e inflação. Economia brasileira, v. 6, n. 3, p. 74-91, 1960.

FURTADO, Celso. Formação Econômica da América Latina – 2ª Edição, Rio de Janeiro: Lia, 1970 [1958]

GENNARI, Adilson Marques; MIGLIOLI, Aline Marcondes; LIMA FILHO, Paulo Alves de. O Brasil e o BRICS Plus na nova fase da (des) globalização multipolar. Revista Fim do Mundo, Marília, SP, v. 5, n. 11, p. 24–47, 2024. DOI: 10.36311/2675-3871.2024.v5n11.p24-47. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/RFM/article/view/16163>. Acesso em: 16 jul. 2025.

HIDALGO, César A. The policy implications of economic complexity. Research Policy, v. 52, n. 9, p. 104863, 2023.

IEDI - INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. Ações recentes para o fortalecimento da indústria brasileira. Carta IEDI, Ed.1238, 15 dez.2023

MARTINS, Carlos Eduardo. Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina. São Paulo: Boitempo, 2018.

MAZZUCATO, Mariana. O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MAZZUCATO, Mariana. Missão economia: um guia inovador para mudar o capitalismo. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2022.

MINSKY, H. P. John Maynard Keynes. Campinas: Ed. Unicamp, 2011 [1975].

MINSKY, H.P. Estabilizando uma economia instável. São Paulo: Novo Século, 2010 [1986], 456 p.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Trade in Value Added Statistics, Dec 2013. Disponivel em: <http://stats.oecd.org> Accesso em: 23 mai.2025.

OREIRO, José Luís; PAULA, Luiz Fernando de. O novo desenvolvimentismo e a agenda de reformas macroeconômicas para o

crescimento sustentado com estabilidade de preços e equidade social. In: OREIRO, José Luís; PAULA, Luiz Fernando de; BASÍLIO, Flávio. (Eds.). Macroeconomia do Desenvolvimento: Ensaios sobre restrição externa, financiamento e política macroeconômica. Recife: Editora da UFPE, 2012.

RODRIK, Dani; JUHÁSZ, Réka; LANE, Nathan. Industrial Policy Is Back. Project Syndicate, 28 set. 2023. Disponível em: <https://www.project-syndicate.org/onpoint/industrial-policy-is-back>. Acesso em: 10 de maio de 2025.

SUZIGAN, Wilson. Industrialização brasileira em perspectiva histórica. História Econômica & História de Empresas, v. 3, n. 2, 2000.

TAVARES, Maria da Conceição. Da substituição de importações ao capitalismo financeiro, Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development. Global Trade Update – June 2020. Genebra: UNCTAD, 2020. (Dados do comércio internacional durante a pandemia de Covid-19).

UNIDO – United Nations Industrial Development Organization. World Manufacturing Report – 2020 Q2. Viena: UNIDO Statistics, 2020. (Dados de produção industrial por intensidade tecnológica e país).

UNSD – United Nations Statistics Division. Statistical Yearbook 2022, 65th issue. Series S, No. 41, Sales Number E.22.XVII.14.H, 18 November 2022

VAROUFAKIS, Yanis. Technofeudalism: What Killed Capitalism. London: Bodley Head, 2023.

VEIGA, José Eli; ISSBERNER, Liz-Rejane. Decrescer crescendo. In: Enfrentando os limites do crescimento: Prosperidade, decrescimento, sustentabilidade. Garamond Rio de Janeiro, 2012. p. 107-134.

WALLERSTEIN, Immanuel. A reestruturação capitalista e o sistema mundial. Perspectivas, São Paulo, 20/21: 249-267, 1997-1998. Traduzido por José Flávio Bertero e Ana Maria de Oliveira Rosa e Silva. La reestructuración capitalista y el sistema-mundo. In: ELÍZAGA, R S. (Coord.) América Latinayel Caribe, perspectivas de su reconstrucción. México: Associación Latino Americana de Sociologia, 1996. p.69-85

WALLERSTEIN, Immanuel. Structural Crisis in the World-System: Where Do We Go from Here? Monthly Review, v.62, n.10, p.31-39, Mar. 2011.

WOOD, James; AUSSERLADSCHEIDER, Valentina; SPARKES, Matthew. COVID-Keynesianism was a short-term crisis management tactic. Neoliberal policymaking is back. British Politics and Policy at LSE, 2022.

ZHAI, Weifeng; SUN, Shiling; ZHANG, Guangxing. Reshoring of American manufacturing companies from China. Operations Management Research, v. 9, p. 62-74, 2016.

ZUBOFF, Shoshana. A era do capitalismo de vigilância. Editora Intrínseca, 2021.

A CORRESPONDÊNCIA (I)LIMITADA ENTRE O DIREITO HUMANO Á PRIVACIDADE DIGITAL E A PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS

Jacqueline Salmen Raffoul [107]

INTRODUÇÃO

Os instrumentos jurídicos internacionais têm evoluído na proteção à privacidade dos indivíduos. De forma mais notável, recorda-se o marco da Segunda Guerra Mundial, que gerou a ampliação dos aspectos do direito à privacidade, antes restrito a um contexto mais voltado à inviolabilidade de correspondência[108].

Com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), já no contexto posterior à guerra, a privacidade passou a considerar que "qualquer interferência" na vida privada passou a ser proibida. Embora existam exceções, como casos de segurança, por exemplo, o direito à privacidade preza pela autonomia e veda intromissões e interferências de terceiros.

A ligação entre o contexto de guerra e o aperfeiçoamento do direito à privacidade expõe outra ligação: liberdade e privacidade são ideais que se complementam. Para que tais direitos sejam exercidos, é essencial que a autonomia seja preservada, permitindo que escolhas sejam feitas sobre o que é ou não público[109].

Ademais, a privacidade é fundamental para o exercício de direitos. Trata-se de um meio para que a liberdade seja exercida em

107 Doutora e Mestra em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (Ceub), com doutorado sanduíche na Universidade Paris 1 Panthéon- Sorbonne. Participação no I curso de Direito Internacional Público e Privado da Academia de Direito Internacional de Haia, como bolsista por mérito (*jsalmenraffoul@gmail.com*).

108 DIGGELMANN, Oliver; CLEIS, Maria. **How the Right to Privacy Became a Human Right**. Disponível em < https://www.corteidh.or.cr/tablas/r33348.pdf >. Acesso em 4 fev 2024. P. 441.

109 ROCHELANDET Fabrice, **Économie des données personnelles et de la vie privée**. Paris: La Découverte, 2010. P. 9-10.

diversos aspectos da vida, como ocorre no que se refere à religião, à associação ou à expressão, por exemplo[110].

Pode-se, ainda, considerar que a privacidade é essencial para a dignidade humana, considerando os preceitos de autonomia, independência e integridade[111]. Como um dos fundamentos da liberdade[112], a privacidade busca assegurar que inexistirão intromissões indevidas, o que reflete a dignidade da pessoa humana[113].

Com a modernização desde a Segunda Guerra até os dias atuais, a privacidade passou a ser refletida no ambiente digital. Portanto, considera-se que é ligada aos dados pessoais, que se referem a pessoa identificada ou identificável. As informações sobre os indivíduos, obtidas por meio dos dados pessoais, podem revelar aspectos íntimos e colocar em risco a liberdade.

Assim, o presente artigo busca investigar como ocorre a correspondência entre o direito humano à privacidade digital e a proteção de dados pessoais. Indaga-se se tal ligação é ilimitada ou não.

Para responder ao questionamento, este artigo possui dois tópicos: (i) a correspondência entre o direito humano à privacidade digital e a proteção de dados pessoais e; (ii) a correspondência limitada entre o direito humano à privacidade digital e a proteção de dados pessoais. Ambos possuem tabelas ilustrativas, que contribuem para a visualização dos principais pontos de cada item.

No primeiro tópico, será apresentada a relação e a diferenciação entre direitos humanos e fundamentais, com a distinção entre as diretrizes para a privacidade digital e a proteção de dados pessoais. Os

110 POULLET, Yves. **La vie privée à l'heure de la société du numérique**. 1 ed. Bruxelas: Larcier, 2019. p. 182.

111 REY, Bénédicte. **La vie privée à l'ére du numérique**. Cachan: Lavoisier, 2012. P. 35.

112 RIGAUX, François. **La protection de la vie privée et des autres biens de la personnalité**. Bruylant, Bruxelas, 1990. P. 9.

113 MOYA, Federico Arnau. **La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos em materia de derechos de la personalidade**. *In:* CASTRO, Luis Martínez Vázquez; TORTAJADA, Patricia Escribano. Internet y los derechos de la personalidad. Valencia: Universitat Jaume I, 2019. P 11-47. P. 15

valores em comum e a importância dos direitos em comento também serão objeto de análise.

No segundo tópico, haverá a apresentação crítica do objeto e da abrangência da privacidade digital e da proteção de dados pessoais. Com isso, ficará ainda mais evidente a distinção entre os direitos, ainda que interligados e complementares.

Os itens contribuem para responder ao questionamento apresentado, tendo em vista que exploram os aspectos em comum, mas também destacam as diferenças entre os direitos. Embora sejam comumente confundidos, a privacidade digital e a proteção de dados pessoais são diferentes e a compreensão contribui para que os direitos tutelados sejam devidamente protegidos.

Desse modo, espera-se que o presente estudo contribua para esclarecer a correspondência entre os direitos propostos, considerando a crescente relevância da distinção pelo contínuo e célere desenvolvimento tecnológico.

1. A CORRESPONDÊNCIA ENTRE O DIREITO HUMANOÀ PRIVACIDADE DIGITAL E A PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS

O direito humano à privacidade digital e a proteção de dados pessoais possuem aspectos em comum, tendo em vista que ambos podem resguardar aspectos da intimidade das pessoas.

O agrupamento dos pontos semelhantes dos direitos pode ocorrer da seguinte forma: (i) a relação e a diferenciação entre direitos humanos e fundamentais, refletidos no direito à privacidade e na proteção de dados pessoais, por meio de instrumentos jurídicos; (ii) as diretrizes mais específicas para cada esfera jurídica; (iii) os valores em comum, identificados por meio dos instrumentos abordados e; (iv) a importância em comum da privacidade e da proteção de dados.

No tocante à diferenciação entre Direitos Humanos e fundamentais, é relevante observar os instrumentos jurídicos sobre privacidade no contexto internacional e a sua internalização como

direito fundamental nas legislações nacionais. Sabe-se que os direitos fundamentais representam a positivação dos direitos humanos na Constituição Federal.

Assim, no que se refere ao direito humano à privacidade, também aplicável em âmbito digital, entende-se que uma das principais bases internacionais consiste no art. 12 da DUDH, que estabelece a proibição de intromissões arbitrárias na vida privada, na família, no domicílio ou na correspondência. Tampouco permite qualquer ataque à honra ou reputação[114]. Embora o art. 12 da DUDH não tenha caráter vinculante, inspirou a criação da privacidade como direito fundamental em diversas constituições.

No mesmo sentido, o art. 17 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) prevê que ninguém pode ser privado de ingerências arbitrárias ou ilegais na vida privada[115]. Em âmbito regional, o art. 11.2 da Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos possui praticamente o mesmo teor do citado art. 17 do PIDCP.

Assim, por meio do Decreto n. 592, de 6 de julho de 1992, o Brasil determinou a execução do art. 17 do PIDCP[116]. Contudo, a Constituição Federal de 1988 já possuía a previsão sobre a proteção da intimidade, refletindo a influência da DUDH no ordenamento jurídico brasileiro.

Em relação à proteção de dados pessoais, sabe-se que tal direito é reconhecido como fundamental em âmbito nacional e internacional, como na União Europeia. No Brasil, a CF passou a reconhecer a proteção de dados pessoais como um direito fundamental de forma

114 COUNCIL OF EUROPE. **Handbook on European data protection law.** Disponível em <https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_data_protection_ENG.pdf>. Acesso em 31 jan 2023. P. 18.

115 BRASIL. **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm >. Acesso em 31 jul 2019.

116 BRASIL. **Decreto n. 592, de 6 de julho de 1992.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm >. Acesso em 31 jul 2019.

expressa, nos seguintes termos: *"é assegurado, nos termos da lei, o direito à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais"*[117]

Quanto às diretrizes mais específicas para cada esfera jurídica, foram identificados os instrumentos jurídicos na esfera internacional, ainda que não vinculantes, mais próximos da privacidade digital.

Assim, a Assembleia Geral das Nações Unidas possui Resolução sobre a privacidade no contexto digital - Resolution adopted by the General Assembly on 18 December 2013[118]. Ainda que não vinculante, o texto demonstra a aplicação no âmbito digital[119], reafirmando os direitos humanos e as liberdades fundamentais no contexto da privacidade digital.

Com os preceitos da DUDH e do PIDCP, a resolução reforça o direito humano à privacidade, que é o direito de não ser submetido de forma arbitrária ou ilegal a interferências na privacidade do indivíduo ou de sua família, casa ou correspondência[120].

No caso da proteção de dados pessoais, existem leis específicas[121], como o GDPR, na Europa, e a LGPD, no Brasil. Na União Europeia, o Regulamento n. 2016/679 – Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (GDPR) revogou a Diretiva n. 95/46/CE, marco anterior de proteção de dados pessoais. O GDPR entrou em vigor[122] em 25/05/2018 e buscou a uniformização das leis aplicáveis a dados pessoais[123].

---

117 BRASIL. **Constituição Federal.** Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em 31 jan 2023.

118 UNITED NATIONS. **Resolution adopted by the General Assembly on 18 December 2013.** Disponível em <https://undocs.org/A/RES/68/167>. Acesso em 29 jul 2019.

119 COUNCIL OF EUROPE. **Handbook on European data protection law.** Disponível em < https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_data_protection_ENG.pdf>. Acesso em 31 jan 2023. P. 18.

120 UNITED NATIONS. **Resolution adopted by the General Assembly on 18 December 2013.** Disponível em <https://undocs.org/A/RES/68/167>. Acesso em 29 jul 2019.

121 *Ibid*. p. 18.

122 EC. **Data Guidance**. Disponível em <https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/dataguidance-gpdr-lgpd-for-print.pdf>. Acesso em 31 jan 2023. P. 5.

123 INTERSOFT CONSULTING. General Data Protection Regulation (GDPR). Disponível em https://gdpr-info.eu/>. Acesso em 20 out 2020.

Logo em seguida, em 2020, a Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) entrou em vigor[124]. A LGPD representa o marco jurídico brasileiro para a proteção de dados pessoais e foi influenciada pelo GDPR, sendo considerada por alguns como *"a versão brasileira do regulamento europeu[125]"*.

Percebe-se que o direito humano à privacidade digital e a proteção de dados pessoais possuem pontos de ligação, embora não sejam direitos idênticos. Isso ocorre por possuírem valores em comum, que devem ser protegidos, como ocorre com a dignidade da pessoa humana, autonomia dos indivíduos e outros[126].

Assim, ambos são essenciais para o exercício de outros direitos, relacionados à liberdade dos indivíduos (fundamental *freedoms*). Por exemplo, direito à liberdade de expressão, liberdade religiosa, liberdade de associação e outras formas de liberdade[127].

Portanto, nota-se a distinção quanto aos instrumentos jurídicos, embora interligados, mas também é possível perceber a interligação da privacidade digital com a proteção de dados pessoais, especialmente por meio dos valores em comum e da importância para o exercício de outros direitos. Para facilitar a visualização dos pontos apresentados, a tabela abaixo sintetiza os aspectos apresentados:

124 EC. **Data Guidance**. Disponível em <https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/dataguidance-gpdr-lgpd-for-print.pdf>. Acesso em 31 jan 2023. P. 5.

125 BRASIL. **LGPD: a versão brasileira do regulamento europeu**. Disponível em <https://www.serpro.gov.br/lgpd/noticias/lgpd-versao-brasileira-gdpr-dados-pessoais>. Acesso em 3 mar 2024.

126 Ibid. P. 19.

127 Council of Europe. **Handbook on European data protection law.** Disponível em <https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_data_protection_ENG.pdf>. Acesso em 31 jan 2023.

Pontos semelhantes	Direito à privacidade	Direito à proteção de dados pessoais
DH x Direito Fundamental	Surgiu com o art. 12 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH). Embora não tenha valor vinculante, inspirou a criação da privacidade como direito fundamental em diversas Constituições. O artigo 17 do PIDCP prevê que ninguém pode ser privado de ingerências arbitrárias ou ilegais em sua vida privada. Em âmbito regional, o artigo 11.2 da Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos possui praticamente o mesmo teor do art. 17 do PIDCP.	É reconhecido como direito fundamental na União Europeia e no Brasil. No Brasil, a CF passou a reconhecer a proteção de dados pessoais como um direito fundamental de forma expressa, nos seguintes termos: *"é assegurado, nos termos da lei, o direito à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais"*
Diretrizes mais específicas	Resolution adopted by the General Assembly on 18 December 2013 – a privacidade no contexto digital (não vinculante). O texto demonstra a aplicação no âmbito digital. A resolução reafirma os direitos humanos e as liberdades fundamentais no contexto da privacidade digital. Com os preceitos da DUDH e do PIDCP, a resolução reforça o direito humano à privacidade, que é o direito de não ser submetido de forma arbitrária ou ilegal a interferências na privacidade do indivíduo ou de sua família, casa ou correspondência	Existem leis específicas de proteção. Ex: GDPR, LGPD. Na União Europeia, o Regulamento n. 2016/679 – Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (GDPR) revogou a Diretiva n. 95/46/CE, marco anterior de proteção de dados pessoais. O GDPR entrou em vigor em 25/05/2018 e buscou a uniformização das leis aplicáveis de dados pessoais. Logo em seguida, em 2020, a Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) entrou em vigor. A LGPD representa o marco jurídico brasileiro para a proteção de dados pessoais e foi influenciada pelo GDPR, sendo considerada por alguns como *"a versão brasileira do regulamento europeu"*

Valores em comum	Ambos visam a proteção de valores em comum, como a dignidade da pessoa humana, autonomia dos indivíduos e outros.
Importância em comum	Ambos são essenciais para o exercício de outros direitos, relacionados à liberdade dos indivíduos (fundamental freedoms). Por exemplo, direito à liberdade de expressão, liberdade religiosa, liberdade de associação e outras formas de liberdade.

Tabela n. 1: elaboração própria.

Desse modo, verifica-se que existem diversos pontos de ligação entre a privacidade digital e a proteção de dados pessoais, sendo desafiadora a conceituação clara da distinção entre ambos. Para demonstrar a dificuldade na diferenciação exata entre ambos, o item a seguir apresentará as principais considerações a respeito do tema.

2. A CORRESPONDÊNCIA LIMITADA ENTRE O DIREITO HUMANO À PRIIGITALE A PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS

Para aprimorar a diferenciação entre ambos, dois principais pontos se destacam para demonstrar a ausência de clareza entre a distinção dos conceitos em comento: (i) o objeto e; (ii) a abrangência. Como meio de definir os pontos citados, a pesquisa foi realizada principalmente com base em doutrina com pertinência temática e nos reflexos observados na Constituição Federal, que diferencia os direitos em questão (ver tabela n. 9, no anexo).

No que se refere ao objeto do direito à privacidade, os aspectos se aplicam ao contexto digital. Entende-se que se trata de um direito ligado à proibição, de um modo geral, como meio de evitar que haja interferência na vida privada[128]. Certamente existem exceções, como

128 CORTE, Lorenzo Dalla. **A right to a rule on the substance and essence of the fundamental right to persona data protection**. Hart Publishing, 2020. P. 37.

questões de segurança, por exemplo, mas o direito à privacidade é visto como um direito mais genérico[129].

Em âmbito nacional, nota-se o caráter "negativo" do direito pelos termos utilizados na CF, que prevê a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem. Caso haja violação, o inciso X do art. 5ª da CF também prevê a possibilidade de que haja indenização[130].

No tocante ao objeto da proteção de dados pessoais, observa-se que se trata de direito mais moderno e ativo. Ao contrário da privacidade, que possui o caráter proibitivo mais claro, os dados pessoais são protegidos por meio de parâmetros e regras[131], por meio dos quais os dados podem ser tratados, usados e compartilhados, por exemplo.

Considerando a relevância que os dados pessoais possuem no mundo atual, a Emenda Constitucional n. 115, de 2022, acrescentou o inciso LXXIX no art. 5° da CF. Passou-se, então, a considerar como direito fundamental *"nos termos da lei, o direito à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais.*[132]*"*.

Como se vê, as diferenças entre a privacidade digital e a proteção de dados pessoais são visualizadas com mais facilidade quanto ao objeto. Enquanto a privacidade é ligada à ideia de proibição, os dados possuem regras para que sejam utilizados.

O mesmo ocorre quanto à abrangência. Quanto à privacidade digital, há a ligação com aspectos mais íntimos da vida privada, como situações confidenciais ou que pudessem prejudicar a reputação do indivíduo na sociedade. A análise é subjetiva e depende do caso

129 COUNCIL OF EUROPE. **Handbook on European data protection law.** Disponível em <https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_data_protection_ENG.pdf>. Acesso em 31 jan 2023. P. 19.

130 BRASIL. **Constituição Federal.** Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em 31 jan 2023.

131 COUNCIL OF EUROPE. **Handbook on European data protection law.** Disponível em <https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_data_protection_ENG.pdf>. Acesso em 31 jan 2023. P. 19.

132 COUNCIL OF EUROPE. **Handbook on European data protection law.** Disponível em <https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_data_protection_ENG.pdf>. Acesso em 31 jan 2023. P. 19.

concreto[133], pois o que é íntimo para uma pessoa pode não ser para outro.

Por exemplo, uma pessoa pode considerar que a privacidade foi violada por um vazamento de uma compra pessoal em âmbito digital, que possa revelar aspectos confidenciais. Contudo, para outra pessoa, o mesmo fato pode ter valor diferente, sem que haja alguma forma de prejuízo à privacidade.

Ademais, outro fator é que o direito à privacidade se tornou, de um modo geral, um direito da personalidade e material[134].O direito à privacidade é mais restrito, por estar ligado a aspectos mais íntimos e confidenciais da vida das pessoas[135]. Tais aspectos são resguardados pela privacidade pelo risco de prejuízos à reputação do indivíduo ou ao convívio social[136]. Como estas consequências diferem para cada indivíduo, trata-se de análise subjetiva, que depende do caso concreto[137].

No tocante à proteção de dados pessoais, a abrangência é maior do que a do direito à privacidade, tendo em vista que qualquer processamento de dados pessoais deve observar as leis de proteção de dados pessoais. Não é preciso demonstrar que houve violação ao direito à privacidade para que as leis de proteção de dados pessoais sejam utilizadas para resguardar os respectivos direitos[138]. De um modo geral, trata-se de direito procedimental[139].

---

133 *Ibid*. p. 20.

134 CORTE, Lorenzo Dalla. **A right to a rule on the substance and essence of the fundamental right to persona data protection**. Hart Publishing, 2020. P. 37.

135 COUNCIL OF EUROPE. **Handbook on European data protection law.** Disponível em <https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_data_protection_ENG.pdf>. Acesso em 31 jan 2023. P. 20.

136 *Ibid*.

137 *Ibid*. p. 20

138 COUNCIL OF EUROPE. **Handbook on European data protection law.** Disponível em <https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_data_protection_ENG.pdf>. Acesso em 31 jan 2023. P. 20.

139 CORTE, Lorenzo Dalla. **A right to a rule on the substance and essence of the fundamental right to persona data protection**. Hart Publishing, 2020. p. 37.

As distinções apresentadas, quanto ao objeto e à abrangência, evidenciam que a correspondência entre os direitos é limitada. A tabela abaixo sintetiza as distinções apresentadas. Confira-se:

Pontos diferentes	**Direito à privacidade**	**Direito à proteção de dados pessoais**
Objeto	Proibição geral, para evitar a interferência na vida privada. Ainda que existam exceções, como alguns casos de interesse público, trata-se de direito mais genérico. O direito à privacidade visa resguardar a vida privada dos indivíduos por meio de uma proibição geral de interferência O inciso X do art. 5° da CF prevê que "*são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação*"	É considerado mais moderno e ativo para a proteção dos indivíduos. É preciso observar os parâmetros e diretrizes das leis de proteção de dados pessoais. Por meio da Emenda Constitucional n. 115, de 2022, foi acrescentado o inciso LXXIX no art. 5° da CF. Passou-se, então, a considerar como direito fundamental *"nos termos da lei, o direito à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais."*.
Abrangência	O direito à privacidade estaria ligado a aspectos mais íntimos da vida privada, como situações confidenciais ou que pudessem prejudicar a reputação do indivíduo na sociedade. A análise é subjetiva e depende do caso concreto. Outro fator é que o direito à privacidade se tornou, de um modo geral, um direito da personalidade e material. O direito à privacidade é mais restrito, por estar ligado a aspectos mais íntimos e confidenciais da vida das pessoas. Tais aspectos são resguardados pela privacidade pelo risco de prejuízos à reputação do indivíduo ou ao convívio social. Como estas consequências diferem para cada indivíduo, trata-se de análise subjetiva, que depende do caso concreto	É mais amplo do que o direito à privacidade, tendo em vista que qualquer processamento de dados pessoais deve observar as leis de proteção de dados pessoais. Não é preciso demonstrar que houve violação ao direito à privacidade para que as leis de proteção de dados pessoais sejam utilizadas para resguardar os respectivos direitos. De um modo geral, trata-se de direito procedimental.

Tabela 2: elaboração própria.

Desse modo, nota-se que a privacidade digital e a proteção de dados pessoais possuem a correspondência limitada. Enquanto a privacidade digital possui o caráter mais subjetivo e menos abrangente, a proteção de dados pessoais é mais ligada a um direito procedimental e mais abrangente. Desde que as regras sejam observadas, ações podem ser realizadas quanto aos dados pessoais. Contudo, a compreensão sobre a privacidade demanda a análise do caso concreto e pode ter interpretação diferente para cada indivíduo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo demonstra que o direito humano à privacidade digital e a proteção de dados pessoais possuem clara interligação. Contudo, não há a mesma clareza na diferenciação desses direitos.

De um modo geral, o direito humano à privacidade deve ser analisado conforme o caso concreto. No entanto, a privacidade está entrelaçada com a proteção de dados pessoais no contexto digital, que possui delimitação mais perceptível, pois existem critérios objetivos na LGPD para a definição de dados pessoais. Por outro lado, observou-se que o direito humano à privacidade digital não possui apenas uma definição jurídica e depende do caso concreto.

Assim, as interpretações podem influenciar as conclusões sobre a proteção do direito humano à privacidade digital. Caso seja adotada a compreensão mais ampla, qualquer violação aos dados pessoais, compreendidos por aqueles que tornam a pessoa identificada ou identificável[140], equivalerá a uma correspondente violação ao direito humano à privacidade digital.

No entanto, caso se entenda que privacidade digital se refere a situações ligadas à vida íntima das pessoais, com possíveis consequências reputacionais ou sociais, entende-se que a compreensão da privacidade digital estaria mais próxima ao conceito de dado pessoal

140 BRASIL. Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018. **Lei Geral de Proteção de Dados** (LGPD). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm>. Acesso em 19 jul 2019.

sensível, assim definido pela LGPD: "*origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural*"[141].

Existem, portanto, duas possíveis interpretações sobre o direito humano à privacidade digital: (i) equivalente ao conceito de dados pessoais, como meio de análise mais objetivo e amplo e; (ii) mais próxima, porém não restrita, ao conceito de dados pessoais sensíveis.

Seja qual for a interpretação utilizada, entende-se que o direito humano à privacidade é aplicável em âmbito digital e que não se confunde, embora interligado, com a proteção de dados pessoais. Portanto, ambos são direitos complementares, porém distintos.

141 BRASIL. Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018. **Lei Geral de Proteção de Dados** (LGPD). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm>. Acesso em 19 jul 2019.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Federal.** Disponível em < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em 31 jan 2023.

BRASIL. Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018. **Lei Geral de Proteção de Dados** (LGPD). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm>. Acesso em 19 jul 2019.

BRASIL. **LGPD: a versão brasileira do regulamento europeu**. Disponível em < https://www.serpro.gov.br/lgpd/noticias/lgpd-versao-brasileira-gdpr-dados-pessoais>. Acesso em 3 mar 2024.

BRASIL. **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.** Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm >. Acesso em 31 jul 2019.

CORTE IDH. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. Disponível em < https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em 31 jul 2019.

CORTE, Lorenzo Dalla. **A right to a rule on the substance and essence of the fundamental right to persona data protection**. Hart Publishing, 2020.

COUNCIL OF EUROPE. **Handbook on European data protection law.** Disponível em < https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_data_protection_ENG.pdf>. Acesso em 31 jan 2023.

DIGGELMANN, Oliver ; CLEIS, Maria. **How the Right to Privacy Became a Human Right**. Disponível em < https://www.corteidh.or.cr/tablas/r33348.pdf >. Acesso em 4 fev 2024. P. 441. Disponível em < https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:wCITwOEHaI8J:https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/

download/4375/3570/+&cd=3&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em 26 nov. 18.

EC. **Data Guidance**. Disponível em < https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/dataguidance-gpdr-lgpd-for-print.pdf>. Acesso em 31 jan 2023.

INTERSOFT CONSULTING. General Data Protection Regulation (GDPR). Disponível em < https://gdpr-info.eu/>. Acesso em 20 out 2020.

KUNER, Christopher; GREENLEAF, Graham. **Privacy and the Role of International Law in the Digital Age**. Oxford : Oxford University Press, 2023.

MOYA, Federico Arnau. **La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos em materia de derechos de la personalidade**. *In:* CASTRO, Luis Martínez Vázquez; TORTAJADA, Patricia Escribano. Internet y los derechos de la personalidad. Valencia: Universitat Jaume I, 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em 20 jul 2019.

POULLET, Yves. **La vie privée à l'heure de la société du numérique**. 1 ed. Bruxelas: Larcier, 2019.

REY, Bénédicte. **La vie privée à l'ére du numérique**. Cachan: Lavoisier, 2012.

RIGAUX, François. **La protection de la vie privée et des autres biens de la personnalité**. Bruylant, Bruxelas, 1990.

ROCHELANDET Fabrice, **Économie des données personnelles et de la vie privée**. Paris : La Découverte, 2010.

SENADO FEDERAL. **Proposta de Emenda à Constituição n. 17. De 2019**. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135594>. Acesso em 19 jul 2019.

UNITED NATIONS. **Resolution adopted by the General Assembly on 18 December 2013.** Disponível em <https://undocs.org/A/RES/68/167>. Acesso em 29 jul 2019.

VARELLA, Marcelo D.; MONEBHURRUN, Nitish; GONTIJO, André. **Proteção Internacional dos Direitos Humanos**, Rio de Janeiro: Processo 2019.

CONSULTORIA LIVRE PRÉVIA E INFORMADA PREVISTA NA CONVENÇÃO 169 DA OIT E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Isabela Leão Moreira [142]
Mariana Ferreira Bicalho [143]
Stephanie Silva [144]

INTRODUÇÃO

A Consulta Livre, Prévia e Informada (CLPI) configura-se como um direito fundamental no cenário contemporâneo, representando um importante mecanismo de proteção contra modelos de desenvolvimento que historicamente violam territórios, saberes e modos de vida de povos e comunidades tradicionais (PCTs). Prevista na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a CLPI é um instrumento para a efetivação da democracia participativa e da autodeterminação dos povos e comunidades tradicionais. No Brasil, contudo, sua implementação tem sido marcada por graves violações, evidenciadas na realização de consultas meramente formais, na ausência de diálogo e na imposição de empreendimentos mesmo diante da recusa das comunidades afetadas.

Este artigo tem como objetivo analisar a CLPI enquanto direito fundamental e sua relação com novas possibilidades de

142 Mestre em Direito Internacional Público pela Universidade de Groningen (Países Baixos). Supervisora de Projetos de Desenvolvimento na Prefeitura de Belo Horizonte. Membro do Comitê Consultivo do LLM em Direito Internacional Público da Universidade de Groningen. Fundadora do "Direito Internacional e Gênero". Membro da Diretoria do Fronteiras: Educação Crítica em Direitos Humanos e Justiça Global. Professora.

143 Doutora e Mestre em Teoria do Direito e da Justiça pelo Programa de Pós-graduação em Direito da PUC Minas. Professora, consultora e pesquisadora em direitos humanos, políticas públicas, teoria e filosofia do direito.

144 Pós-graduada em Direito Internacional pelo CEDIN, Advogada, Diretora da Iniciativa Afro-brasileira de Direito Internacional (IADI).

desenvolvimento mais democráticos e participativos, tomando como estudo de caso a recente decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos no *Caso das Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil* (2024). A sentença, que determinou que o Estado brasileiro não consultou adequadamente as comunidades quilombolas impactadas pela expansão do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA), reforça a CLPI como instrumento para conciliação entre projetos de desenvolvimento e a proteção dos direitos humanos.

A relevância desta pesquisa fundamenta-se na urgência de se discutir alternativas ao modelo hegemônico de desenvolvimento, que sistematicamente marginaliza povos e comunidades tradicionais em prol de interesses econômicos. Metodologicamente, o trabalho desenvolve-se por meio de análise documental da legislação nacional e internacional, exame da jurisprudência, revisão bibliográfica, além de um breve estudo do *Caso das Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil*. Essa abordagem multidisciplinar articula perspectivas do direito internacional dos direitos humanos, da antropologia jurídica e dos estudos decoloniais.

Os resultados obtidos demonstram três aspectos centrais: em primeiro lugar, que a CLPI constitui direito autônomo e multidimensional, vinculado aos princípios da autodeterminação dos povos, da democracia participativa e da função social do território; em segundo lugar, que seu descumprimento sistemático reproduz lógicas coloniais de dominação, como evidenciado no processo de reassentamento compulsório das comunidades de Alcântara; e em terceiro lugar, que a decisão da Corte Interamericana, embora represente significativo avanço jurídico, tem sua efetividade condicionada à pressão social contínua e à vontade política do Estado.

1. POVOS E COMUNIDAES TRADICIONAI: FUNDAMENTOS CONCEITUAIS E JURÍDICOS

A concepção de povos e comunidades tradicionais (PCTs) é uma categoria política fundamental para compreender a resistência de grupos historicamente marginalizados no Brasil, como quilombolas e indígenas, cujas lutas territoriais e identitárias desafiam o paradigma colonial de desenvolvimento. Estes grupos são definidos por sua organização social diferenciada, vinculação ancestral a territórios específicos e modos de vida que articulam práticas culturais, econômicas e espirituais singulares.

No âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, instituída pelo Decreto n° 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, compreende-se como PCTs os "grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição".

A autoidentificação, isto é, a consciência que um povo tem de sua própria identidade, é um elemento central do direito à livre determinação dos PCTs. A capacidade de se reconhecer como povo e de identificar seus membros pressupõe a existência autônoma desse coletivo, independentemente do reconhecimento ou da vontade do Estado. Embora o reconhecimento estatal possa facilitar e, em muitos casos, condicionar o exercício de seus direitos, ele não constitui requisito para a existência desses direitos nem para o acesso às políticas públicas (CIDH, 2021, p. 48-53).

Os territórios tradicionais são compreendidos como os espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária. No caso quilombola, como observado na comunidade Mata Grande (TO), o território transcende a dimensão material: é "espaço comum, ancestral, elemento

principal da consolidação do território étnico" (LIRA; RIBEIRO NETO, 2016, p. 44). Já para os povos indígenas, a terra constitui condição para "reprodução física e cultural" (SILVA, 2018, p. 494), garantindo sua continuidade histórica.

A governança territorial autônoma é, portanto, manifestação da sua autodeterminação, que se configura como eixo estruturante dos direitos desses grupos (CIDH, 2021). Tal princípio afirma o direito dos povos e comunidades de decidirem e implementarem suas formas de vida e de desenvolvimento, com base em suas identidades culturais, rejeitando definições externas e estáticas. Como alerta Alfredo Wagner Almeida, é necessário libertar-se das "definições arqueológicas" e "históricas *stricto sensu* que funcionam como camisa de força" (2002, p. 63), pois a identidade quilombola, por exemplo, não se restringe a resquícios do passado escravista, mas se reconstrói na luta contemporânea por território. As identidades culturais são dinâmicas, evolutivas e construídas em constante relação com os contextos históricos, sociais e políticos.

Reconhecer e proteger as identidades culturais dos povos indígenas e das comunidades quilombolas é essencial para a garantia de suas existências, bem como para o enfrentamento das lógicas discricionárias, racistas e colonialistas que atravessam a formação brasileira. Conforme já consolidado no direito internacional, a identidade cultural é um direito fundamental de natureza tanto individual como coletiva, que impõe ao Estado o dever de respeitar às formas de vida e particulares próprias de cada coletivo (CIDH, 2021).

Apesar do marco constitucional e convencional, a efetivação desses direitos não é automática. O julgamento da ADI 3239/2004 no Supremo Tribunal Federal (STF) expôs tensões entre a autodeterminação e requisitos formais: embora o Decreto 4.887/03 tenha sido considerado constitucional, houve o entendimento de que a autoatribuição da identidade quilombola não poderia ser sujeita a um "marco temporal" fixo (5 de outubro de 1988), pois isso violaria a dinâmica histórica da etnogênese quilombola. A ausência do marco

temporal reafirma a centralidade do critério subjetivo da autodefinição e da autodeterminação em face de imposições externas.

Para o exercício da autodeterminação, além da autoidentificação, a participação social é mecanismo indispensável, exigindo a inclusão dos PCTs nas decisões que impactam seus territórios e modos de vida. Essa participação deve considerar, no plano interno, o respeito e a garantia das formas próprias de deliberação e organização de cada comunidade. Já no plano externo, exige a possibilidade de diálogo com outros povos e comunidades, bem como a intervenção qualificada nos processos decisórios do Estado, por meio de suas autoridades e instituições representativas. Não basta assegurar formalmente o direito à participação se ele não se concretizar em práticas dialógicas, respeitosas e compatíveis com as estruturas e os saberes dos próprios povos e comunidades. Essa participação social encontra na CLPI um instrumento que pode ser eficaz, conforme analisaremos no próximo tópico.

2. O DIREITO À CONSULTA LIVRE, PRÉVIA E INFORMADA (CLPI)

Como demonstrado no tópico anterior, a autodeterminação dos PCTs exige mecanismos efetivos de participação. Neste tópico, analisaremos como a CLPI, prevista na Convenção 169 nº da Organização Internacional do Trabalho (OIT)[145], possibilita o exercício desse direito, examinando seus requisitos jurídicos e desafios de implementação.

O artigo 6º da Convenção nº 169 da OIT impõe aos governos o dever de consultar os povos indígenas e tradicionais, incluindo os povos quilombolas e outras comunidades com identidade étnica e cultural diferenciada, sempre que forem previstas medidas legislativas ou administrativas que possam afetá-los diretamente. Essas consultas devem ocorrer por meio de procedimentos adequados, com a

145 A Convenção foi promulgada no Brasil por meio do Decreto nº 5.051 de 19 de abril de 2004. Em 2019, o Decreto nº 10.088/2019 consolidou e ratificou a Convenção.

participação de suas instituições representativas, sendo conduzidas de boa-fé, de maneira compatível com as circunstâncias e com o objetivo de negociar eventuais mudanças e reparações, bem como obter o consentimento em relação às medidas propostas. A consulta busca assegurar que os povos interessados ou afetados tenham pleno conhecimento das ações em curso e possam, efetivamente, influenciar o processo decisório.

De forma complementar, o artigo 7º da Convenção garante a esses povos e comunidades o direito de definir suas próprias prioridades em relação ao desenvolvimento, sempre que este impactar suas vidas, crenças, instituições, bem-estar, os territórios que ocupam ou utilizam, bem como suas formas específicas de organização econômica, social e cultural. O artigo prevê, ainda, sua participação efetiva na elaboração de planos e programas de desenvolvimento nacional e regional, além da adoção de medidas específicas voltadas à proteção de seus direitos no contexto de tais projetos e ações.

Dessa forma, a Convenção nº 169 da OIT incorpora o consentimento dos povos indígenas e comunidades tradicionais para a tomada de decisão por parte do Estado, especialmente em situações que envolvam riscos aos direitos fundamentais desses povos e comunidades. Em casos de empreendimentos que ameacem diretamente seus modos de vida e sua própria existência, como a construção de hidrelétricas ou empreendimentos minerários, a exigência do consentimento se torna expressão da autonomia e do direito à autodeterminação, assegurados também pela Constituição Federal.

A consulta e o consentimento configuram-se, portanto, como medida que assegura os povos indígenas e comunidades tradicionais nas definições sobre o modelo de desenvolvimento do país, reconhecendo seus direitos e seus modos próprios de vida e de participação. Não se trata de um processo objetivo, isolado, de mera formalidade ou de uma etapa a ser superada, mas de um processo de tomada de decisão que exige diálogo, escuta, tempo e negociação sobre possíveis alterações ou formas de compensação. O tempo, aqui,

é elemento fundamental: não se trata do tempo das empresas, do Judiciário, do Legislativo ou do Executivo, mas do tempo necessário à realização da consulta, que deve considerar as particularidades de cada caso e os atores envolvidos. Esse tempo não deve ser imposto pelo empreendedor ou pelo poder público, mas construído coletivamente ao longo do processo, que não se confunde com audiências públicas, oitivas ou reuniões pontuais com ou sem a participação do Estado.

Por isso, na realização da consulta, pressupõe-se a atuação de boa-fé por parte do Estado e dos demais atores envolvidos, como as empresas, que devem agir com transparência, sem recorrer a informações falsas ou à manipulação de dados que comprometam a autonomia e a participação dos povos consultados. Deve-se garantir a possibilidade real de modificação do projeto inicial ou até mesmo de sua não realização, razão pela qual deve ser prévia: algo já decidido não pode ser, de fato, objeto de consulta. Partindo dos ensinamentos de Herrera Flores (2009), a consulta só pode ocorrer de forma efetiva onde há espaço para operar dentro de uma lógica de "racionalidade complexa", na qual todas as vozes possam se expressar, reivindicar e participar do processo, que não deve ser construído a partir de premissas fechadas ou impostas de antemão.

Para viabilizar a consulta, os povos indígenas e as comunidades tradicionais, tanto no Brasil quanto em outras regiões do sul global, têm elaborado seus próprios protocolos de consulta, que são normas internas construídas de forma autônoma pelas comunidades e que definem os procedimentos e as condições para a realização das consultas a serem conduzidas pelo Estado. Como aponta Carlos Marés (2019), esses protocolos são expressões das normativas internas de cada povo ou comunidade, devendo ser formulados com base em suas próprias lógicas, e não impostas por agentes estatais ou por empresas. A legitimidade da decisão está diretamente vinculada à forma como ela é construída, sendo necessário que o processo de consulta respeite os ritos, as hierarquias e os modos de deliberação próprios de cada comunidade, para que se possa qualificá-lo como livre, prévio, informado e realizado de boa fé. O consentimento, portanto, não

é mera formalidade, mas o resultado de um processo complexo e legítimo que reconhece e respeita os usos, costumes e tradições de cada povo e comunidade.

Pode-se dizer que os protocolos reafirmam a autonomia dos povos e a compreensão de que são sujeitos com direito de definir suas formas de vida e seus projetos de desenvolvimento. Trata-se de um marco na luta por autodeterminação e participação, pois possibilita — ou ao menos busca possibilitar — uma perspectiva anticolonial de desenvolvimento, que leve em consideração a efetivação do direito de decidir sobre a existência e rumos da própria comunidade, após séculos de colonização, violência, invisibilidade e tentativas de silenciamento. Isso porque, ao exigir que modos de vida e formas de desenvolvimento não hegemônicos sejam considerados em quaisquer medidas legislativas ou administrativas que possam afetá-los diretamente, como grandes empreendimentos de infraestrutura, minerários e tantos outros empreendimentos que alteram a forma de viver e o bem-estar da comunidade, a consulta impõe ao Estado e outros atores a reconhecerem a legitimidade de outras racionalidades, valores e projetos de futuro que rompem com a lógica dominante.

Como analisa Alberto Acosta (2023), a metáfora do "desenvolvimento", emprestada dos estudos naturais, ganhou relevância a partir da metade do século XX. Transformou-se em obrigação universal, na qual todos os países deveriam seguir o modelo norte-americano de sociedade como projeto de futuro e meta comum da humanidade. Estabeleceu-se, assim, uma estrutura dicotômica colonial de dominação, que classificava nações entre desenvolvidas e subdesenvolvidas, ricas e pobres, povos civilizados e "selvagens", que permitiu a intervenção externa em países, povos e comunidades consideradas "atrasadas", "bárbaras". Com o tempo, a colonização cedeu lugar à colonialidade das formas de existência, reproduzida por meio de planos, programas e projetos de desenvolvimento que subalternizaram ou simplesmente apagaram modos de vida que não se ajustavam ao paradigma capitalista hegemônico. Em nome do "desenvolvimento", povos e comunidades foram submetidos a uma

lógica de exploração e redistribuição desigual de bens, ancorada na lógica extrativista herdada do período colonial.

Após décadas em que os países buscaram se adequar ao modelo hegemônico de desenvolvimento, marcado por consequências socioambientais devastadoras decorrentes da lógica capitalista vigente, emergiram outras formas de pensar o desenvolvimento, que vão além do mero progresso econômico e incorporam também dimensões sociais, ambientais e culturais. Desenvolvimento sustentável, pós-desenvolvimento, ecodesenvolvimento e bem-viver ganharam evidência nos últimos anos, como alternativas para repensar a integração entre as esferas social, econômica e ecológica.

Entre as críticas centrais ao modelo dominante de desenvolvimento, que prioriza o crescimento econômico a qualquer custo, destaca-se a urgência de repensá-lo a partir de uma construção democrática que contemple os anseios e as lutas sociais. Isso porque é amplamente reconhecido que a lógica capitalista de desenvolvimento impacta de forma profunda as comunidades, especialmente os povos e comunidades tradicionais. A implantação de megaempreendimentos, como os voltados à exploração minerária, provoca conflitos territoriais, sociais, políticos e econômicos, transformando de maneira significativa as dinâmicas sociais nos territórios onde se inserem (Gudynas, 2011). Como observa Matheus Leite (2018, p. 5), tais empreendimentos "desestabilizam as formas de vida de comunidades tradicionais, perturbando a estabilidade e a lógica das relações sociais, econômicas e ambientais existentes, além de precarizar ainda mais os já insuficientes serviços públicos disponíveis".

Nesse contexto, a CLPI prevista na Convenção nº 169 da OIT apresenta-se como um instrumento fundamental para desafiar a lógica de desenvolvimento imposta por séculos sem o consentimento dos povos e comunidades afetadas, frequentemente à custa de sua autonomia, de seus territórios e de seus modos de vida.

Apesar do caráter democrático e anticolonial da CLPI, governos e empresas têm imposto diversos entraves à sua realização, motivados tanto por interesses políticos e econômicos quanto por questões

burocráticas e administrativas. Reiteradamente, o Estado e os agentes privados interessados na implementação de políticas públicas ou de projetos de exploração econômica e infraestrutura têm sido denunciados por tratar a consulta como uma mera formalidade a ser cumprida. Em grande parte dos casos, ela é realizada quando o projeto já se encontra em curso, aprovado pelos órgãos estatais e ambientais, ou até mesmo concluído, o que descaracteriza sua natureza prévia e a importância do consentimento. Além disso, há denúncias recorrentes de práticas de cooptação de lideranças, manipulação de informações e interferências externas movidas por má-fé, com o objetivo de comprometer ou inviabilizar o processo consultivo. Mesmo quando há vontade política de cumprir o dever de consultar, o Estado frequentemente enfrenta limitações estruturais, como falta de servidores capacitados para realizarem a consulta e em número suficiente para atender às demandas.

Como demonstrado por Costas Douzinas (2009), os direitos humanos contemporâneos, que emergem no contexto do pós-Segunda Guerra Mundial, carregam inevitáveis paradoxos, pois sua existência depende justamente de quem, muitas vezes, negligencia a responsabilidade por sua efetivação. Em sociedades capitalistas, onde as ideias de autodeterminação, participação e desenvolvimento permanecem ancoradas na lógica utilitarista do avanço tecnológico e crescimento econômico, independentemente das desigualdades e violações produzidas, os aparatos estatais frequentemente enfrentam dificuldades em garantir os direitos fundamentais, quando não atuam diretamente contra eles, em benefício das classes economicamente dominantes.

Isso não significa, entretanto, que as instituições estatais, os tribunais, os tratados, as declarações e os dispositivos legais sejam irrelevantes. Ao contrário, seu valor reside justamente em sua dimensão simbólica, normativa e subjetiva, que exerce um papel crucial nas disputas por direitos protagonizadas por povos e comunidades indígenas e tradicionais. Esses instrumentos possuem força jurídica

que impõe limites aos poderes constituídos e, em muitos casos, atua como barreira contra retrocessos (Douzinas, 2009; Flores, 2009).

Nesse sentido, como ocorre com grande parte das legislações de direitos humanos, a maior importância da Convenção n° 169 da OIT reside em se tornar um instrumento de luta para aqueles que buscam sua efetivação. A consulta transformou-se em uma ferramenta essencial dos povos indígenas e tradicionais na resistência às violações de direitos humanos cometidas por empresas e pelo próprio Estado e na possibilidade de se pensar novas formas de desenvolvimento. Tem sido invocada em tribunais nacionais e internacionais como instrumento de defesa do território, da autodeterminação e do direito à participação desses povos nos processos de desenvolvimento, como será visto no próximo tópico.

3. A DECISÃO DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS NO CASO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE ALCÂNTARA VS. BRASIL

A Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) integra o Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos, criado no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) para tutelar normas consagradas na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica). Como instância jurisdicional de caráter supranacional, a Corte analisa petições individuais e emite sentenças vinculantes, que obrigam os Estados Partes a reparar violações comprovadas e a adotar medidas estruturais para evitar reincidências.

No Brasil, o compromisso com essa jurisdição foi formalizado pelo Decreto Legislativo nº 89, de 1998, e internalizado pelo Decreto nº 4.463, de 2002, incorporando as decisões da Corte ao chamado "bloco de convencionalidade", que é o conjunto de normas internacionais que complementa e orienta a aplicação da Constituição Federal. O artigo 68.1 da Convenção Americana reforça esse vínculo ao dispor

que "os Estados Partes na Convenção se comprometem a cumprir as decisões da Corte em qualquer caso em que sejam partes". É nesse contexto de vinculatividade jurídica e diálogo entre esferas nacional e internacional que se insere a decisão da Corte no caso das *Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil,* cujas implicações serão examinadas a seguir. O julgamento, além de reforçar a obrigação do Estado de cumprir sentenças internacionais, trouxe à tona a discussão sobre o direito à consulta livre, prévia e informada de povos tradicionais em contraste com projetos de desenvolvimento nacional.

O caso envolveu as comunidades quilombolas de Alcântara, no Maranhão, impactadas pela instalação e expansão do Centro de Lançamento Aeroespacial de Alcântara (CLA), um empreendimento estratégico do governo militar brasileiro iniciado na década de 1980[146] e implementado sem diálogo com as comunidades quilombolas[147]. No centro da disputa em questão estava a responsabilidade do Estado Brasileiro pelos danos causados à propriedade coletiva das 171 comunidades quilombolas, afetando 85.537 hectares de terras ancestrais no município de Alcântara (CORTE IDH, 2024, § 1). A desapropriação de 52 mil hectares de terras tradicionais e o reassentamento compulsório em agrovilas precárias representaram uma ruptura traumática nos modos de vida comunitários, afetando sistemas agrícolas ancestrais, práticas de pesca coletiva e manifestações culturais profundamente enraizadas no território[148] (CORTE IDH, 2024, § 73-77).

146 Embora o conflito tenha começado em 1980, com a desapropriação de 52 mil hectares para a construção do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA), as comunidades quilombolas só conseguiram levar o caso à Corte Interamericana de Direitos Humanos em 2022 – após 42 anos de luta e resistência.

147 No dia 12 de setembro de 1980, o Estado do Maranhão publicou o Decreto Estadual n. 7.820, declarando de utilidade pública uma área de 52.000 hectares em Alcântara, com o objetivo de desapropriá-la para implementar o CLA. Ver *Caso das Comunidades Quilombolas de Alcântara Vs. Brasil.* Sentença de 21 de novembro de 2024, para. 81. Disponível em https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt_br/vid/1067534926. Acesso em: 15 de julho de 2025.

148 As comunidades quilombolas de Alcântara possuem uma organização social e territorial baseada no uso coletivo da terra, com sistemas de agricultura rotativa, pesca e práticas culturais profundamente ligadas ao seu território ancestral. A desapropriação para a construção e expansão do CLA, no entanto, fragmentou essas estruturas, restringindo o acesso a recursos naturais essenciais e impondo limitações

A análise da Corte revelou diversas dimensões de violações: desde a negação do direito à propriedade coletiva até a restrição arbitrária ao acesso a recursos naturais essenciais (CORTE IDH, 2024, § 140-149). Particularmente grave foi a imposição de limitações às atividades de pesca durante as operações do CLA sem mecanismos compensatórios, afetando diretamente a segurança alimentar e as práticas culturais quilombolas (CORTE IDH, 2024, § 161-165).

Quando tratou do direito à consulta livre, prévia e informada, a Corte destacou sua natureza vinculante e suas implicações para os Estados. Para aquele tribunal, o direito à consulta é derivado não apenas da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, mas também da Convenção 169 da OIT, ratificada pelo Brasil, que impõe obrigações específicas de garantir a participação efetiva dos povos indígenas e tribais[149] em decisões que afetem seus direitos coletivos, especialmente aqueles relacionados à terra e aos recursos naturais (CORTE IDH, 2024, § 167).

A Corte enfatizou que a consulta não é um mero formalismo, mas um mecanismo essencial para assegurar o direito à autodeterminação e à identidade cultural desses povos. A consulta deve ser realizada

às suas atividades tradicionais. Além disso, a celebração de acordos internacionais para o uso comercial do CLA, como o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas com os Estados Unidos em 2019, foi realizada sem a realização de consulta prévia às comunidades afetadas, violando diretamente a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Brasil.

149 "Conforme indicado pela Comissão e pelas representantes e reconhecido pelo Estado, as Comunidades Quilombolas são comunidades afrodescendentes formadas inicialmente por pessoas que escaparam da escravidão ou que já eram livres, e devem ser equiparadas a povos indígenas e tribais, à luz do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Tudo isso em virtude do fato de que os membros das Comunidades Quilombolas compartilham uma relação particular com o território em que vivem, uma cosmovisão, uma identidade cultural e formas organizativas que os caracterizam como um povo tribal. Cf. Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988, disponível em: https://www.planalto.goVs.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm#adctart68; Memorial de amicus curiae da Clínica Interamericana de Direitos Humanos do Núcleo Interamericano de Direitos Humanos da Universidade Federal do Rio de Janeiro; e Memorial de amicus curiae da Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Amazonas." Ver *Caso das Comunidades Quilombolas de Alcântara Vs. Brasil.* Sentença de 21 de novembro de 2024, p. 4. Disponível em https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt_br/vid/1067534926. Acesso em: 15 de julho de 2025.

de boa-fé, com antecedência suficiente e de forma culturalmente adequada, permitindo que as comunidades compreendam plenamente os impactos das medidas propostas e participem ativamente na tomada de decisões (CORTE IDH, 2024, § 170-172). Além disso, o Estado tem o dever de fornecer informações completas e acessíveis, assegurando que o processo seja transparente e inclusivo (CORTE IDH, 2024, § 170).

É importante destacar, ainda, que a sentença ratificou o entendimento de que cabe aos governos estabelecer mecanismos adequados de consulta em nível nacional, sendo responsabilidade das autoridades públicas conduzir essas consultas com o objetivo de alcançar um acordo ou consentimento sobre as medidas propostas. É dever do Estado organizar e, se necessário, adaptar todo o aparato governamental, o que inclui normas e instituições. Além disso, compete ao Estado demonstrar que todas as dimensões da consulta livre, prévia e informada (CLPI) foram devidamente cumpridas.

No caso específico de Alcântara, a Corte constatou que o Brasil violou esse direito ao celebrar acordos internacionais e expandir o Centro de Lançamento de Alcântara sem consultar adequadamente as comunidades quilombolas (CORTE IDH, 2024, § 185). Esses acordos, que envolviam o uso de terras tradicionais e recursos naturais, tinham potencial para afetar significativamente seu modo de vida, cultura e meio ambiente (CORTE IDH, 2024, § 179-180). A ausência de consulta prévia não apenas ignorou os direitos das comunidades, mas também exacerbou os impactos negativos de projetos desenvolvimentistas sobre seus territórios.

A decisão reforçou que a obrigação de consulta é contínua e deve ser aplicada em todas as fases de projetos que afetem povos tradicionais, desde o planejamento até a implementação. A Corte também destacou que, em casos de atividades de alto risco ambiental ou cultural, o Estado deve adotar medidas de proteção reforçadas, incluindo estudos de impacto e mecanismos de monitoramento independentes (CORTE IDH, 2024, § 183).

A decisão enfatiza que, para futuros acordos envolvendo o CLA ou quaisquer outras medidas com potencial impacto direto no

território quilombola, o Estado deve realizar consultas prévias por meio de instituições representativas das comunidades - essas consultas devem ocorrer antes da adoção das medidas e, quando aplicável, em todas as etapas de planejamento e implementação, seguindo os padrões internacionais. Além disso, a Corte ressaltou que qualquer modificação nos termos dos acordos já existentes também deve ser submetida a consulta prévia, garantindo que as comunidades possam participar ativamente das decisões que afetam seus direitos (CORTE IDH, 2024, § 171, 322 e 323).

De acordo com a sentença, o Estado violou os artigos 13, 23 e 26 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em conexão com o direito à propriedade coletiva (artigo 21) e a obrigação geral de respeitar e garantir direitos (artigo 1.1), ao não consultar as comunidades sobre medidas que impactam diretamente seus territórios e modos de vida (CORTE IDH, 2024, XI, § 5).

Assim, a decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos no *Caso das Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil* é um passo jurídico relevante para toda a América Latina ao reforçar os parâmetros que devem orientar o equilíbrio entre projetos de desenvolvimento nacional e a proteção dos direitos humanos dos povos tradicionais. A controvérsia expôs como modelos desenvolvimentistas que ignoram os direitos fundamentais das comunidades locais acabam por gerar conflitos prolongados e custosos processos de reparação.

A relevância da decisão da Corte reside em sua afirmação da consulta livre, prévia e informada como expressão concreta de três princípios fundamentais interligados: o direito à autodeterminação dos povos, o princípio democrático e a função social do território. A decisão supera a falsa dicotomia entre desenvolvimento e direitos humanos, estabelecendo que qualquer projeto de desenvolvimento exige temporalidade adequada que respeite processos deliberativos comunitários; epistemologia plural que incorpore saberes tradicionais; institucionalidade dialógica permanente; e o reconhecimento da coexistência de uma pluralidade de culturas na sociedade, que deve coexistir na base do respeito por suas diferentes visões de mundo e de

desenvolvimento. A condenação da prática de consultas meramente formais pós-decisórias reforçou o caráter vinculante do consentimento prévio, especialmente em casos de riscos a direitos fundamentais.

O legado do caso Alcântara reside, portanto, no entendimento do desenvolvimento como processo dialógico e complexo que reconhece a pluriversalidade de modos de existência. Ao vincular explicitamente a CLPI aos princípios de não regressividade e *pro persona*, a Corte demonstrou que projetos que ignoram protocolos comunitários autônomos reproduzem padrões coloniais de desenvolvimento, que violam direitos humanos.

No entanto, é importante destacar que, apesar da relevância das decisões de tribunais internacionais como a Corte Interamericana, sua eficácia depende da cooperação dos Estados para serem cumpridas. Muitas vezes, essas decisões enfrentam resistências políticas, burocráticas ou mesmo abertas omissões por parte dos governos, especialmente quando conflitam com interesses econômicos ou projetos considerados prioritários. A falta de mecanismos coercitivos mais robustos no sistema internacional de direitos humanos faz com que a implementação dessas decisões seja, em grande medida, condicionada à vontade política dos Estados.

No caso do Brasil, embora a decisão da Corte no Caso Alcântara represente um marco jurídico importante, sua execução ainda enfrenta desafios, demonstrando que a luta por justiça e reparação para os povos tradicionais não se encerra com a condenação internacional, mas exige pressão contínua por parte da sociedade civil, movimentos sociais e instituições comprometidas com os direitos humanos. A efetividade da CLPI e de outros direitos fundamentais depende não apenas de avanços normativos, mas também da mobilização permanente para que as decisões judiciais se traduzam em mudanças concretas na vida das comunidades afetadas.

Num contexto global de retrocessos sociais e ambientais, e de crescentes tensões entre megaempreendimentos e direitos territoriais, o exercício do direito à CLPI pode contribuir com o aumento de possibilidades de modelos alternativos de desenvolvimento, onde

comunidades tradicionais deixam de ser meras espectadoras para se tornarem protagonistas dos processos decisórios que afetam seus territórios e modos de vida. Sua implementação exigirá transformações nas estruturas estatais, na cultura social e política, mas abre caminho para relações baseadas no diálogo, no respeito mútuo e na busca conjunta por modelos de progresso que harmonizem progresso econômico e inovação tecnológica com justiça social, direitos humanos, preservação cultural e ambiental.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida neste artigo demonstra que a CLPI representa um paradigma ético-jurídico capaz de reorientar as relações entre Estados, mercados e povos tradicionais. O estudo do *Caso das Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil* revela os custos humanos e civilizatórios de formas de desenvolvimento autoritárias, que durante décadas impuseram sacrifícios desproporcionais às comunidades quilombolas em nome de um pretenso interesse e progresso nacional.

Em um mundo onde se intensificam retrocessos em matéria socioambiental e tensões entre megaempreendimentos e direitos territoriais, a CLPI abre caminho para a construção de modelos alternativos de desenvolvimento – modelos nos quais as comunidades tradicionais deixam de ser meras espectadoras para se tornarem protagonistas dos processos decisórios que afetam seus territórios e modos de vida. Os achados da pesquisa confirmam três dimensões fundamentais desse direito: como mecanismo de justiça epistêmica, que reconhece a validade dos saberes tradicionais; como instrumento de reparação histórica, que confronta legados coloniais ainda existentes; e como ferramenta da própria democracia, uma vez que exige a redefinição dos processos decisórios.

Como demonstra a resistência quilombola em Alcântara, e por todo Brasil, a luta pela CLPI é, em última instância, a luta pelo direito

de existir. Num mundo marcado por desigualdades estruturais, a consulta se torna uma ferramenta que pode contribuir para um futuro democrático e plural – onde hidrelétricas, bases espaciais e minerações não sejam decididas sobre as ruínas de outros modos de vida, mas a partir do diálogo entre visões de mundo que se reconhecem como igualmente válidas.

REFERÊNCIAS

ACOSTA, Alberto. **Desenvolvimento. Pós-desenvolvimento**. *In:* José Luiz Quadros de Magalhães, Lucas de Alvarenga Gontijo, Bárbara Amelize Costa, Mariana Ferreira Bicalho... [et al.]. Dicionário de direitos humanos. Porto Alegre: Fi, 2023.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Os quilombos e as novas etnias**. *In*: O'DWYER, Eliana Carneiro (Org.). Quilombos: identidade étnica e territorialidade. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 89, de 3 de dezembro de 1998**. Aprova o texto da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 4 dez. 1998.

BRASIL. **Decreto nº 4.463, de 8 de novembro de 2002**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 nov. 2002.

CAVALCANTE, Ricardo Vinhaes Maluf; CHAI, Cássius Guimarães. **Análise do direito à autodeterminação das comunidades quilombolas no julgamento da ADI nº 3239/2004 no STF: entre o degredo, o esquecimento e o desconhecimento jurídico**. Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 102-123, jul./dez. 2018.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Direito à livre determinação de Povos indígenas e Tribais.** Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 28 de dezembro de 2021.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso das Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil**. Sentença de 21

de novembro de 2024. Disponível em: https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt_br/vid/1067534926. Acesso em: 15 de julho de 2025.

DOUZINAS, Costas. **O fim dos direitos humanos**. São Leopoldo: Unisinos, 2009.

DPU. **Nota Técnica Nº 11** - Dpgu/Sgai Dpgu/Gti Dpgu De 25 De Maio De 2023.

GLASS, Verena (Org.). **Protocolos de consulta prévia e o direito à livre determinação.** *In:* Carlos Frederico Marés de Souza Filho, Liana Amin Lima da Silva, Rodrigo Oliveira, Carolina Motoki; Verena Glass (org.). – São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; CEPEDIS, 2019.

GUDYNAS, Eduardo. **El Nuevo extractivismo progresista en America del Sur: tesis sobre un viejo problema bajo nuevas expresiones**. pp. 75-92. In: Colonialismo del siglo XXI. Barcelona: Icaria Editorial, 2011.

HERRERA FLORES, Joaquín. **A (re)invenção dos direitos humanos.** trad.: Carlos R. Diogo Garcia; Antônio H. Suxberger; Jefferson Dias, Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

LEITE, Matheus Mendonça Gonçalves. **Territórios quilombolas e mineração: reflexões críticas sobre o direito à consulta e ao consentimento prévio das comunidades quilombolas nos processos de licenciamento ambiental**. Revista De Direito Da Cidade, 10(4), 2106–2142.

LIRA, Elizeu Ribeiro; RIBEIRO NETO, Olegário B. **O território e a identidade quilombola: o caso da comunidade afrodescendente Mata Grande no município de Monte do Carmo – TO**. Revista Produção Acadêmica, v. 2, n. 2, p. 36-56, dez. 2016.

MARÉS, Carlos. **Primeira Parte: A força vinculante do protocolo de consulta** 1. Pg. 19-46.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais**. Genebra: OIT, 1989.

SEREJO, Danilo. **A Convenção no 169 da OIT e a questão quilombola : elementos para o debate** / Danilo Serejo. -- Rio de Janeiro, RJ : Justiça Global, 2022. -- (Coleção caminhos).

SILVA, Elizângela Cardoso de Araújo. **Povos indígenas e o direito à terra na realidade brasileira**. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 133, p. 480-500, set./dez. 2018.

PARTE II

CONTEXTO BRASILEIRO E NA AMÉRICA LATINA

CRESCIMENTO, MUDANÇA ESTRUTURAL E MEIO AMBIENTE: UMA PERSPECTIVA ECONÔMICO-ECOLÓGICA PARA A AMÉRICA-LATINA

Lucas Ferreira Lima [150]
Miguel Ángel Torres Olivos [151]
Larissa Steiner Chermont [152]
Ballack Jensen Joseph [153]

Epígrafe

O que acontecerá se o desenvolvimento econômico, para o qual estão sendo mobilizados todos os povos da terra, chegar efetivamente a concretizar-se, isto é, se as atuais formas de vida dos povos ricos chegarem efetivamente a universalizar-se? A resposta a essa pergunta é clara, sem ambiguidades: se tal acontecesse, a pressão sobre os recursos naturais não renováveis e a poluição do meio ambiente seriam de tal ordem (ou, alternativamente, o custo do controle da poluição seria tão elevado) que o sistema econômico entraria necessariamente em colapso (Furtado, 1974, p. 19).

150 Pesquisador colaborador no Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Projetos FAPESP 2022/10403-4 e 2021/10195-0). Mestre e Doutor em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da UNICAMP. Contato: lufelima@unicamp.br.

151 Editor-chefe da CEPAL Review. Economista formado na Universidade do Chile e especialista em Desenvolvimento Econômico Latino-americano, História Econômica e Pensamento Econômico. Professor da *Escuela Latinoamericana de Estudios del Desarrollo* (ELADES-CEPAL). Contato: miguel.torres@cepal.org.

152 Professora Associada I da Faculdade de Economia, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Doutora em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA/UFPA). E-mail: larissa@ufpa.br.

153 Graduado em Relações Internacionais pela Escola de Negócios das Faculdades Metropolitanas Unidas. Membro do Grupo de Estudos em Economia Ecológica (GEECO/UFPR). E-mail: josephballack132@gmail.com.

INTRODUÇÃO

A emergência climática manifesta-se através de uma tripla crise planetária, compreendendo mudanças climáticas, perda de biodiversidade e poluição, e representa desafios significativos para a América Latina (IPCC, 2022). Esta região é particularmente vulnerável devido às suas condições socioeconômicas, à diversidade geográfica e à dependência de setores sensíveis ao clima, como agricultura, pecuária e turismo. Os efeitos estimados da emergência climática nos países latino-americanos são: 1) mudanças de temperatura e precipitação, com projeções de elevação das temperaturas médias em até 4,5°C e alterações significativas nos padrões de precipitação até o final do século; 2) perdas de biodiversidade terrestre e aquática, devido às alterações na distribuição das espécies e ao branqueamento dos recifes de corais a partir de 2040; 3) efeitos econômicos na agricultura e pecuária, onde há previsão de perdas de safras e redução dos rendimentos e produtividade; 4) problemas de migração interna e transfronteiriça, com riscos elevados de violência sexual e de gênero, marginalização social, separação familiar, e perda de identidade e cultura (Medvedev e Mensbrugghe, 2009; Reyer *et al.*, 2017; Cabieses e Huerta, 2024; Sobreira *et al.*, 2025).

Além disso, os países latino-americanos passam por uma crise de desenvolvimento manifestada através de três armadilhas centrais: baixa capacidade de crescimento econômico; alta desigualdade; baixa mobilidade social e fraca coesão social; capacidade institucional e de governança pouco efetiva (CEPAL, 2024). A partir deste cenário, pergunta-se: é possível superar essas armadilhas? A hipótese do presente estudo é que a superação deste cenário só pode ocorrer por meio de uma mudança estrutural sustentada por políticas macroeconômicas desenvolvimentistas que respeitem os limites ambientais e ecológicos do planeta e, ao mesmo tempo, considerem as especificidades dos países latino-americanos. Entre as alternativas em curso, destacam-se: o *Green New Deal* para o Brasil, o *Big Push* para a Sustentabilidade, o Neoestruturalismo Ecológico, o Decrescimento

e a Economia do Estado Estável (*Steady-state Economy*). O objetivo deste capítulo é analisar essas alternativas a partir da perspectiva da Economia Ecológica.

O presente capítulo está estruturado em sete seções. Após a introdução, a seção 1 apresentará a visão econômica do meio ambiente denominada Economia Ambiental Neoclássica e a visão ecológica da economia denominada Economia Ecológica. A seção 2 apresentará o Novo Acordo Verde para o Brasil (*Green New Deal* Brasil) e suas políticas macroeconômicas keynesianas baseadas no Princípio da Demanda Efetiva constrangida pela depleção dos recursos naturais. A seção seguinte discutirá a proposta da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) denominada Grande Impulso para a Sustentabilidade (*Big Push*). A seção 4 debaterá o Neoestruturalismo Ecológico, uma proposta de macroeconomia ecológica pós-keynesiana para a superação das lacunas social, econômica e ambiental do desenvolvimento latino-americano. A seção seguinte abordará o Decrescimento (*Degrowth*) como um caminho de transição para se atingir a Economia em Estado Estável (*Steady-state Economy*). Por fim, seguem as considerações finais, seguidas das referências bibliográficas.

1. ECONOMIA AMBIENTAL NEOCLÁSSICA VERSUS ECONOMIA ECOLÓGICA

Todas as propostas supracitadas partem de uma perspectiva crítica da teoria econômica neoclássica (*mainstream economics*), que trata o meio ambiente como um almoxarifado com infinita disponibilidade de recursos naturais a serem utilizados em um sistema linear de produção econômica (extração-produção-consumo-descarte) que maximiza o lucro das empresas e o bem-estar dos consumidores, mantendo a economia em um suposto estado de equilíbrio. Em casos excepcionais de escassez de recursos naturais (R),

estes podem ser substituídos plenamente por capital (K) ou trabalho (L) – sustentabilidade fraca (CAVALCANTI, 2010; ROMEIRO, 2012).

Em cenários de catástrofes ambientais, os economistas neoclássicos recomendam que sejam internalizados os custos da degradação ambiental no sistema de preços via impostos e multas (Taxação Pigouviana)[154] ou por meio de cotas negociáveis (Negociação Coaseana)[155]. Em outras palavras, a partir da correta precificação dos danos ambientais, a economia voltaria ao estado de equilíbrio maximizador de benesses aos demandantes e ofertantes. Esta abordagem teórica é denominada Economia Ambiental Neoclássica (CAVALCANTI, 2010; ROMEIRO, 2012; DALY & FARLEY, 2016).

Em uma perspectiva alternativa está a Economia Ecológica (*Ecological Economics*). A partir da constatação de que a economia é um subsistema aberto do ecossistema global fechado, ela deve ser gerida por leis biofísicas e químicas (Leis da Termodinâmica) e não por leis baseadas na física mecânica (Leis de Newton) em estado de equilíbrio na condição *ceteris paribus*[156]. Essa perspectiva teórica é também normativa, ou seja, implica reconhecer que há limites planetários ao crescimento econômico e que os objetivos da política econômica devem estar subordinados a esses limites (ANDRADE, 2008; MAY *ET AL.*, 2018). Desta forma, a atividade econômica (mensurada através do crescimento do Produto Interno Bruto – PIB) deve ser bem coordenada de modo a não ultrapassar os limites de resiliência do ecossistema e não esgotar os estoques físicos do capital natural (CAVALCANTI, 2010).

154 Um exemplo comum de instrumento de Taxação Pigouviana é o "Princípio do Poluidor-Pagador", onde uma empresa ou indivíduo é penalizado por gerar um problema ambiental (poluição do ar, água ou similar).

155 Um exemplo de Negociação Coaseana é o "direito a poluir" ou "cota para poluir", onde uma empresa ou indivíduo recebe (ou compra) uma autorização para explorar algum recurso natural (mineral, vegetal ou similar). Estes instrumentos são conhecidos também como "privatização de bens públicos".

156 O termo "*ceteris paribus*" é uma expressão em latim que significa "tudo o mais constante" ou "todas as outras coisas sendo iguais". Nos estudos econômicos neoclássicos, essa condição é usada para analisar o efeito de uma variável sobre outra, mantendo todas as demais variáveis relevantes inalteradas no modelo analítico.

Em uma visão agregada e ampliada, a Macroeconomia Ecológica (*Ecological Macroeconomics*) tem se desenvolvido sob duas vertentes analíticas principais: a compreensão de como a dinâmica macroeconômica afeta o meio ambiente; e os impactos macroeconômicos advindos da necessidade de adaptação do sistema econômico às restrições ambientais (ANDRADE *ET AL.,* 2025).

A primeira busca investigar as relações entre as variáveis econômicas (PIB, emprego, renda *per capita*, etc.) e as variáveis ambientais (emissões de gases de efeito estufa, uso de recursos naturais, desmatamento, perda de biodiversidade, degradação ambiental, etc.). Alternativamente à hipótese neoclássica da Curva de Kuznets Ambiental[157], estudos mais recentes têm incorporado variáveis mais sofisticadas, como o grau de complexidade econômica, a intensidade energética da matriz produtiva e o tipo de inserção internacional das economias. A segunda vertente procura entender o que acontece com o emprego, o investimento, o consumo, as contas públicas e a estabilidade financeira quando políticas de transição ecológica são implementadas. A macroeconomia ecológica, nesse sentido, busca antecipar os *trade-offs* e propor estratégias para uma transição justa, com salvaguardas sociais e econômicas (VIEIRA & GRACIA, 2019; ALVARENGA & YOUNG, 2021; SANTOS & ANDRADE, 2023; ANDRADE *ET AL.*, 2025).

No contexto latino-americano, as alternativas que se destacam são: o *Green New Deal* Brasil, o *Big Push* Ambiental, o Neoestruturalismo Ecológico e o Decrescimento como fase de transição para uma Economia em Estado Estável (*Steady-state Economy*).

157 A Curva de Kuznets Ambiental (CKA) apresenta a relação entre o crescimento econômico e a degradação ambiental, e é representada por uma curva em forma de "U" invertido. A CKA sugere que, inicialmente, o crescimento econômico gera degradação ambiental positiva, mas, em estágios mais avançados de crescimento econômico, a sociedade passa a priorizar a sustentabilidade (qualidade ambiental), levando à redução da degradação ambiental (ROMEIRO, 2012).

1.1. NOVO ACORDO VERDE PARA O BRASIL (GREEN NEW DEAL BRASIL)

Após as eleições de meio de mandato de 2018 nos Estados Unidos, um grupo de ativistas denominado "Movimento Sunrise" realizou um protesto próximo ao gabinete da congressista Nancy Pelosi, porta-voz da Câmara dos Deputados à época, exigindo ação imediata sobre as mudanças climáticas. Posteriormente, a deputada Ocasio-Cortez de Nova Iorque e o senador Edward J. Markey de Massachusetts, ambos do partido Democrata, juntaram-se aos manifestantes, apoiando o manifesto e estabelecendo as bases para o que acabou se tornando uma proposta conjunta (NEW YORK TIMES, 2019). Diante disso, no dia 20 de abril de 2021, foi publicada a Resolução 332 da Câmara dos Representantes (*House of Representatives*)[158], que reconheceu o dever do governo norte-americano de criar um Novo Acordo Verde (*Green New Deal* – GND). A justificativa para sua implementação está apresentada no início do documento:

> Os Estados Unidos têm sido historicamente responsáveis por uma quantidade desproporcional de emissão de gases de efeito estufa, tendo sido responsáveis por 20% das emissões globais até 2014. Além disso, os Estados Unidos possuem uma alta capacidade tecnológica, portanto devem assumir um papel de liderança na redução de emissões por meio da transformação econômica (House of Representatives, nº 332, p. 3) [tradução livre].

No caso do Brasil, o *Green New Deal* (GND-Br) concerne a um "amplo plano de recuperação econômica liderado pelo Estado, visando o aumento do emprego e qualidade de vida, com participação ativa

158 A Resolução 332 de 20 de Abril de 2021 da Câmara dos Representantes pode ser acessada em: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-resolution /332/ text>.

do Estado, através do fomento a investimentos com responsabilidade ambiental e social, com especial destaque para os investimentos em mitigação e adaptação às mudanças climáticas" (YOUNG, 2023, p. 19-20).

O GND-Br está baseado em quatro princípios da Macroeconomia Pós-Keynesiana do Meio Ambiente: princípio da demanda efetiva ambientalmente estendida; princípio da não-neutralidade ambiental; princípio da não-convergência à sustentabilidade; princípio do crescimento constrangido (ALVARENGA Jr. & YOUNG, 2019; ALVARENGA Jr., COSTA e YOUNG, 2021; ALVARENGA Jr. & YOUNG, 2021).

O primeiro é o princípio da demanda efetiva ambientalmente estendida. Este princípio enfatiza que as decisões de gastos não apenas impulsionam a economia, mas também geram efeitos relacionados à depleção do capital natural e à poluição. As políticas macroeconômicas devem, portanto, considerar como a demanda efetiva afeta o meio ambiente, reconhecendo que a acumulação de riqueza pode levar a consequências ambientais significativas.

Em segundo lugar, tem-se o princípio da não-neutralidade ambiental, isto é, as políticas macroeconômicas não são neutras em relação ao meio ambiente. Então, as decisões econômicas e as recomendações de políticas devem levar em conta os impactos sobre os recursos naturais, as emissões e a poluição. Isso implica que a macroeconomia deve integrar os limites ambientais (termodinâmica) em suas análises e propostas.

O terceiro princípio refere-se à não-convergência com a sustentabilidade. Alternativamente à abordagem neoclássica, a economia não converge para um estado de pleno emprego dos fatores produtivos e bem-estar social e ambiental de forma natural. Isso pressupõe um papel ativo do Estado como planejador socioambiental, que deve definir metas para o emprego e a utilização do capital natural, a fim de guiar a economia em direção à sustentabilidade.

Por último, tem-se o princípio do crescimento constrangido. Este princípio indica que o crescimento econômico é limitado pelo estoque

total de capital, que inclui tanto o capital produzível quanto o capital natural; ou seja, o uso irresponsável e insustentável dos recursos naturais pode restringir o crescimento econômico a longo prazo. Portanto, políticas macroeconômicas que promovam a conservação e a recuperação do capital natural são essenciais para garantir o bem-estar econômico, social e ambiental.

O GND-Br apresenta 30 ações que estão subdivididas em 5 eixos temáticos: infraestrutura; cidades; uso do solo e florestas; transição econômica justa e sustentável; mudanças políticas e normativas propostas até 2030 (Quadro 1).

Sinteticamente, seus objetivos são: gerar mais e melhores empregos, com maiores salários e níveis de formalização, priorizando a utilização da mão de obra local; investir em tecnologias mais eficientes no uso dos recursos naturais; gerar menos emissões de gases do efeito estufa; reduzir impactos ambientais; reduzir a pobreza e as desigualdades socioeconômicas e ambientais.

Quadro 1 – Eixos, ações e metas do *New Green Deal* para o Brasil.

Eixo	Ação	Meta
Infraestrutura	Transitar para uma matriz elétrica limpa e renovável	Elevação da participação das energias renováveis (excluindo a hídrica) para 23% da matriz elétrica
	Estabelecer critérios mais rígidos de eficiência energética	Aumento na eficiência energética do setor elétrico em 10% até 2030
	Estabelecer infraestrutura de armazenamento e distribuição de energia (sistemas Smart Grid)	Instalação de medidores em 100% das unidades de consumo e de mostradores digitais (IHDs) em 20% dessas unidades
	Recuperar e expandir a infraestrutura ferroviária	Elevação dos gastos em infraestrutura de transporte para 1,4% do PIB
	Incentivar produção e circulação de caminhões movidos à energia limpa	
	Expandir rede de transportes coletivos e de massa sobre trilhos	
	Incentivar a criação de infraestrutura para abastecimento de veículos híbridos e elétricos	Construção de 218 mil postos de recarga até 2030, para atender uma frota de 10% de carros elétricos
	Eletrificar a frota de transporte público	Substituição de 50% da frota de ônibus

Cidades	Criar habitações sustentáveis e inclusivas	Zeragem do déficit habitacional
	Garantir infraestrutura de saneamento básico e acesso universal à água	Universalização do acesso aos 4 serviços de saneamento (água, coleta de esgoto, tratamento de resíduos e drenagem)
	Promover obras públicas que aumentem a resiliência contra eventos climático extremos e desastres naturais	Adaptação da infraestrutura às mudanças climáticas e a eventos extremos associados ao cenário potencial de aumento de 2°C na temperatura mundial até 2050
	Melhorar a mobilidade urbana e reduzir o tempo de deslocamento entre moradia e trabalho nas cidades	Expansão do alcance do transporte público de alta e média capacidade em mais de 1,6 mil quilômetros nas grandes regiões metropolitanas do país, visando suprir o déficit de infraestrutura de transporte existente em cada região
	Incentivar e aprimorar a gestão de resíduos sólidos	Eliminação de lixões e reabilitação dessas áreas, além da redução de resíduos recicláveis secos e resíduos úmidos em aterros. Aplicação integral do Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS)

Uso do solo e florestas	Promover a agropecuária de baixo carbono	Elevação em 4 milhões de hectares da área sob sistemas de integração lavoura-pecuária-florestas (iLPF)
		Restauração de 15 milhões de hectares de pastagens degradadas
		Promoção do Plantio direto em 8 milhões de hectares
		Promoção da expansão da fixação biológica de nitrogênio em 5,5 milhões de hectares (em substituição ao uso de fertilizantes nitrogenados)
		Tratamento de 4,4 milhões de m3 de dejetos de animais de criação
		Expansão da área de florestas plantadas em 3 milhões de hectares (em áreas degradadas)
	Promover a recuperação florestal	Recuperação de 12 milhões de hectares de florestas (NDC)
	Criar o Programa Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais voltado a conservação de todos os biomas brasileiros	Zeragem do desmatamento
	Incentivar a produção florestal sustentável	Aumento da concessão florestal em 11,3 milhões de hectares
	Criar Áreas Protegidas e aprimorar a gestão das Áreas Protegidas já existentes	Criação de 93 milhões de hectares de novas Unidades de Conservação (UCs) de Proteção Integral com gestão adequada de todas as UCs de Proteção Integral.
Transição justa para uma economia verde	Garantir empregos verde para a população desempregada	Promoção do pleno emprego, através de um programa de contratação de trabalhadores para a realização das ações do GND
	Expandir o acesso da população à saúde	Aumento do gasto *per capita* em saúde em 10%
	Desenvolver tecnologias limpas e socialmente inclusivas	Elevação dos gastos públicos e privados em P&D para 2,5% do PIB até 2030

Institucionalidades para o desenvolvimento sustentável	Implementar a Lei de Responsabilidade Climática, responsabilizando o Poder Público pelo não atendimento das metas de redução de carbono acordadas na NDC do País	Este eixo não possui metas quantitativas
	Obrigar o poder público a discriminar os gastos públicos anuais com mitigação e adaptação às mudanças climáticas nas peças orçamentárias (PPA, LDO, LOA) nos três níveis de governo, bem como os valores efetivamente executados em cada exercício fiscal	
	Promover uma reforma tributária verde (tributação de externalidades e fim do subsídio para setores da economia marrom) e justa (redutora de desigualdades)	
	Estabelecer critérios verdes para compras públicas e reestruturação verde de empresas públicas nos três níveis de governo	
	Fortalecer a cooperação dos entes subnacionais no planejamento e execução de ações de combate às mudanças climáticas	
	Incentivar e aprimorar a reciclagem e arranjos da economia circular	
	Proibir o uso de agrotóxicos nocivos e fortalecer critérios agrícolas orgânicos	
	Promover uma reforma financeira que alavanque as finanças verdes e a reduza os riscos climáticos das instituições financeiras brasileiras	
	Incluir no currículo escolar a transição verde como um princípio de desenvolvimento da sociedade	

Fonte: Alvarenga Jr., Costa e Young (2021).

De acordo com Alvarenga Jr., Costa e Young (2021), os resultados esperados são: criação de 9,5 milhões de postos de trabalho até 2030,

sendo 5,4 milhões em ocupações formais, a um salário médio de R$ 26,6 mil por ano; R$ 1,3 trilhão (US$ 240,6 bilhões) em indução da expansão do valor da produção nacional; R$ 121 bilhões por ano em arrecadação tributária a partir do crescimento econômico induzido pelo plano; redução da emissão de 1 gigatonelada de CO2e (1 bilhão de toneladas de CO2e) por ano.

2. BIG PUSCH PARA A SUSTENTABILIDADE

O *Big Push* pode ser entendido como um grande impulso para a sustentabilidade e tem sido proposto pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e defendido por diversos autores latino-americanos (GRAMKOW, 2019; BÁRCENA *ET AL.*, 2020; ALVARENGA Jr. *ET AL.*, 2021; SANCHEZ *ET AL.*, 2023; PORCILE & TORRES, 2024; ALATORRE *ET AL.*, 2025).

Em linhas gerais, a transição para uma economia de baixa emissão de carbono demandará transformações estruturais sem precedentes em termos de escala, alcance e velocidade (IPCC, 2022). Então, para iniciar um grande impulso para a sustentabilidade (*Big Push* ambiental), a CEPAL (2024) propôs sete ações ligadas a: transição energética; eletromobilidade; economia circular; bioeconomia; agricultura e segurança alimentar; gestão da água; e turismo sustentável.

Em relação à transição energética, a região dispõe de um grande potencial de geração de energia de fontes renováveis; entretanto, são aproveitados somente 30% do potencial hidrelétrico, 10% do eólico e 1% do solar (OLADE, 2023). Para se alcançar uma integração energética e elevar em até seis vezes a capacidade de transmissão de energia até 2050, a CEPAL (2024) propõe a implementação de políticas públicas ativas, a ampliação dos incentivos ao investimento, o desenvolvimento de infraestrutura operacional, o fortalecimento institucional e a promoção de marcos regulatórios que facilitem o intercâmbio energético.

A mobilidade é uma das atividades que mais geram Gases de Efeito Estufa (GEE) na região; consequentemente, o transporte constitui-se em um pilar central das estratégias de mitigação destas emissões. Para isso, faz-se necessária uma mudança de paradigma que altere a visão setorial do transporte movido a combustíveis fósseis para uma estratégia integral de mobilidade sustentável baseada em biocombustíveis.

Em terceiro lugar, defende-se a promoção da economia circular. O relatório da Circle Economy (2023) indica que a implementação de estratégias direcionadas poderia reduzir em quase 30% o uso de materiais e a pegada de carbono da região. Porém, as políticas e investimentos necessários a esta transformação apresentam elevado custo, em torno de 474 bilhões de dólares.

Em relação à bioeconomia e à agricultura, a CEPAL (2024) destacou a capacidade da bioeconomia de enfrentar as mudanças climáticas, a insegurança alimentar e nutricional, as mudanças nos hábitos de consumo da população, a diversificação e sofisticação das estruturas produtivas, e a agregação de valor. Para isso, é importante implementar estratégias que fomentem sinergias entre setores dinâmicos, bem como fortalecer os mecanismos de coordenação entre as instituições públicas e privadas.

A América Latina e o Caribe são a segunda região do mundo onde ocorrem mais desastres hídricos relacionados às mudanças climáticas, representando nos últimos trinta anos 88% de todos os desastres ocorridos na região, 77% do custo econômico e 89% das pessoas afetadas (CEPAL, 2024). Para a superação deste cenário, são necessárias ações em quatro pilares: universalização do acesso à água, redução da pobreza hídrica, medidas de adaptação à mudança climática e introdução de novas tecnologias e enfoques, como a economia circular.

Por fim, o turismo é um setor dinâmico e de grande impacto no desenvolvimento dos países da região, representando 10% do emprego na América Latina e 35% no Caribe, e gerando, somente em 2023, receita de 118 bilhões de dólares (CEPAL, 2024). Para estimular

esse setor estratégico, recomenda-se a promoção das capacidades dos governos nacionais em dialogar e empoderar as comunidades locais para que estas se apropriem de estratégias turísticas sustentáveis e gerem maior dinamismo no setor.

3. NEOESTRUTURALISMO ECOLÓGICO

O neoestruturalismo ecológico pode ser entendido como a junção entre os pressupostos teóricos do estruturalismo cepalino e da Economia Ecológica, interconectando a economia, a sociedade e o meio ambiente em uma estratégia de desenvolvimento inclusivo e sustentável para os países da América Latina e do Caribe (SANCHEZ *ET AL.*, 2023; PORCILE & TORRES, 2024; LIMA *ET AL.*, 2024). Ele consiste em um modelo teórico de três lacunas: ambiental, social e econômica (Figura 1).

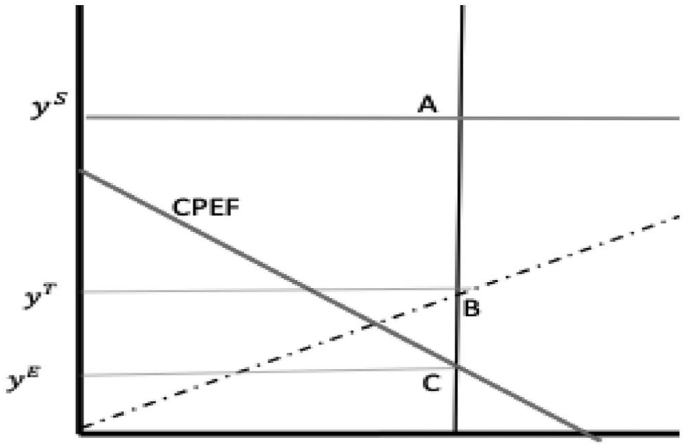
Neste modelo são estimadas três taxas de crescimento:

✓ **Ambiental (y^E):** a taxa máxima de crescimento compatível com a sustentabilidade ambiental (resiliência);

✓ **Social (y^S):** a taxa mínima de crescimento necessária para criar empregos formais, reduzir a pobreza e promover a redistribuição de renda;

✓ **Econômica (y^T):** a taxa de crescimento econômico que mantém o balanço de pagamentos em equilíbrio.

Figura 1 - O modelo neoestruturalista ecológico.



Fonte: Porcile & Torres (2024, p. 192).

O balanço de pagamentos dos países periféricos ainda representa um obstáculo (y^TB) ao crescimento econômico necessário para atender às necessidades sociais (y^SA), resultando na lacuna social (AB); isso ocorre pois possuem economia primário-exportadora e com baixo dinamismo tecnológico. Com a introdução da restrição ambiental (medida em termos de emissões de dióxido de carbono – CO2), o crescimento econômico nos países periféricos passa a ser negativamente correlacionado com o crescimento dos países desenvolvidos, a chamada Fronteira Ambiental Centro-Periferia (CPEF). A curva y^EC representa a taxa de crescimento máxima sustentável, o que gera a lacuna ambiental BC. Por último, a lacuna AC representa a lacuna de desenvolvimento sustentável em suas três dimensões (econômica, social e ambiental).

Figura 2 - Coordenação de políticas para um grande impulso para a sustentabilidade.

Fonte: Porcile & Torres (2024, p. 193).

Porcile & Torres (2024) argumentam que, para eliminar as três lacunas, é necessário implementar, simultaneamente, políticas industriais, ambientais e sociais. Em primeiro lugar, devem ser implementadas políticas de descarbonização, sobretudo nos países do centro (em linha com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS), com o intuito de abrir mais espaço para o crescimento econômico necessário aos países periféricos. Em segundo lugar, o progresso técnico é fundamental para reduzir a heterogeneidade estrutural e, no caso dos países periféricos, afrouxar os limites do balanço de pagamentos ao crescimento econômico. Em terceiro lugar, são necessárias mudanças estruturais, como a criação de setores tecnologicamente dinâmicos, que eliminem a dependência das exportações primárias. Por último, uma forte redistribuição de renda é importante para diminuir a taxa de crescimento necessária ao atendimento das necessidades sociais (Figura 2).

Em suma, para alcançar as transformações necessárias ao desenvolvimento sustentável, é necessário um grande esforço público e privado, no qual as políticas industriais, sociais e tecnológicas trabalhem em estreita coordenação para garantir a convergência

das três dimensões do crescimento – social, econômico e ambiental (SANCHEZ *ET AL.*, 2023; PORCILE & TORRES, 2024; LIMA *ET AL.*, 2024).

Em estudo recente, Alatorre *et* al. (2025) apresentaram resultados de simulações baseadas em mudanças estruturais e institucionais necessárias para a transição rumo a uma trajetória de desenvolvimento sustentável na América Latina. Para eles, a taxa mínima de crescimento necessária para a sustentabilidade social e econômica foi estimada em cerca de 4% ao ano. Esse crescimento criaria os empregos formais que conduziriam a um processo de redistribuição de renda capaz de reduzir os índices de pobreza na região.

Em adição,

> O crescimento pode ser sustentado nos 4% desejados; em um cenário de manutenção do status quo, isso seria incompatível com as NDCs. A mudança técnica deve ter uma direção: a construção de capacidades tecnológicas e produtivas e os esforços de inovação e recuperação devem ter a descarbonização e a proteção do meio ambiente em seu centro. Nossas estimativas indicam que a taxa de descarbonização na América Latina deve ser multiplicada por um fator de 9 a 10 se a região quiser cumprir as NDCs e crescer a 4% (ALATORRE *ET AL.*, 2025, p. 129) [tradução livre].

Para os autores, uma transição em direção ao desenvolvimento sustentável implica, inequivocamente, o fortalecimento da função estratégica do Estado e uma redistribuição de poder e renda na América Latina em uma abordagem centro-periferia ambiental.

4. DESCRESCIMENTO (DEGROWTH) E A TRANSIÇÃO PARA UMA ECONOMIA EM ESTADO ESTÁVEL (STEADY-STATE ECONOMY).

A relação entre o crescimento econômico e a sustentabilidade ambiental tem sido uma questão controversa desde o pós-II Guerra Mundial. Nas décadas de 1960 e 1970, o debate científico se deu entre os "zeristas" e os desenvolvimentistas, contrapondo o crescimento "zero" e o crescimento "a qualquer custo". Surgiu então, por meio de Maurice Strong, o conceito de "ecodesenvolvimento", que seria um "caminho do meio", conciliando o crescimento econômico e a prudência ambiental. Na década seguinte, as conferências globais do clima chegaram a um consenso a respeito de um modelo de desenvolvimento que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender às suas próprias necessidades, e o denominaram "desenvolvimento sustentável" (ROMEIRO, 2012; VEIGA, 2025). No século XXI, devido à maior intensidade dos impactos ambientais e às previsões alarmantes do IPCC, ampliaram-se os debates científicos em torno da necessidade de transicionar de uma economia em crescimento econômico contínuo para uma economia em decrescimento (*Degrowth*), e posteriormente uma economia em estado estável (*Steady-state Economy*).

Entretanto, o debate em torno do decrescimento frequentemente sofre de falta de clareza em termos conceituais, dificultando o entendimento e impossibilitando ações de mitigação e adaptação climáticas. Para esclarecer esse imbróglio, Thornton (2025) apresentou seis posições conceituais distintas em relação às implicações ambientais do crescimento econômico, sendo três delas relevantes para a presente discussão (ver Quadro 2).

Quadro 2 - Três posições sobre crescimento econômico e o meio ambiente.

Relação entre o crescimento econômico e o meio ambiente	Terminologia
O crescimento econômico contínuo é compatível com a sustentabilidade ambiental	Crescimento verde (*Green Growth*)
Contração ativa do crescimento econômico para zero ou abaixo de zero	Decrescimento (*Degrowth*) ou Pós-crescimento (*Post-growth*)
Taxa de crescimento econômico de longo prazo que oscile levemente em torno de zero	Economia em Estado Estável (*Steady-state Economy*)

Fonte: Thornton (2025, p. 12).

Os adeptos do crescimento verde defendem que o crescimento econômico pode ser ambientalmente sustentável. Dentro desta perspectiva estão, de um lado, os economistas ambientais neoclássicos, que advogam que o progresso tecnológico e as soluções de mercado são suficientes para se alcançar a sustentabilidade ambiental, e de outro, os economistas ecológicos, que defendem um crescimento com prudência ecológica, isto é, um crescimento limitado pelos limites termodinâmicos do planeta (THORNTON, 2025).

Os defensores do decrescimento argumentam que o Produto Interno Bruto (PIB) deve diminuir para se alcançar a sustentabilidade ambiental, isto é, está implícita uma reversão do crescimento econômico ao invés de uma moderação. A última corrente defende que uma economia em estado estável mantém o equilíbrio entre a produção e o consumo e o PIB pode flutuar em torno de zero (DALY & FARLEY, 2004; ROMEIRO, 2012; DALY & FARLEY, 2016; THORNTON, 2025).

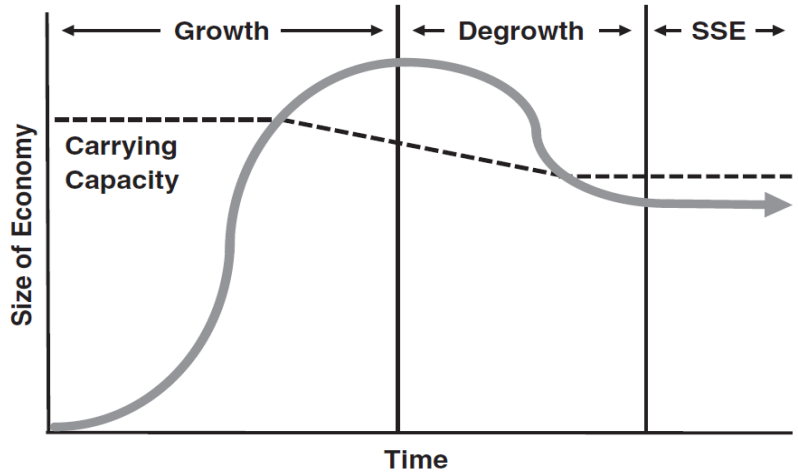
Complementarmente, Research & Degrowth (2010, p. 524) definem o decrescimento como sendo uma:

> transição voluntária para uma sociedade justa, participativa e ecologicamente sustentável. Os objetivos do decrescimento são atender às

> necessidades humanas básicas e garantir uma alta qualidade de vida, ao mesmo tempo em que reduz o impacto ecológico da economia global a um nível sustentável, distribuído de forma equitativa entre as nações. Uma vez alcançado o dimensionamento correto por meio do processo de decrescimento, o objetivo deve ser manter uma "economia em estado estacionário" com um nível de consumo relativamente estável e ligeiramente flutuante [tradução livre].

Desta forma, entende-se o decrescimento como um processo de transição para uma Economia em Estado Estável (MARTÍNEZ-ALIER, 2009; SCHNEIDER *ET AL.*, 2010; KERSCHKNER, 2010; KALLIS, 2011; O'NEILL, 2012).

Figura 3 - A transição do Decrescimento (Degrowth) para uma Economia em Estado Estável (Steady-state Economy - SSE).



Fonte: O'Neill (2012, p. 222).

Kerschner (2010) argumenta que o decrescimento nos países do Norte global fornece um meio para atingir a meta de uma Economia em Estado Estável (SSE) globalmente equitativa, criando o espaço ambiental necessário para um certo nível de crescimento econômico

nos países do Sul global. Em outras palavras, os primeiros devem seguir uma trajetória de decrescimento para alcançar uma economia em estado estável, enquanto os países do Sul Global devem seguir uma trajetória de transição para uma economia que opere dentro dos limites termodinâmicos do planeta (*carrying capacity*) (Figura 3).

CONCLUSÃO

A partir do exposto, propõe-se aqui uma reflexão crítica sobre a possibilidade de integração dos preceitos da Economia Ecológica às políticas macroeconômicas necessárias a uma grande transformação em direção à sustentabilidade. Parte-se aqui dos conceitos propostos pelos pioneiros da Economia Ecológica: Boulding (1966), Daly (1968), Georgescu-Roegen (1971) e os brasileiros Cavalcanti (2004, 2010), Romeiro (2012), May, Lustosa e Vinha (2018), Andrade (2008) e Vieira e Garcia (2019).

Previamente à implementação de uma agenda macroeconômica ecológica na região, deve-se, em primeiro lugar, definir uma **Escala de Uso Sustentável** baseada nos limites termodinâmicos do planeta. Isto é, a partir da incorporação da Lei da Entropia (segunda lei da termodinâmica), deve-se mensurar o nível de resiliência ecossistêmica e, a partir daí, definir os limites da produção material e energética (simplificada aqui como crescimento do PIB). Essa mensuração se dá por meio da incorporação de variáveis físico-químicas e biológicas nas modelagens econômico-ecológicas heterodoxas (Macroeconomia Ecológica Pós-Keynesiana). São recomendadas metodologias de decisão multicritério (MCDA), sistemas dinâmicos (*Stock-Flow Consistent*), análises de matrizes insumo-produto (MIP) e abordagens de fluxos de materiais. Em segundo lugar, deve-se promover a **Distribuição Justa** tanto do acesso aos recursos naturais quanto das responsabilidades de sua gestão e preservação, por meio de fóruns democráticos em âmbitos regionais e globais. Por fim, devem ser promovidos **instrumentos ecossuficientes** de política econômica,

que mitiguem seus impactos socioambientais, ampliem a renda e garantam condições de vida saudáveis e plenas.

Em suma, os esforços devem partir de nações com consciência ecológica, que priorizem o bem-estar socioambiental de suas populações e atuem dentro dos limites termodinâmicos do planeta. Para tal, recomenda-se a implementação de uma agenda macroeconômica-ecológica baseada no bem-viver, que oferece os instrumentos e os horizontes éticos para guiar essa transição.

REFERÊNCIAS

ALATORRE J. E.; PORCILE, G.; SOSSDORF, F.; TORRES, M. Sustainable development: Theory and some simple simulations. **PSL Quarterly Review**, 78 (312), pp. 115-134, 2025. DOI: https://doi.org/10.13133/2037-3643/18921.

ALVARENGA JR., M.; COSTA, L.A.N.; YOUNG, C.E.F. **Green New Deal Brasil: Uma proposta de transição para um modelo de crescimento justo, inclusivo e sustentável**. UFRJ. Rio de Janeiro, 2021. DOI: https://doi.org/10.12660/gvexec.v21n1.2022.85513.

ALVARENGA JR., M.; YOUNG, C.E.F. Princípios para a Construção de uma Macroeconomia Pós-Keynesiana do Meio Ambiente: revisitando Keynes em tempos de crises. **Dossiê AKB-ECOECO**. O desafio contemporâneo: construindo novas narrativas para a economia do meio ambiente e do clima, pp. 84-94, 2021.

ANDRADE, D. C. Economia e meio ambiente: aspectos teóricos e metodológicos nas visões neoclássica e da economia ecológica. **Leituras de Economia Política**, v. 14, p. 1-31, 2008.

ANDRADE, D. C.; HOFF, D. N.; GARCIA, J. R. Beyond the Cowboy Economy: Proposing Teaching and Research Agendas for Ecological Economics. **Regional Science and Environmental Economics**, 2(3), 20, 2025. DOI: https://doi.org/10.3390/rsee2030020.

BÁRCENA, A.; SAMANIEGO, J.; NÚÑEZ, W. P.; ALATORRE, J. E. **The climate emergency in Latin America and the Caribbean: The path ahead – resignation or action?** United Nations, 2020.

CABIESES, B.; HUERTA, C. Effects of climate change on migration in Latin America and the Caribbean: a scoping review. **Frontiers in Climate**, v. 6, 2024. DOI: https://doi.org/10.3389/fclim.2024.1412285.

CAVALCANTI, C. Concepções da economia ecológica: suas relações com a economia dominante e a economia ambiental. **Estudos Avançados**, v. 24, p. 53-67, 2010. DOI: https://doi.org/10.1590/S0103-40142010000100007.

CAVALCANTI, C. Uma tentativa de caracterização da economia ecológica. **Ambiente & Sociedade**, v. 7, n. 1, p. 35-47, jan./jun. 2004.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. **A América Latina e o Caribe diante das armadilhas do desenvolvimento: transformações indispensáveis e como administrá-las**. Santiago, 2024.

CIRCLE ECONOMY. **The Circularity Gap Report: América Latina y el Caribe**. Amsterdam, 2023.

DALY, H. E.; FARLEY, J. **Ecological Economics: Principles and Applications**. Island Press, 2011.

DALY, H. E.; FARLEY, J. **Economia Ecológica: Princípios e Aplicações**. [Trad. Ademar Romeiro et al.]. São Paulo: Annablume Cidadania e Meio Ambiente, 2016.

GRAMKOW, C. O. **O Big Push Ambiental no Brasil: investimentos coordenados para um estilo de desenvolvimento sustentável**. Forthcoming. São Paulo: ECLAC&FES, 2019.

H. RES. 332. **Recognizing the duty of the Federal Government to create a Green New Deal**. 117th Congress. US 20 de abril de 2021. Disponível em: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-resolution/332/text>. Acesso em: 19 de junho de 2025.

IPCC. Intergovernmental Panel on Climate Change. **Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability**. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press. Cambridge

University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, 3056 pp., 2022. DOI: https://doi.org/10.1017/9781009325844.

KALLIS, G. In defence of degrowth. **Ecological Economics**, 70 (5), pp. 873-880, 2011. DOI: https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2010.12.007.

KERSCHNER, C. Economic de-growth vs. steady-state economy. **Journal of Cleaner Production**, 18 (6), pp. 544-551, 2010. DOI: https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2009.10.019.

LIMA, L. F.; OLIVOS, M. A. T.; ROMEIRO, A. R.; BUENO, C. S. O neoestruturalismo ecológico e as três lacunas do desenvolvimento sustentável. **Revista Economistas**, v. 53, pp. 48-53, 2024.

LIMA, L. F.; SILVA, D. D. G. *Green New Deal* agroalimentar: uma perspectiva econômico-ecológica. **Boletim da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica**, nº. 42, p. 38-47, 2023.

MARTÍNEZ-ALIER, J. Socially Sustainable Economic De-Growth. **Development and Change**, 40(6), pp. 1099-1119, 2009. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2009.01618.x.

MAY, P.; LUSTOSA, M. C.; VINHA, V. **Economia do Meio Ambiente**. 3a ed. Elsevier Brasil, 2018.

MEDVEDEV, D.; VAN DER MENSBRUGGHE, D. **Climate change in Latin America: impacts and mitigation policy options**. In: GIORDANO, P.; WATANUKI, M.; LIMA, J. D.; LUDEÑA, C. E.; ALVAREZ, M.; DE MIGUEL, C.; ... & DE SOUZA PEDROSO, A. C. Modelling Public Policies in Latin America and the Caribbean. Inter-American Development Bank & Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 2010. DOI: https://doi.org/10.18356/22ee9d93-en.

NEW YORK TIMES. **What is the Green New Deal? A Climate Proposal, Explained**. 21 de Fevereiro de 2019. Disponível em: <https://www.

nytimes.com/2019/02/21/climate/green-new-deal-questions-answers.html>. Acesso em: 19 de junho de 2025.

OLADE. Organização Latino-Americana de Energia. **Panorama energético de América Latina y el Caribe 202**3, Quito, 2023.

O'NEILL, D. W. Measuring progress in the degrowth transition to a steady state economy. **Ecological Economics**, vol. 84, pp. 221-231, 2012. DOI: https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2011.05.020.

PORCILE, G.; TORRES, M. **The Evolution of the Ecological Perspective in Latin American Structuralism**. In: Environment and Ecology in the History of Economic Thought. Routledge, pp. 181-197, 2024. DOI: https://doi.org/10.4324/9781003375425-13.

RESEARCH & DEGROWTH. Degrowth Declaration of the Paris 2008 Conference. **Journal of Cleaner Production**, 18 (6), pp. 523-524, 2010. DOI: https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2010.01.012.

REYER, C. P. O.; ADAMS, S.; ALBRECHT, T.; BAARSCH, F.; BOIT, A.; CANALES TRUJILLO, N.; ... & THONICKE, K. (2017). Climate Change Impacts in Latin America and the Caribbean and Their Implications for Development. **Regional Environmental Change**, 17(6), pp. 1601-1621, 2017. DOI: https://doi.org/10.1007/s10113-015-0854-6.

ROMEIRO, A. R. Desenvolvimento sustentável: uma perspectiva econômico-ecológica. **Estudos Avançados**, v. 26, p. 65-92, 2012. DOI: https://doi.org/10.1590/S0103-40142012000100006.

ROMERO, J. P.; GRAMKOW, C. Economic complexity and greenhouse gas emissions. **World Development**, v. 139, p. 105317, 2021. DOI: https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105317.

SÁNCHEZ, J.; LEÓN, M.; PORCILE, G. **Hacia un neoestructuralismo ecológico**. Recursos Naturales y Desarrollo Sostenible: Propuestas teóricas en el contexto de América Latina y el Caribe, pp. 13-31, 2023.

SANTOS, L. H. B.; ANDRADE, D. C. Aproximação entre Economia Pós-Keynesiana e Economia Ecológica: apreciação crítica e considerações sobre o financiamento verde. **Brazilian Keynesian Review**, v. 9, p. 368-401, 2023. DOI: https://doi.org/10.33834/bkr.v9i2.330.

SCHNEIDER, F., KALLIS, G., MARTÍNEZ-ALIER, J. Crisis or opportunity? Economic degrowth for social equity and ecological sustainability. Introduction to this special issue. **Journal of Cleaner Production**, 18 (6), pp. 511-518, 2010. DOI: https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2010.01.014.

SOBREIRA, E.; LÁZARO, W. L.; VITORINO, B. D.; DA FROTA, A. V. B.; YOUNG, C. E. F.; CAMPOS, D. V. S.; VIANA, C. R. S.; OLIVEIRA, E.; LÓPEZ-RAMIREZ, L.; DE SOUZA, A. R.; DA SILVA, D. J.; IGNOTTI, E.; HACON, S.; IGNÁCIO, A. R. A.; MUNIZ, C. C.; FILHO, M. S.; BOGONI, J. A. Wildfires and their toll on Brazil: Who's counting the cost? **Perspectives in Ecology and Conservation**, June 2025, DOI: https://doi.org/10.1016/j.pecon.2025.06.003.

THORNTON, T. Beyond green growth, degrowth, post-growth, and growth agnosticism. **Journal of Australian Political Economy**, v. 94, pp. 5-30, 2025.

VEIGA, J. E. **O Antropoceno e o Pensamento Econômico**. São Paulo: Editora 34, 224 p., 2025.

VIEIRA, C. A.; GARCIA, J. R. **Macroeconomia Ecológica: Avanços e Desafios**. Em: XIII Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica, 2019, Campinas. Anais do XIII Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica. Campinas: ECOECO, 2019.

YOUNG, C. E. F. Demanda Efetiva e Sustentabilidade: *Green New Deal* como Política Econômica Verde. **Boletim da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica**, n. 42, p. 18-29, 2023.

O ESTADO BRASILEIRO COMO ELO ENTRE O RENTISMO E A ESPECIALIZAÇÃO PRTIMÁRIA DA PAUTA EXPORTADORA

Marcelo Monteiro [159]

INTRODUÇÃO

O processo de desenvolvimento econômico brasileiro ao longo das últimas décadas tem sido marcado por tensões estruturais entre diferentes estratégias de inserção internacional, formas de acumulação e papéis atribuídos ao Estado. A partir dos anos 1990, o país consolidou um modelo assentado no receituário neoliberal, caracterizado pela liberalização financeira, privatizações e subordinação crescente da economia produtiva ao capital rentista (Carneiro, 2002; Filgueiras, 2006). Esse contexto redefiniu o papel do Estado brasileiro, que deixou de exercer funções centrais de coordenação da atividade produtiva e passou a priorizar a estabilidade monetária, o ajuste fiscal e a atração de capitais externos, em consonância com o Consenso de Washington (Batista et al., 1995). Tal trajetória resultou em uma reprimarização da pauta exportadora, na medida em que o agronegócio e a exploração de recursos naturais passaram a ocupar posição central na geração de saldos comerciais, funcionando como contrapeso às pressões da conta de serviços e da renda primária (Delgado, 2010; Tarifa Lopes, 2020).

No entanto, com a ascensão do Partido dos Trabalhadores ao poder em 2003, inaugurou-se uma tentativa de reposicionar a política industrial e recuperar a capacidade de intervenção estatal. Reconhecendo os limites herdados do período neoliberal, o governo Lula buscou articular crescimento econômico, inclusão social e fortalecimento da base produtiva nacional. Nesse cenário, emergiu a política das chamadas *campeãs nacionais*, que consistia

159 Economista formado pela PUC-SP, mestre em Economia Política pela PUC-SP e doutor em Ciências Sociais pela UNESP (Marília). Atuamente é professor visitante no Bacharelado em Relações Internacionais da Universidade Federal do ABC.

em apoiar a formação de grandes conglomerados nacionais capazes de competir no mercado internacional, consolidando vantagens comparativas e projetando o Brasil como potência econômica em setores estratégicos. Esse projeto contou com o protagonismo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que ampliou substancialmente seus desembolsos, subsidiando a internacionalização de empresas brasileiras, em especial nos segmentos de proteína animal, mineração e construção pesada (CANO, 2010; BNDES, 2017).

A formulação da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), em 2003, representou o marco inicial dessa inflexão. Combinando linhas horizontais de apoio à inovação, setores estratégicos como semicondutores e fármacos e atividades portadoras de futuro, como biotecnologia e energias renováveis, a PITCE expressava a tentativa de recuperar a dimensão planificadora do Estado (CANO, 2010; GUERRIERO, 2012). Posteriormente, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), lançada em 2008, aprofundou essa agenda, ampliando os instrumentos de financiamento, desonerações fiscais e mecanismos de apoio à internacionalização de empresas nacionais (MUNGIOLI, 2019). Nesse contexto, o setor de carnes assumiu centralidade, em virtude do potencial brasileiro de se consolidar como maior exportador mundial, movimento que se materializou em operações de grande porte como a fusão entre Sadia e Perdigão (formando a BRF) e a expansão da JBS por meio da associação com a Bertin (RAMOS *ET AL.*, 2019).

Apesar do esforço em reorientar a política industrial, a estratégia das campeãs nacionais manteve-se inserida em uma economia global profundamente financeirizada. O apoio estatal à formação de grandes conglomerados convivia com a lógica rentista, uma vez que a ampliação das exportações de commodities e de proteína animal também servia como mecanismo de geração de superávits comerciais para sustentar o fluxo de capitais e a remuneração da dívida externa. Assim, ao mesmo tempo em que projetava empresas nacionais no mercado internacional, a política industrial permanecia condicionada

às necessidades do capital financeiro e à dependência do setor primário-exportador.

1. NEOLIBERALISMO, FINANCEIRIZAÇÃO E GLOBALIZAÇÃO

O último quarto do século XX foi marcado por profundas transformações no capitalismo global e configurou-se o que vamos adotar aqui como era da globalização financeira neoliberal. Os três fenômenos não podem ser compreendidos de maneira isolada; eles possuem relações simbióticas e se retroalimentam.

A descrição de Epstein (2005, p.3) é precisa ao afirmar que:

> In the last thirty years, the economies of the world have undergone profound transformations. Some of the dimensions of this altered reality are clear: the role of government has diminished while that of markets has increased; economic transactions between countries have substantially risen; domestic and international financial transactions have grown by leaps and bounds. In short, this changing landscape has been characterised by the rise of neoliberalism, globalisation, and financialisation.

Gowan (2003) aponta que dois desses fenômenos, o neoliberalismo e a globalização, são produtos das manobras dos Estados Unidos para que o mundo continuasse aceitando o domínio do país nas esferas políticas e econômicas; e isso envolvia alterar os ambientes internos e externos dos países do sistema internacional. A transformação interna, segundo o autor, recebe o nome de neoliberalismo e consiste em implementar mudanças nas relações sociais internas, favorecendo os interesses dos credores e dos investidores com a subordinação dos setores produtivos aos setores financeiros; já a transformação externa recebeu o nome de globalização que envolveria à abertura da economia de um país à entrada de produtos, empresas, capitais dos

países centrais, tornando as políticas nacionais dependente do que acontece nos principais centros capitalistas.

Duménil e Lévy (2005) afirmam que a globalização e o neoliberalismo estão relacionados, embora eles se refiram a um conjunto diferente de instrumentos. Os autores mostram que a internacionalização da economia global é uma tendência do sistema capitalista e que Marx já havia alertado para isso na metade do século XIX; portanto, o aumento dos fluxos comerciais e de capitais em nível global não é característica própria do neoliberalismo.

Ainda em Duménil e Lévy (2005), os autores definem o neoliberalismo como um conjunto novo de regras de funcionamento do capitalismo e seus impactos nos países centrais e periféricos além das relações entre eles. Além das características citadas acima em Gowan (2003), Duménil e Lévy (2005) acrescentam: a menor participação do Estado em questões ligadas ao desenvolvimento econômico e bem-estar social, o expressivo crescimento das instituições financeiras e o fortalecimento dos bancos centrais e a imposição de que suas atividades devam se concentrar na estabilidade monetária.

Os mecanismos impostos pelo neoliberalismo podem ser cristalizados no chamado Consenso de Washington. Um breve resumo extraído de Batista et al. (1995) ilustra qual seria o *modus operandi* do capitalismo mundial a partir da década de 1990.

1. **Promoção de um ajuste fiscal**: o Estado deveria gastar apenas aquilo que ele arrecada, eliminado os déficits fiscais;
2. **Redução do tamanho do Estado**: a atuação econômica do Estado deveria ser limitada e o seu papel deveria ser remodelado para atender as exigências desse novo momento;
3. **Privatizações**: o Estado deveria se desfazer das suas empresas que não estavam relacionadas com a sua função fim: regulamentação das regras sociais e econômicas;
4. **Abertura comercial**: significaria a redução sistemática de alíquotas de importações além de estimular a busca pela ampliação das exportações;

5. **Fim das restrições ao capital externo**: abertura da conta de capitais do balanço de pagamentos;

6. **Abertura financeira**: fim das restrições que impediriam instituições financeiras internacionais de atuarem nos mercados nas mesmas condições que as empresas nacionais; reduzir a participação do Estado no segmento bancário-financeiro;

7. **Desregulamentação**: redução do regramento governamental para o funcionamento pleno da mão invisível do mercado;

8. **Reestruturação do sistema previdenciário**: permissão da entrada do setor privado no setor;

9. **Investimento em infraestrutura básica**: ampliação da infraestrutura básica para o desenvolvimento do mercado: logística, comunicação, telecomunicações, energia;

10. **Fiscalização dos serviços públicos**: o Estado deveria ser transparente com relação às suas alocações dos recursos públicos de modo que a sociedade fosse capaz de acompanhar a execução do orçamento público.

Carneiro (2002) já havia traçado um caminho semelhante ao de Gowan (2003) quando o autor afirma que a globalização é resultado da interação de dois movimentos básicos: internamente, a progressiva liberalização financeira; externamente a crescente mobilidade de capitais; importante salientar que para o autor, a globalização produtiva que começa ocorrer no período, com a formação das chamadas cadeias globais de valores, é subordinada aos dois movimentos citados anteriormente.

A liberalização financeira leva ao que ficou conhecido como financeirização,[160] que se torna uma nova norma de ação dos mais variados agentes econômicos, desde as famílias, passando pelas empresas e desembocando nas instituições financeiras. O

160 O objetivo aqui não é fazer uma revisão exaustiva sobre o conceito de financeirização. Para outras leituras sobre o tema recomenda-se Hilferding (1985), Krippner (2004), Lapavitsas (2011), Zwan (2013) e Aalbers (2017)

aprofundamento das finanças altera o comportamento dos agentes econômicos, fazendo com que os investimentos sejam transformados em meros movimentos especulativos; em mercados amplos e líquidos, o foco do investimento deixa de ser a geração de renda dos ativos e passa a ser a diferença entre o preço de compra e o preço de venda de mercado. Essa variação de curto prazo ocorre, muitas vezes, sem relação com os fundamentos econômicos – a sua lógica segue a forma D-D'[161]

Corazza (2009, p.125) falando sobre o tema afirma que:

> Esta financeirização da economia se expressa de vários modos: como valorização financeira superior ao crescimento do produto real; como lógica, concorrência e macroestrutura financeiras, que envolvem e subordinam a dinâmica da acumulação real; como processo de globalização e integração dos mercados financeiros, que desconhecem fronteiras e poderes nacionais, na medida em que esses mercados perderam suas referências espaciais, assumindo mais a forma de redes articuladas de fluxos financeiros "desterritorializados", que operam ininterruptamente, em tempo real; finalmente, as próprias crises financeiras se tornaram autônomas e passaram mesmo a ser causas das crises econômicas reais. Na verdade, tudo se passa como se vivêssemos efetivamente sob o domínio da riqueza abstrata, de caráter monetário, financeiro e mesmo fictício.

É dentro do contexto dessa globalização financeira neoliberal que vamos analisar a inserção do Brasil na década de 1990. O capitalismo daquele momento – e até hoje – vivia sob a ótica de quando o acúmulo de capital fictício ultrapassa a capacidade de realização de valores reais, ocorre crises financeiras. O predomínio da riqueza

161 D-D' é a forma como Marx explica o funcionamento do circuito financeiro no qual D é dinheiro e D' é dinheiro acrescido de algum valor.

abstrata e especulativa sobre a economia produtiva é reforçado pelo papel dos bancos centrais, que atuam como emprestadores de última instância via dívida pública ou resgates. Podemos considerar que esse movimento consolidou um capitalismo marcado pela centralidade da especulação e pela recorrência das crises financeiras (CORAZZA, 2005).

2. O NEOLIBERALISMO NO BRASIL E A NECESSIDADE DE REMUNERAÇÃO DO CAPITAL

A globalização financeira neoliberal rapidamente se difundiu por toda a parte do mundo a partir da década de 1990 e encontrou uma América Latina extremamente receptiva aos novos tempos; a região enxergava a nova realidade como uma forma de transformação do seu desenvolvimento socioeconômico após a crise da dívida externa na década anterior. O Brasil, obviamente, abraçou com grande entusiasmo essa nova etapa do capitalismo.

O ideal liberal, já difundido na América Latina, ganhou força no Brasil a partir do governo de Fernando Collor de Melo, com a abertura econômica e as privatizações – marcando o que Filgueiras (2000) chamou de "Era Liberal". O autor aponta que antes disso, apesar de algumas tentativas no governo Sarney e da ampla difusão midiática do discurso liberal, havia resistência apoiada nos movimentos sociais e sindicais dos anos 1980. A Constituição de 1988 simbolizou essa rejeição.

Carneiro (2002) afirma que dentro da forte liberalização que a economia brasileira passou nos anos 1990, destacam-se a abertura financeira, marcada pela maior conversibilidade da conta de capital do balanço de pagamentos e pela desnacionalização de parte relevante do setor bancário. Esses movimentos reforçaram a presença do capital estrangeiro e ampliaram a influência do capital financeiro internacional no bloco dominante.

A conversibilidade da conta de capital facilitou a entrada e saída de recursos externos enquanto a desnacionalização alterou o controle do sistema financeiro em favor de grupos transnacionais. Essas mudanças aprofundaram a subordinação da economia brasileira aos fluxos internacionais (CARNEIRO, 2002).

A consolidação desse projeto liberal, portanto, impulsionou a transnacionalização dos grandes grupos econômicos nacionais, fortalecendo-os dentro do bloco dominante e evidenciando a fragilidade financeira do Estado e a dependência crescente do capital internacional. Esse processo reconfigurou a hegemonia de classe no Brasil, marcada pela ascensão do capital financeiro internacional, dos grandes grupos econômico-financeiros nacionais – que resistiram à globalização por competitividade ou por associação subordinada a capitais externos – e do capital produtivo multinacional. Todos esses ampliaram seu peso dentro do bloco dominante (FILGUEIRAS, 2006).

Em posição subordinada, encontram-se os grandes grupos nacionais não financeirizados e os capitais médios e grandes especializados em setores como agronegócio, indústria, comércio e serviços. Embora relevantes, essas frações têm menos influência política e econômica (naquele momento), atuando para atender tanto o mercado interno como o externo, mas sem a centralidade dos segmentos hegemônicos que comandam o bloco dominante (FILGUEIRAS, 2006).

Por fim, Filgueiras (2006) destaca que a abertura comercial e financeira, impulsionada por capitais nacionais e internacionais e por grupos ligados ao comércio exterior, somada à reestruturação do Estado, redefiniu as relações entre as frações do capital, o trabalho e o próprio Estado. Esse processo fortaleceu o capital internacional e os grandes grupos nacionais que conseguiram se adaptar, transnacionalizando-se e incorporando à lógica da financeirização.

2.1 O NEOLIBERALISMO NO GOVERNO COLLOR (1990-1992)

A primeira eleição presidencial por voto popular direto após o fim da ditadura militar ocorreu em 1989. O pleito revelou-se uma ampla diversidade de candidatos e de propostas, oscilando de um "desenvolvimentismo reformista" cristalizado em Ulysses Guimarães até o "neoliberalismo extremado" de Fernando Collor de Mello. A vitória de Collor sobre Lula da Silva (PT) no segundo turno configurou a adoção do receituário neoliberal em detrimento do projeto democrático-popular (MACIEL, 2011).

O alinhamento de Collor ao projeto neoliberal encontrou consenso em diversas medidas como o corte de gastos públicos, redução do funcionalismo e revisão de direitos sociais; contudo, gerou divisões quanto à abertura comercial, bancária e às privatizações. Setores do grande capital nacional, especialmente o bancário e o industrial, resistiam aos preceitos neoliberais, por temerem perder mercado e a dependência do Estado, enquanto a burguesia estatal se opunha ao enfraquecimento das empresas estatais (OLIVEIRA, 1992).

Entre consensos e dissensos, o Plano Collor I foi o símbolo de política econômica neoliberal. Dentre as mais variadas medidas do plano econômico, podemos elencar a redução forçada da liquidez como forma de contenção inflacionária, o arrocho salarial, a definição da taxa de câmbio pelos critérios do mercado, a liberalização das importações, um amplo processo de privatizações através do Plano Nacional de Desestatização e uma reforma administrativa (ANTUNES, 2004; NEVES e FAGUNDES, 1996).

Maciel (2011, p. 102) corrobora com a perspectiva acima quando afirma que:

> Apesar de medidas aparentadas com o receituário heterodoxo, como a reforma monetária e o controle de preços, o conteúdo econômico do plano era marcadamente ortodoxo e neoliberal, evidente na estratégia de liberalização da taxa de câmbio e das

importações e no projeto de reforma patrimonial e administrativa do Estado.

Segundo Gremaud et al., (1997), os setores mais impactados pelo processo de privatização foram a siderurgia e o ramo petroquímico/fertilizantes. Filgueiras (2000) acrescenta que, durante o governo Collor, foram privatizadas 18 empresas. O montante envolvido chegou a US$ 5,4 bilhões, considerando tanto o valor de venda quanto as dívidas assumidas pelos compradores. Esse processo marcou a intensificação da agenda liberal no país.O fracasso do Plano Collor I em atingir o seu principal objetivo, controlar a inflação, fez com que, menos de um ano após a sua posse, o presidente Fernando Collor de Mello lançasse um novo programa econômico, batizado de Plano Collor II. A escolha de Marcílio Marques Moreira em substituição a Zélia Cardoso de Melo é sintomática.

O novo ministro da economia era economista e diplomata com fortes ligações com o capital financeiro. O novo programa foi uma radicalização ortodoxa baseada em elevadas taxas de juros, restrição ao crédito, corte dos gastos públicos, liberalização na área financeira e renegociação da dívida externa. Estes dois últimos instrumentos são claras medidas que visavam favorecer a entrada de capitais no país e a melhora nas relações com o sistema financeiro internacional (GREMAUD, SAES, TONETO JR., 1997).

Essa renegociação da dívida externa se deu dentro do chamado Plano Brady que substituiria o Plano Baker. O receituário neoliberal apregoava que a entrada de capitais estrangeiros era a alternativa ao Estado como fonte de financiamento para o desenvolvimento. Contudo, para atrair esses recursos, os países precisavam oferecer altas remunerações e garantias, transmitindo aos credores a imagem de segurança para os investimentos, inclusive aqueles de caráter especulativo (RODRIGUES; JURGENFELD, 2021).

Os planos Collor I e II acumularam sucessivas derrotas. O primeiro chegou a contar com apoio acrítico de grande parte da classe trabalhadora, mas não obteve êxito. Por outro lado, o segundo plano

já surgiu desacreditado e foi quase ignorado pela população devido à falta de confiança. Repetindo basicamente as mesmas medidas dos programas anteriores[162], acabou por levar ao mesmo desfecho previsível (ANTUNES, 2004).

Antunes (2004, p. 12) sintetiza o que foi o período Collor de Melo.

> O Projeto Collor, substância e essência dos Planos 1 e 2, não caminha. Ao contrário, retrocede e desorganiza o país. Sonha com uma nação que participe, como filhote crescido, do clube dos países ricos, de fotografia neoliberal, uma espécie de grande Coreia no Atlântico Sul. Dócil ao grande capital externo, aproveitando-se da concorrência intramonopólica, vislumbra a modernização capitalista sucateando o capital estatal, destruindo o pequeno e médio capital, implodindo a tecnologia nacional, substituindo-a por uma tecnologia forânea e abrindo nosso parque produtivo para o capital que detém esta tecnologia

O fracasso do programa econômico de Collor, no que concerne à estabilidade monetária, à continuidade das chagas sociais, ao corrimento da base política, aliado aos sucessivos escândalos de corrupção, fez com que o presidente, em 2 de outubro de 1992, fosse afastado do cargo para responder ao processo de *impeachment*. Em 29 de dezembro, Collor renuncia ao posto de presidente da República em manobra para tentar evitar o *impeachment*; no dia seguinte, por expressiva maioria, Collor foi condenado com pena de oito anos de inabilitação para o exercício de função pública.

162 Nesse caso, Antunes (2004) refere-se aos Planos Cruzado I e II, Plano Bresser, Plano Verão.

2.2 O APROFUNDAMENTO DO NEOLIBERALISMO NO PERÍODO ITAMAR FRANCO (1993-1994)

O vice-presidente Itamar Franco assume a presidência da República permanecendo no cargo até o final de 1994. Antunes (2004) aponta que desde o princípio, o governo Itamar pode ser caracterizado como ambíguo. Por um lado, recebe como herança um país mergulhado em um neoliberalismo econômico subordinado, um processo de desindustrialização, uma recessão econômica profunda e a sistemática privatização do capital produtivo estatal; em suma, uma crise aguda em todas as esferas: econômica, social, política e ética. Por outro lado, assume o poder em um quadro político favorável com apoios que iam da centro-direita até a centro-esquerda.

Embora no espectro político, havia boa disposição com o novo presidente, a ortodoxia econômica tinha suas dúvidas, principalmente se Itamar continuaria o projeto de modernização iniciado no governo Collor. Esse temor era justificado pelo viés histórico de Itamar com o reformismo e o nacionalismo de modo que havia a crença de que ele favoreceria o capital industrial nacional (arcaico nessa visão) e evitaria políticas de interesse do capital externo e financeiro. No entanto, a escolha da sua equipe econômica, majoritariamente composta por economistas da PUC-RJ, sinalizava que o caminho a ser percorrido seria o mesmo do seu antecessor (RODRIGUES; JURGENFELD, 2021).

De fato, o aprofundamento do neoliberalismo no governo Itamar se deu quando Fernando Henrique Cardoso (FHC) assumiu o ministério da Fazenda. Rodrigues e Jurgenfeld (2021) apontam três eventos chaves para compreender esse momento:

a. Conclusão das negociações no âmbito do Plano Brady que significaria uma perda ainda maior da já desgastada autonomia do Estado brasileiro.

b. Elaboração do Plano Real.

c. Continuidade do processo de privatização iniciado no governo Collor.

A visão oficial era de que a renegociação da dívida externa possibilitaria a redução desta; no entanto, Carcanholo (2003) mostra que o movimento foi inverso. O autor aponta que nos anos 1990, a dívida externa apresentou forte expansão (109%) saltando de US$ 115,5 bilhões em 1989 para US$ 241,2 bilhões. Os gastos com o serviço da dívida também aumentaram, passando de US$ 24 bilhões no fim dos anos 1980 para US$ 62,8 bilhões ao final da década seguinte.

Ainda com relação às negociações do Plano Brady, Batista Jr. e Rangel (1994) afirmam que o Brasil ofereceu aos seus credores garantias para que a renegociação ocorresse; essas foram novos empréstimos e imobilizaram parte das reservas internacionais do Banco Central. Na visão dos autores, este fato tornou a negociação do Brasil mais cara do que a de alguns países latino-americanos como Argentina, México e Venezuela.

O Plano Real (a sua economia política será tratada no próximo tópico) também foi uma imposição neoliberal, uma vez que a estabilidade econômica (principalmente fiscal e monetária) era uma condição *sine qua non* para a atração dos abundantes recursos financeiros que estavam disponíveis no mercado financeiro mundial à espera de remuneração atrativa, principalmente nos países em desenvolvimento.

De maneira simplificada, o Plano Real foi concebido a partir de três grandes etapas. A primeira foi o Programa de Ação Imediata (PAI) voltado para o ajuste das contas públicas com a criação do Fundo Social de Emergência (FSE) e do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF). A segunda fase era a desindexação a partir da criação da Unidade Real de Valor (URV), que funcionava como um índice de referência que devolvia à moeda a função de unidade de conta. Por fim, a última etapa consolidou a URV como Real, a nova moeda do país e reestabelecia as funções de meio de troca e reserva de valor (GIAMBIAGI et al., 2011).

Ainda como parte do aprofundamento neoliberal no governo Itamar, não apenas houve a continuidade do processo de

privatizações,[163] como houve mudanças importantes institucionais e legais para atender aos anseios do capital externo.

No I Plano Nacional de Desestatização (PND) feito ainda no governo Collor, havia um limite de 40% para a participação do capital estrangeiro nas privatizações; o governo Itamar alterou esse percentual, permitindo que a participação do capital estrangeiro fosse de até 100% do total de ações disponíveis nos leilões (BRASIL, 1993). Outro feito foi a inclusão no PND a venda das participações minoritárias que o poder executivo detinha em diversas empresas (BRASIL, 1994).

Ainda em Brasil (1993), passou a ser permitido a entrada de pessoas de fora do governo na composição da Comissão Diretora do Plano Nacional de Desestização; a ressalva era que essas pessoas deveriam gozar de "notório" conhecimento em diversas áreas pertinentes à gestão privada de empresas. Rodrigues e Jurgenfield (2021, p.158) afirmam que essa medida "significava a entrada de várias pessoas do setor privado em uma área estratégica do governo, certamente representando interesses do capital privado".

Rodrigues e Jurgenfield (2021, p. 159) sintetizam o período Itamar como presidente e FHC como ministro da Fazenda.

> Essas alterações estavam em consonância com o fato de que no período havia uma preocupação maior em fazer caixa por conta da introdução do Plano Real. Por essa razão, Itamar e o ministro FHC estabeleceram um programa audacioso de leilões, que certamente aumentaria as receitas a curto prazo da União. Para o governo, estiveram no foco os efeitos positivos temporários das privatizações no balanço de pagamentos e a "sustentação" do Plano Real, mas é preciso atentar que a entrada do capital estrangeiro a longo prazo significaria saída de capital, pela via de remessas de lucros para suas matrizes, e desnacionalização [...] Além disso, o Estado ficaria sem uma fonte de receita importante

163 Para uma abordagem detalhada, ver (Rodrigues; Jurgenfeld, 2021)

> oriunda dos lucros das empresas estatais, que passaria para o capital privado nacional e, sobretudo, para o estrangeiro.

2.3 A MACROECONOMIA E ECONOMIA POLÍTICA DO PLANO REAL (1995-1998)

A conquista da estabilidade monetária advinda da implementação do Plano Real colocou Fernando Henrique Cardoso (FHC) como o nome óbvio para a sucessão de Itamar Franco. A popularidade alcançada pelo então ministro da Fazenda foi tamanha que ele venceu o pleito de 1994 já no primeiro turno – Lula saiu novamente derrotado da eleição presidencial.

A operacionalização do Plano Real, do ponto de vista macroeconômico, alicerçou-se em um regime de câmbio fixo (paridade entre o Real e o Dólar) e política monetária extremamente restritiva, mediante a manipulação da taxa de juros de curto prazo (SELIC). Diante da sobrevalorização artificial da moeda nacional, eram esperados (como aconteceram) sucessivos déficits na balança comercial; dado que a balança de serviços historicamente foi negativa, as transações correntes do Brasil eram negativas no período. A taxa de juros elevada não apenas serviria para atuar no controle da inflação; serviria para remunerar o capital de curto prazo e atenuar os problemas de balanço de pagamentos.

Boito Jr. (2005, p. 60 – grifo nosso) sintetiza a lógica do Plano Real quando afirma que:

> Essa política [abertura comercial] provocou, no primeiro governo FHC, sucessivos déficits na balança comercial, o que era "compensado" da maneira que melhor convinha aos interesses do capital financeiro: taxa básica de juros elevadíssima para atrair capital financeiro estrangeiro volátil em busca de valorização rápida e elevada, compensando com o ingresso desse

> capital de risco de curto prazo o desequilíbrio da balança comercial e das contas externas – claro que tal política poderia produzir mais à frente uma dívida pública e um desequilíbrio externo cada vez maiores.

O sucesso imediato no controle da inflação agradou todos os grupos sociais; os instrumentos utilizados para isso, não. A abertura econômica desenfreada e as elevadíssimas taxas de juros – alicerce da estrutura montada para garantir a estabilidade monetária – sofriam crítica do setor industrial brasileiro, com destaque para Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e a Confederação Nacional da Indústria (CNI) (BOITO JR., 2009).

O arranjo econômico do Plano Real que culmina na financeirização da economia brasileira reforça a desindustrialização que o país começou a observar já no governo Collor. Bruno e Caffé (2015) tratando do comportamento da indústria naquele momento apontam que diante das elevadas oportunidades de ganhos rápidos e de baixo risco no setor financeiro, o setor tendeu a direcionar parte significativa de sua poupança – oriunda de lucros retidos ou não distribuídos – para ativos financeiros. Essa opção, reduz a expansão do capital produtivo (máquinas, equipamentos e infraestrutura), limitando o aumento da capacidade produtiva e a competitividade externa brasileira.

Travestida da preocupação com a estabilidade monetária, o Plano Real era também a formalização da financeirização da economia brasileira. O arranjo macroeconômico acabou favorecendo o crescimento do rentismo em detrimento do investimento produtivo. Ademais, a manutenção de uma taxa de câmbio extremamente valorizada abriu espaço para ganhos de arbitragem entre os juros internos e externos, além de estimular a dolarização de parte dos ativos financeiros. Assim, não é difícil perceber que no Plano Real, o capital financeiro foi beneficiado na preservação dos seus interesses (VARASCHIN, 2024).

Na mesma direção, Sampaio Jr. (2017) aponta que a centralidade atribuída à estabilidade monetária – tratada como um fim em si – mascara o caráter estruturalmente excludente do Plano Real. A política macroeconômica adotada consolidou uma hegemonia financeira que, ao privilegiar a valorização cambial e a lógica rentista, subordinou o investimento produtivo às demandas do capital financeiro. Esse arranjo não apenas assegurou a reprodução dos interesses do grande capital nacional e internacional, como também reforçou um padrão de desenvolvimento seletivo e excludente, voltado à modernização dos padrões de consumo de uma parcela restrita da sociedade brasileira, aprofundando as desigualdades estruturais e limitando a construção de uma base democrática mais ampla.

Essa arquitetura na visão também de Sampaio Jr. (2017) tornava a economia brasileira totalmente vulnerável, pois tinha uma dependência absoluta do capital internacional. O autor aponta que os sucessivos déficits nas transações correntes do Brasil acabaram provocando o aumento do passivo externo[164] - o passivo externo líquido saiu de US$ 185 bilhões em 1994 para um patamar superior a US$ 400 bilhões em 2002. Ainda nesse sentido, as despesas com juros, *royalties*, serviços empresariais, remessas de lucros e dividendos ultrapassaram o patamar de US$ 20 bilhões ao ano.

No primeiro mandato de FHC (1994-1998), o Brasil foi atingido por três grandes crises financeiras internacionais: a do México (1994-1995), a asiática (1997) e a da Rússia (1998). Em todas elas, o "efeito contágio" restringiu o crédito para as economias emergentes. Após a breve recuperação de meados de 1998, impulsionada pelo processo de privatização da Telebrás e pelo otimismo com relação à reeleição de FHC, a moratória russa alterou o cenário internacional. A sucessão de ataques especulativos revelou os limites da estratégia de elevação da taxa de juros como mecanismo de defesa, que já não era capaz de conter as pressões cambiais (GIAMBIAGI *ET AL.*, 2011).

164 É o registro do montante do estoque de ativos de capital estrangeiro no Brasil (dívida externa + investimentos diretos + aplicações financeiras)

Diante desse ambiente extremamente adverso, o governo brasileiro iniciou negociações com o Fundo Monetário Internacional (FMI) no final de 1998, buscando apoio para enfrentar o déficit externo. O acordo resultou em um pacote de US$ 42 bilhões condicionado a um forte ajuste fiscal, mas sem mudanças imediatas no regime cambial. No entanto, a descrença do mercado e a rejeição, pelo Congresso, de medidas centrais de ajuste enfraqueceram o programa. A fuga de capitais se intensificou e, com a rápida perda de reservas, a desvalorização do Real tornou-se inevitável em janeiro de 1999, marcando o fim do regime cambial vigente e, por isso, não do Plano Real (GIAMBIAGI *ET AL.*, 2011).

3. A ESPECIALIZAÇÃO PRIMÁRIA DA PAUTA EXPORTADORA E O RENTISMO

A convocação do setor primário exportador para resolver problemas de balanço de pagamentos não é novidade na história econômica do Brasil. Conforme Tarifa Lopes (2020) nos mostra entre 1808 e 2019 apenas em 31 anos (1979-2009) os produtos manufaturados são a maioria dos produtos exportados, embora afirme que a partir de 1995 tem início a reprimarização da pauta exportadora.

No entanto, a crise do Plano Real e a busca por solução devem ser vistas também por outra ótica. O que aconteceu naquele momento e transformou a economia brasileira a partir de então foi "a reestruturação de um virtual pacto de economia política" (DELGADO, 2010, p. 112). Ou seja: o Estado brasileiro seria o elo de ligação entre o que veio a ser chamado de agronegócio e o capital internacional.

Decorre que a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, há de fato uma mudança na economia política do país que se manterá e intensificará nos governos Lula e Dilma. A crescente participação do capital financeiro no agronegócio sob os auspícios do Estado brasileiro tem um objetivo claro: gerar saldos comerciais para atenuar ou até

mesmo reverter os déficits nas transações correntes e assim manter o rentismo.

Existem diversas definições de rentismo na literatura, mas a adotada aqui será aquela encontrada em Watkins (2010, p. 472) no qual rentistas corporativos e não corporativos são aqueles que "receive income in the form of dividends, interests, and fees stemming from holding and originating debt, in addition to short-term speculators".

A análise dos dados por governo nos permite observar como o rentismo foi evoluindo no Brasil a partir da estabilização monetária conquistada com o Plano Real.

No período Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), as transações correntes do país foram todas negativas – no acumulado do período o *déficit* foi de US$ 197,3 bilhões – o que evidencia a busca pelo crescimento com poupança externa. Embora no primeiro mandato, por conta da sobrevalorização da moeda nacional, a balança comercial tenha sido deficitária, após a flexibilização cambial, ela passa a apresentar saldos positivos, atenuando o impacto negativo da conta de serviços (acumulado de US$ 69,5 bilhões). Nesse período, o *déficit* na conta de renda primária (remuneração do capital externo) totalizou US$ 127,5 bilhões. É possível perceber que no período a balança comercial foi incapaz de atenuar os problemas de balanço de pagamentos, pelo contrário, no período totalizou um déficit de US$ 16,9 bilhões.

Tabela 1 – Saldo das transações correntes durante o governo Fernando Henrique Cardoso

Ano	Transações correntes (saldo)	Serviços (líquido)	Renda primária (líquido)	Balança comercial (saldo)
1995	-18.712,40	-7.016,70	-10.747,10	-4.571,00
1996	-23.843,00	-8.279,00	-11.374,30	-6.636,20
1997	-32.133,40	-11.630,00	-14.575,70	-7.750,60
1998	-34.992,90	-10.983,20	-17.840,10	-7.627,60
1999	-26.783,60	-7.929,70	-18.481,10	-2.062,30

2000	-26.530,80	-8.781,80	-17.481,30	-1.788,80
2001	-24.890,10	-8.757,10	-19.307,20	1.536,70
2002	-9.407,00	-6.082,60	-17.718,00	12.003,80

Fonte: Banco Central do Brasil – dados em milhões de US$

Aprofundando os dados, vemos que dentro da renda primária, a renda de investimentos é a preponderante e no período totalizou déficit de US$ 127,9 bilhões – deste total, US$ 63,8 bilhões foram de investimentos em carteira.

Tabela 2 – Renda primária durante o governo Fernando Henrique Cardoso

Ano	Renda de investimentos (líquido)	Renda de investimento em carteira (líquido)
1995	-10.587,20	-4.834,20
1996	-11.314,70	-5.491,90
1997	-14.625,60	-7.080,10
1998	-17.943,30	-8.340,80
1999	-18.623,10	-8.260,40
2000	-17.560,50	-9.258,40
2001	-19.402,30	-10.796,80
2002	-17.819,80	-9.721,30

Fonte: Banco Central do Brasil – dados em milhões de US$

O período de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) foi marcado, no ambiente externo, pela ascensão da China como grande compradora de commodities agrícolas e minerais – essa expansão da demanda refletiu em preços maiores, beneficiando países exportadores. É dentro desse contexto que precisamos compreender a especialização primária da pauta exportadora contemporânea.

O comportamento da situação externa do país no primeiro mandato de Lula (2003-2006) foi marcado por *superávits* na conta corrente decorrente principalmente do crescente saldo positivo da balança comercial. No entanto, o setor de serviços e de renda primária

apresentou crescimento significativo no período. Já no segundo mandato (2007-2010), a situação externa deteriora-se com a reversão do *superávit* em conta corrente e seu crescimento significativo mesmo com *superávit* comercial (mesmo que em menores patamares) – isso pode ser explicado pelo aumento de influxo de dólares no país que valorizou a moeda.

O crescimento da renda primária merece uma observação mais detida. Ela atinge patamar mais elevado do período em 2008, sofre ligeira queda em 2009 para atingir o patamar de US$ 70,2 bilhões em 2010. Isso decorre da crise financeira internacional que afetou a economia global, com destaque para os países centrais. Esse crescimento da renda primária pode ser interpretado como aumento de rendas enviadas pelas empresas multinacionais que estão aqui instaladas para ajudar suas matrizes nos Estados Unidos e na Europa.

Tabela 3 – Saldo das transações correntes durante o governo Luís Inácio Lula da Silva

Ano	Transações correntes (saldo)	Serviços (líquido)	Renda primária (líquido)	Balança comercial (saldo)
2003	2.193,20	-6.114,70	-18.135,00	23.576,30
2004	8.959,30	-6.454,50	-20.106,50	32.284,00
2005	11.679,40	-10.047,40	-25.552,60	43.721,60
2006	10.774,00	-11.725,20	-26.984,80	45.177,70
2007	-2.753,70	-16.281,00	-28.999,90	38.498,30
2008	-35.601,70	-21.526,90	-41.805,70	23.507,00
2009	-29.328,40	-22.473,70	-34.982,60	24.790,30
2010	-86.717,80	-37.726,80	-70.244,80	18.357,90

Fonte: Banco Central do Brasil – dados em milhões de US$

Uma análise mais pormenorizada mostra o crescimento significativo do déficit em rendas de investimento e um crescimento mais módico, porém importante, do déficit em rendas de investimento em carteira.

Tabela 4 – Renda primária durante o governo Luís Inácio Lula da Silva

Ano	Renda de investimentos (líquido)	Renda de investimento em carteira (líquido)
2003	-18.243,60	-9.890,40
2004	-20.287,60	-11.031,70
2005	-25.766,70	-12.432,20
2006	-27.162,10	-13.306,80
2007	-29.448,30	-13.025,60
2008	-42.350,70	-16.933,70
2009	-35.585,70	-15.639,90
2010	-70.743,30	-17.175,20

Fonte: Banco Central do Brasil – dados em milhões de US$

O governo Dilma Rousseff (2011-2015) é marcado por dois eventos externos e um interno que são decisivos para explicar o comportamento do comércio exterior brasileiro e sua relação com o rentismo. No âmbito internacional, a intensificação da crise soberana na Zona do Euro e a redução do ritmo da demanda por produtos exportados pelo Brasil fizeram com que o superávit comercial fosse reduzido sistematicamente, até que em 2014 tornou-se um déficit. Já em 2015, a balança comercial voltou a ser positiva – movimento explicado pelo fator interno: crise política e econômica que assolou o país, reduzindo a demanda por importados.

O resultado foi uma deterioração ainda mais significativa das transações correntes e da balança comercial de serviços, com uma melhora relativa da renda primária.

Tabela 5 – Saldo das transações correntes durante o governo Dilma Rousseff

Ano	Transações correntes (saldo)	Serviços (líquido)	Renda primária (líquido)	Balança comercial (saldo)
2011	-83.576,20	-44.354,80	-69.730,80	27.525,10

2012	-92.678,20	-48.548,00	-63.876,40	16.908,40
2013	-88.384,00	-54.952,30	-37.483,60	369,00
2014	-110.493,20	-57.052,60	-49.426,70	-6.738,90
2015	-63.408,90	-45.669,90	-37.935,20	17.445,00

Fonte: Banco Central do Brasil – dados em milhões de US$

Já a renda de investimentos teve uma melhora relativa na comparação com o último ano do governo Lula; entretanto, a renda de investimentos em carteira continuou crescendo no país.

Tabela 6 – Renda primária durante o governo Dilma Rousseff

Ano	Renda de investimentos (líquido)	Renda de investimento em carteira (líquido)
2011	-70.297,40	-23.881,80
2012	-64.387,80	-19.894,00
2013	-37.994,50	-20.219,00
2014	-49.783,40	-21.066,80
2015	-38.284,40	-18.623,70

Fonte: Banco Central do Brasil – dados em milhões de US$

Por fim, no período Michel Temer – Bolsonaro (2016-2022) percebe-se que a balança comercial compensou as transações correntes nos dois primeiros anos do período; no entanto, a renda primária continuou crescendo e em patamares elevados.

Tabela 7 – Saldo das transações correntes durante os governos Michel Temer e Jair Bolsonaro

Ano	Transações correntes (saldo)	Serviços (líquido)	Renda primária (líquido)	Balança comercial (saldo)
2016	-30.528,80	-36.655,90	-41.542,90	44.544,20
2017	-25.263,60	-41.628,30	-43.169,60	57.398,80
2018	-53.818,30	-39.327,70	-58.824,00	44.348,40
2019	-65.001,10	-38.480,90	-57.271,60	29.567,30

2020	-24.913,60	-24.657,10	-38.263,90	35.663,60
2021	-40.409,00	-26.957,00	-58.971,00	42.312,10
2022	-42.156,80	-40.890,20	-56.530,10	51.521,80

Fonte: Banco Central do Brasil – dados em milhões de US$

A renda de investimentos média do período permaneceu em patamares semelhantes ao vislumbrado no período anterior, enquanto a média da renda de investimentos em carteira sofreu ligeira redução relativa.

Tabela 8 – Renda primária durante os governos Michel Temer e Jair Bolsonaro

Ano	Renda de investimentos (líquido)	Renda de investimento em carteira (líquido)
2016	-41.833,40	-14.065,80
2017	-43.453,80	-15.306,40
2018	-59.072,40	-16.100,90
2019	-57.466,40	-14.886,40
2020	-38.381,70	-10.821,00
2021	-59.071,70	-18.824,40
2022	-56.631,40	-20.649,70

Fonte: Banco Central do Brasil – dados em milhões de US$

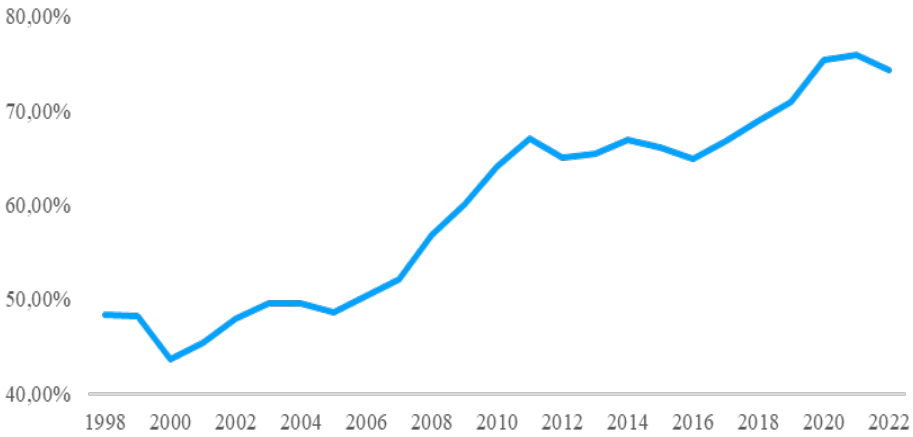
A especialização primária da pauta exportadora brasileira é uma realidade inconteste. O que chama a atenção é o crescimento da participação dos produtos ligados ao setor primário ao longo do tempo.

Para fins de demonstração, selecionamos os 10 principais produtos exportados[165] pelo Brasil em 2024 que responderam, em

165 1) Produção vegetal, animal e caça; 2) Fabricação de produtos alimentícios; 3) Extração de petróleo bruto e gás natural; 4) Extração de minerais metálicos; 5) Fabricação de metais básicos; 6) Fabricação de veículos automóveis, reboques e semi-reboques; 7) Fabricação de papel e produtos do papel; 8) Fabricação de produtos

média, por 80% do montante exportado entre 1998 e 2024. Desses 10 produtos listados, escolhemos 6 que representam o setor primário (produção agrícola, extração de recursos naturais e agroindústria)[166]. Os resultados estão expressos no gráfico abaixo:

Gráfico 1- Percentual dos principais produtos primários



Fonte: SECEX

Do gráfico acima, depreende-se que, enquanto no início do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, os principais produtos primários representavam pouco menos de 50%, esse percentual cresce praticamente em todo o período, atingindo 74,3% em 2022.

4. A ALIANÇA ENTRE O ESTADO BRASILEIRO E O AGRONEGÓCIO

O segundo governo Fernando Henrique Cardoso passará a tratar o agronegócio ou agricultura capitalista como prioridade tanto na sua política macroeconômica externa como na política agrícola interna.

químicos; 9) Fabricação de coque e produtos petrolíferos refinados; 10) Fabricação de máquinas e equipamentos.

166 1) Produção vegetal, animal e caça; 2) Fabricação de produtos alimentícios; 3) Extração de petróleo bruto e gás natural; 4) Extração de minerais metálicos; 5) Fabricação de metais básicos; 6) Fabricação de papel e produtos do papel.

Contudo, o Estado brasileiro precisaria recompor os instrumentos de fomento ao agronegócio que haviam sido desmantelados com a ascensão neoliberal no país.

A abertura comercial iniciada no começo da década de 1990 resultou em profundas mudanças nas instituições de política comercial e agrícola que vigoram por décadas. Estruturas como o Instituto do Açúcar e Álcool (IAA) e o Instituto Brasileiro do Café (IBC), além de mecanismos de regulação como o Programa de Garantias e Preço Mínimo (PGPM), o monopólio estatal na compra de trigo, os estoques reguladores de carne e leite e o Programa de Apoio à Atividade Agropecuária (Proagro) foram gradualmente desmontados. Esses instrumentos, fortemente sustentados por recursos fiscais e monetários, haviam marcado a lógica de proteção ao setor, mas passaram a ser vistos como insustentáveis diante das novas diretrizes de liberalização e ajuste macroeconômico (DELGADO, 2012).

A emergência da crise de Balanço de Pagamentos entre o final de 1998 e o começo de 1999 fez com que o Estado brasileiro potencializasse o agronegócio, que, nas palavras de Delgado (2012, p. 94), "é uma associação do grande capital agroindustrial com a grande propriedade fundiária". Essa associação realiza uma estratégia econômica de capital financeiro, perseguindo o lucro e a renda da terra, sob patrocínio de políticas de Estado"

O segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso marca o início dessa associação de políticas de Estado e o agronegócio. Delgado (2012; 2010) aponta cinco dessas como sendo primordiais:

a. Um programa estratégico de investimentos em infraestrutura territorial, baseado em "eixos do desenvolvimento", com o objetivo de gerar economias externas por meio da integração de novos territórios, sistemas de transportes e corredores logísticos ao agronegócio;

b. Direcionamento da pesquisa agropecuária com um alinhamento explícito do sistema público de pesquisa agropecuária

(EMBRAPA), que passou a atuar em estreita cooperação com empresas multinacionais ligadas ao agronegócio;

c. A política fundiária adotou uma postura permissiva, deixando sem controle efetivo as chamadas "terras devolutas", além daquelas que não cumpriam a função social e mesmo parte das autodeclaradas produtivas;

d. A mudança do regime cambial devolveu a competitividade internacional ao agronegócio;

e. A política agrícola retomou a concessão de crédito rural nos planos de safra, iniciada com o programa Moderfrota.

A estratégia das chamadas *campeãs nacionais* constituiu-se em um dos pilares da política industrial dos governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016). Sob Lula da Silva e Dilma Rousseff, buscou-se fomentar grandes conglomerados capazes de competir no mercado internacional, numa retomada do ideário nacional-desenvolvimentista. Essa diretriz se apoiava no entendimento de que o Brasil deveria superar a perda de relevância da indústria – que vinha em queda desde os anos 1980 – e recuperar protagonismo econômico a partir do fortalecimento de grupos empresariais com capacidade de competir globalmente, apoiados sobretudo pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (CANO, 2010; BNDES, 2017).

Nesse contexto, a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), lançada em 2003, foi o marco inicial de uma nova orientação do Estado brasileiro no campo industrial. O programa combinava medidas horizontais de apoio à inovação, incentivos setoriais e a aposta em áreas estratégicas como biotecnologia, nanotecnologia e energias renováveis (CANO, 2010). A partir desse arcabouço, estruturou-se também o Sistema Nacional de Inovação, com marcos institucionais como a Lei da Inovação (2004) e a criação da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (2004), instrumentos que visavam dar sustentação à estratégia de fortalecimento de setores considerados estratégicos (GUERRIERO, 2012).

A lógica das campeãs nacionais se tornaria ainda mais evidente com o lançamento da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) em 2008, que ampliou o escopo da PITCE e articulou-se com programas como o PAC e o PACTI. O PDP previa incentivos fiscais, ampliação do crédito subsidiado pelo BNDES e apoio direto à internacionalização das empresas. Entre os setores priorizados, destacava-se o complexo de carnes, em que o governo buscava consolidar o Brasil como maior exportador mundial e garantir escala às empresas para superar barreiras sanitárias e de mercado (MUNGIOLI, 2019; BNDES, 2017).

Esse movimento se refletiu diretamente na estrutura do setor de proteína animal, com fusões e aquisições de grande porte apoiadas pelo Estado. Exemplos marcantes foram a formação da BRF S.A., a partir da fusão entre Sadia e Perdigão, e a expansão da JBS S.A., impulsionada pela associação com a Bertin. Tais operações expressaram a materialização da política de campeãs nacionais, que, segundo Ramos, Gonçalves e Fragoso (2019), deve ser entendida como o pano de fundo da transnacionalização e da concentração industrial no segmento. O Estado, por meio do BNDES, desempenhou papel central nesse processo, transformando empresas brasileiras em atores globais no setor de proteína animal.

Outra forma a ser analisada de ligação entre o Estado e o agronegócio foi o relançamento do sistema de crédito com provisão de fundos públicos. O chamado Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) foi criado em 1965 e desde a sua criação até o presente, tem operado por meio de diversos arranjos que basicamente redirecionam recursos públicos e privados para o financiamento de atividades do setor rural. Esses financiamentos são concedidos com taxas de juros significativamente reduzidas (fortemente subsidiadas), além de outras condições vantajosas quando comparados às do crédito bancário convencional (DELGADO, 2012).

Para nosso propósito, é importante demonstrar, baseando-se em Delgado (2020), como o capital financeiro a partir do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) atua na agricultura brasileira.

Em primeiro lugar, a forma tradicional de relação do capital financeiro é a relação bancária de crédito e débito, amplamente subsidiada e garantida, em grande parte, por hipotecas sobre propriedades rurais. Há também um amplo acesso ao crédito rural subsidiado, aliado a benefícios fiscais generosos e cobrança simbólica do Imposto Territorial Rural (ITR) – isso estimula tanto a concentração de capitais quanto a diversificação de sociedades anônimas e *holdings* que passam a investir não só na agricultura e em cadeias agroindustriais, mas também em outros setores interessados em explorar as rendas fundiárias e financeiras associadas ao setor primário.

Dentro desse contexto, o mercado de terras torna-se igualmente concentrado pela lógica do capital financeiro, seja pela expansão do crédito bancário com garantias de hipotecas, seja pela valorização das propriedades induzida por subsídios fiscais e financeiros ou ainda pela alta nos preços agrícolas. Destaca-se também a presença do capital financeiro na bolsa de valores e mercadorias, por meio da emissão de ações, debêntures e contratos de commodities.

Para finalizar, alguns segmentos agroindustriais apresentam forte presença de capital externo, especialmente nos setores sucroalcoleiro e de celulose. Nesses casos, empresas sob a forma de sociedades anônimas controlam simultaneamente ativos industriais e grandes extensões de terras destinadas à produção agrícola ou florestal.

No contexto mais recente (2015-2019) emergem novas formas de articulação do capital financeiro e do setor primário, centradas na propriedade e no controle de recursos naturais estratégicos como terra, minerais e águas. Tais mecanismos, ainda que remetam a mecanismos já conhecidos, apresentam um elemento inovador: a busca pela internacionalização desses mercados. Esse movimento tem se expressado de diferentes maneiras, como entrada maciça de capitais estrangeiros em empresas imobiliárias rurais, discussões sobre o acesso de estrangeiros ao mercado de terras e os movimentos de fusões e aquisições nos setores agroindustriais e minerais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise evidencia que a política das campeãs nacionais, ainda que concebida como estratégia de fortalecimento industrial e de internacionalização de empresas brasileiras, se desenvolveu em meio a um padrão de acumulação marcado pelo rentismo e pela especialização primária da pauta exportadora. O Estado, ao apoiar grandes conglomerados, buscava simultaneamente alavancar setores estratégicos e assegurar superávits comerciais capazes de sustentar a remuneração do capital financeiro. Dessa forma, a lógica rentista esteve presente como pano de fundo da política industrial, subordinando parte de seus resultados às exigências de equilíbrio externo.

No caso do setor de proteína animal, essa dinâmica torna-se exemplar. O apoio do BNDES viabilizou a formação de gigantes como BRF e JBS, cuja expansão internacional respondia não apenas à busca por competitividade, mas também à necessidade de consolidar o Brasil como potência exportadora de commodities. Contudo, ao mesmo tempo em que ampliava a presença global dessas empresas, o processo reforçava a dependência estrutural da economia brasileira de produtos primários, revelando que o agronegócio e as exportações de alimentos se tornaram elementos centrais para viabilizar a lógica financeira de curto prazo.

Assim, a política de campeãs nacionais não rompeu com a trajetória histórica de vinculação entre o Estado, o capital financeiro e o setor primário-exportador. Ao contrário, acabou funcionando como elo entre essas dimensões: de um lado, atendendo à demanda por saldos comerciais necessários ao rentismo; de outro, fortalecendo grupos empresariais cuja base de acumulação permanecia concentrada em setores de baixa complexidade tecnológica.

Portanto, as contradições reveladas demonstram que a política industrial do período, embora tenha recolocado o Estado como indutor do crescimento, não conseguiu alterar a lógica estrutural do desenvolvimento brasileiro. O fortalecimento das campeãs nacionais, articulado ao rentismo e à reprimarização da pauta exportadora,

reafirma os limites de um modelo que, em vez de promover a diversificação produtiva e tecnológica, reforçou a dependência externa e a centralidade das commodities no padrão de inserção internacional do Brasil.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. **A desertificação neoliberal no Brasil (Collor, FHC e Lula)**. Campinas/SP: Autores Associados, 2004.

BATISTA, P. N. O consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latinoamericanos. In: BATISTA, P. N. *et al*. **Em defesa do interesse nacional: desinformação e alienação do patrimônio público**. 3ª ed. São Paulo, Paz e Terra, 1995.

BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). **Livro verde:** nossa história como ela é. Rio de Janeiro: 2017.

BOITO JR, Armando. A burguesia brasileira no governo Lula. **XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología.** Buenos Aires, 2009.

BRASIL. **Decreto nº 1.068, de 2 de março de 1994.** Dispõe sobre a inclusão no Programa Nacional de Desestatização (PND) das participações societárias minoritárias, detidas pelas entidades da Administração Federal que menciona, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 mar. 1994a, p. 3045. Disponível em: D1068. Acesso em: 18/08/2025.

BRASIL. **Medida Provisória nº 362, de 25 de outubro de 1993**. Altera as Leis n.os 8.031, de 12 de abril de 1990, 8.177, de 1º de março de 1991, e 8.249, de 24 de outubro de 1991, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 out. 1993. Seção 1, p. 15821. Disponível em: Portal da Câmara dos Deputados. Acesso em: 18/08/2025.

BRUNO, Miguel; CAFFE, Ricardo. Indicadores macroeconômicos de financeirização: metodologia de construção e aplicação ao caso do Brasil. **In: POPULAÇÃO, espaço e sustentabilidade: contribuições para o desenvolvimento do Brasil.** Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

CANO, W. A política industrial do governo Lula. **Texto para discussão do Departamento de Economia da Unicamp**, v. 181, 2010.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. A década mais que perdida: vulnerabilidade e restrição externas no Brasil nos anos 90. **Economia-Ensaios**, 17(2)/18(1), pp. 87-102, Uberlândia, jul.-dez.2003.

CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em crise:** a economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: Editora UNESP, IE Unicamp, 2002.

CORAZZA, Gentil. Globalização Financeira: a utopia do mercado e a reinvenção da política. **Revista Economia Ensaios**, Uberlândia, Minas Gerais, Brasil, v. 19, n. 2, 2009. Disponível em: https://seer.ufu.br/index.php/revistaeconomiaensaios/article/view/1544. Acesso em: 16 ago. 2025.

DELGADO, Guilherme Costa. **Do "capital financeiro na agricultura" à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012).** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.

DELGADO, Guilherme Costa. Especialização primária como limite ao desenvolvimento. **Desenvolvimento em Debate**, v. 1, n. 2, p. 111-125, jan./ago. 2010.

DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Dominique. **The neoliberal (counter) – revolution**. *In*: Saad Filho, Alfredo & Deborah Johnston (eds.). Neoliberalism: a critical reader. London: Pluto Books, 2005.

FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. In: **Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales**. Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires, 2006.

FILGUEIRAS, Luiz. **A história do Plano Real: fundamentos, impactos e contradições**. São Paulo: Boitempo, 2000.

GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André; CASTRO, Lavinia Barros de; HERMANN, Jennifer (orgs.). **Economia brasileira contemporânea: 1945-2010**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GOWAN, Peter. **A roleta global**. Tradução de Regina Bhering. Rio de Janeiro: Record, 2003.

GUERRIERO, Ian Ramalho. **Formulação e Avaliação de Política Industrial e o caso da PDP.** Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

HILFERDING, Rudolf. **O capital financeiro**. São Paulo: Abril Cultural, 1985. Col. Os Economistas.

KRIPPNER, Greta. The Financialization of the American Economy. **Socio-Economic Review** v. 3, n. 2, p. 173–208, 2005. Disponível em: https://doi. org/10.1093/SER/mwi008 . Acesso em: 15 fev. 2019.

LAPAVITSAS, Costas. Financialised capitalism: crisis and financial expropriation. **Historical Materialism**, v. 17, n. 2, p. 114-148, 2009.

MACIEL, David. O governo Collor e o neoliberalismo no Brasil (1990-1992). **Revista UFG**, Dezembro de 2011.

MUNGIOLI, Rafael Palma. **O desenvolvimentismo possível? Política de campeões nacionais e a inserção internacional do Brasil em inícios do século XXI.** Rio de Janeiro: Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia – Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, 2019.

NEVES, Newton J. de O.; FAGUNDES, Milton. **Collor: o artífice do caos**. 2. ed. São Paulo: Mission Edições e Eventos Ltda. 1996.

OLIVEIRA, Francisco de. **Collor: a falsificação da ira.** Rio de Janeiro: Imago Ed., 1992.

RAMOS, José Maria; GONÇALVES, Oksandro Odisval; FRAGOSO, Rui Manuel de Sousa. **Política de defesa da concorrência e a nova economia institucional:** uma análise da indústria de proteína animal brasileira Évora: Desenvolvimento e Sociedade, n.6, 2019.

RODRIGUES, Carlos Henrique Lopes; JURGENFELD, Vanessa Follmann. O neoliberalismo no governo Itamar Franco: uma análise de sua política de privatizações. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, n. 60, p. 145-174, maio/ago. 2021.

TARIFA LOPES, V. A reprimarização das exportações brasileiras em perspectiva histórica de longa duração. **Carta Internacional**, **15**(3), 2020.

VARASCHIN, Jorge Armindo Aguiar. Plano Real: normatização de uma economia financeirizada. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 1 (80), p. 85–99, jan.–abr. 2024.

COMO AS VARIÁVEIS MACROECONÔMICAS SÃO AFETADAS PELAS EXPECTATIVAS DO MERCADO, UMA VISÃO DO BRASIL.[167]

Jaime William de Andrade Charles [168]

INTRODUÇÃO

O presente capítulo irá analisar como as variáveis macroeconômicas se comportam perante as expectativas do mercado quanto aos principais componentes de atividade econômica (inflação, câmbio e juros), utilizando como base os conceitos de psicologia econômica comportamental e a economia heterodoxa. No Brasil, essas variáveis estão inseridas no chamado tripé macroeconômico, composto por metas de inflação, câmbio flutuante e controle fiscal.

O comportamento dos agentes econômicos brasileiros foi gradualmente sendo moldado ao longo das décadas. Esse processo culminou na hiperinflação da década de 1980. Tal fenômeno é parcialmente explicado pelos excessivos mecanismos de indexação da economia nacional, que ainda influenciam as expectativas econômicas atuais. Nesse cenário, a memória inflacionária e a cultura de indexação contribuem para essa dinâmica peculiar da economia

167 Nota: este texto foi revisado com apoio de IA Generativa para correção ortográfica e analise gramatical.

168 Bacharel em Ciências Econômicas pelo Centro Universitário FMU-SP, com MBA em Gestão Financeira e Controladoria pelo Centro Universitário União das Américas Descomplica. E, pós-graduado em Gestão de Negócios com foco em competências comportamentais pelo *Business Behavior Institute of Chicago* e atualmente pós-graduando em Psicologia Social pela Faculdade Anhanguera.
Apliquei meus conhecimentos em pesquisas sobre heurísticas comportamentais, conjuntura econômica latino-americana e comportamento do consumidor, com foco na interseção entre economia, comportamento humano e contextos sociais.
Lattes: http://lattes.cnpq.br/6341405116254365
LinkedIn: https://www.linkedin.com/in/jaime-william-de-andrade-charles-b75916147/

brasileira, especialmente em um contingente social que costuma interagir de maneira particular com inflação e juros elevados.

Este capítulo em questão também examinará como as abordagens da economia comportamental podem oferecer soluções eficazes para os desafios econômicos do país. As variáveis macroeconômicas como inflação, câmbio e juros não são apenas reflexo de fundamentos econômicos passados, mas também são fortemente influenciadas por expectativas quanto ao futuro. Em um contexto de incerteza e imperfeições informacionais, as decisões de consumo, investimento e poupança são guiadas por projeções subjetivas sobre a trajetória da economia.

Tradicionalmente, o *mainstream* econômico pressupõe que os indivíduos são racionais e formam suas expectativas com base em todas as informações disponíveis, de maneira perfeitamente estruturada, mas evidências empíricas e teóricas oriundas da economia comportamental têm desafiado tal visão, revelando que vieses cognitivos, heurísticas (atalhos mentais) e ruídos podem comprometer a racionalidade dos agentes.

Dessa forma, é possível compreender que as expectativas econômicas dos brasileiros foram sendo continuamente reconfiguradas ao longo das décadas, enraizando-se em experiências inflacionárias passadas. Esse encadeamento de ações é, parcialmente, explicado pelos mecanismos institucionais de indexação presentes na economia nacional. Atualmente, tais mecanismos ainda exercem forte influência sobre a dinâmica macroeconômica, contribuindo para uma retroalimentação da memória inflacionária e para a persistência cultura de indexação.

A peculiaridade brasileira reside em um contingente social que costuma interagir bem, tanto com inflação alta, quanto com juros elevados, distinguindo-se do pressuposto clássico. Assim, a integração entre as percepções sociais e as narrativas de mercado é essencial para compreender o impacto das expectativas na dinâmica macroeconômica brasileira.

O objetivo deste capítulo é examinar como as expectativas de mercado, moldadas por fatores comportamentais e institucionais, influenciam as principais variáveis macroeconômicas brasileiras. Para isso, a seção 1 discute os fundamentos teóricos da economia comportamental e da macroeconomia heterodoxa. Na subseção 1.1, desenvolve-se uma análise empírica de como essas abordagens interferem nas decisões macroeconômicas no Brasil. A subseção 1.2 explora o papel das políticas econômicas e dos vieses cognitivos, articulando conceitos teóricos com evidências empíricas e gráficos ilustrativos. Em seguida, a subseção 1.3 examina os impactos dessas dinâmicas sobre a economia nacional. Por fim, na última seção, apresentam-se as conclusões e implicações para políticas públicas.

1. ECONOMIA COMPORTAMENTAL E HETERODOXA

Esta seção propõe-se a analisar como a economia comportamental e a macroeconomia heterodoxa compartilham críticas à racionalidade perfeita e ao modelo de equilíbrio econômico e comportamental das correntes neoliberais. Ambas as abordagens convergem na crítica ao individualismo metodológico e à hipótese de expectativas racionais, valorizando, em contrapartida, fatores como heurísticas cognitivas, estruturas institucionais e contextos históricos que moldam os comportamentos econômicos dos agentes.

Para isso, partimos do princípio com o conceito de racionalidade limitada, introduzido por Herbert Simon na década de 1940, o qual desafia a visão econômica clássica de que os indivíduos são plenamente racionais em suas decisões econômicas. Segundo Simon, os agentes não buscam apenas maximizar sua utilidade ou elevar seus lucros de maneira ótima, mas também operam com informações limitadas, tempo escasso e capacidades cognitivas restritas. Como resultado, acabam tomando suas decisões com base em anomalias sociais compreendidas, bem como restrições cognitivas, comportamentos

que se afastam do modelo idealizado de racionalidade econômica (SBICCA, 2014).

A racionalidade limitada manifesta-se no processo da tomada de decisão, quando fatores políticos, sociais, familiares e econômicos interferem nas escolhas dos indivíduos. Essa interferência compromete a análise objetiva das opções disponíveis, causando inconsistências ou dificuldades na análise de dados objetivos, gerando dificuldades na racionalização ideal e resultando em inconsistências cognitivas, erros de julgamento e incertezas diante de eventos exógenos importantes além da incapacidade de calcular resultados com precisão (AKERLOF; SHILLER,2009).

Embora a teoria clássica pressuponha que os indivíduos tratem informações de forma objetiva e sejam racionais em suas escolhas, a prática revela que as decisões econômicas envolvem problemas e cenários complexos, em que podem ocorrer limitações cognitivas levando os agentes a recorrem aos heuréticas, como forma de reduzir tais restrições e facilitar a tomada de decisão. Essas estratégias são especialmente relevantes em ambientes de incerteza (como crises e instabilidade econômica), nos quais o custo de uma análise racional exaustiva é alto. Assim, as escolhas econômicas não ocorrem em um vácuo racional e estático, mas são influenciadas por elementos emocionais, sociais, institucionais e históricos (KAHNEMAN; TVERSKY, 1979).

Segundo Damásio (1996, pp. 25-38), as emoções desempenham papel central na vida e nas escolhas econômicas das pessoas, desafiando a visão tradicional de que as decisões econômicas são puramente racionais. De acordo com ele, a finalidade de raciocinar e tomar decisões consiste em: (a) poder de escolha, decisão sobre uma resposta; (b) tomar uma decisão em meio às diferentes opções; e (c) avaliar as consequências de cada uma dessas opções no futuro (DAMÁSIO, 1996, p. 197-205).

Essa relação entre horizontes temporais nas expectativas já havia sido antecipada por Keynes (1996, cap. 12), ao argumentar que as expectativas de curto prazo dependem, em grande medida, das

expectativas de médio e longo prazo. Segundo essa lógica, empresários tomam decisões como a aquisição de equipamentos, insumos e estoques com base em projeções futuras da atividade econômica. Assim, as expectativas de longo prazo atuam como referência, sendo frequentemente formadas a partir de extrapolações das expectativas de curto prazo, mesmo que estas últimas estejam sujeitas a incertezas e variações conjunturais.

A publicação da *Prospect Theory*, em 1979, por Daniel Kahneman e Amos Tversky, marcou um divisor de águas na economia comportamental. Essa teoria demonstrou de forma sistemática que os agentes econômicos avaliam perdas e ganhos de maneira assimétrica em contextos de risco. Tal fenômeno é o que ficou conhecido como "aversão a perdas", evidenciando como as pessoas são emocionalmente mais propensas a evitarem perdas ao invés de buscarem ganhos proporcionais (KAHNEMAN; TVERSKY, 1979).

Segundo Kahneman (2011) as decisões humanas são frequentemente guiadas por dois sistemas mentais complementares, porém distintos: o Sistema 1, ou automático, que funciona de maneira intuitiva, rápido e fácil, permitindo respostas imediatas, baseadas em associações emocionais e experiências passadas; e o Sistema 2, ou reflexivo, este age de modo mais analítico e deliberado, com associações lentas e controladas, sendo responsável pelo pensamento racional e pela avaliação cuidadosa das situações. Os dois sistemas costumam trabalhar em conjunto para facilitar a tomada de decisão, mas podem entrar em conflito quando o impulso intuitivo do Sistema 1 contradiz a análise crítica do Sistema 2, o que demanda um maior esforço cognitivo para controlar ou reconsiderar as respostas automáticas. (THALER; SUNSTEIN, 2008).

Nesse processo, as pessoas frequentemente utilizam o viés de confirmação, em que os indivíduos buscam informações que reforcem suas crenças pré-existentes, muitas vezes levando a decisões equivocadas, refletindo em uma ampla instabilidade econômica ou histeria coletiva.

Compreender as heurísticas torna-se essencial, uma vez que são atalhos cognitivos úteis, porém imperfeitos e que podem levar a erros sistemáticos. A heurística da representatividade, por exemplo, ocorre quando indivíduos avaliam probabilidades com base em semelhanças superficiais, ignorando dados objetivos. Já a heurística da ancoragem descreve que, na ausência de informações completas, a tendência é usar informações iniciais como ponto de referência, ainda que essas não sejam adequadas ao contexto decisório atual (KAHNEMAN, 2011; GIGERENZER, 2022).

2. A INFLUÊNCIA DA ECONÔMIA COMPORTAMENTAL NAS DECISÕES MACROECONÔMICAS BRASILEIRAS

No cenário econômico brasileiro, esses vieses manifestam-se por meio de conceitos como inércia, efeito manada e efeito de autoridade, todos derivados de heurísticas sociais que influenciam a tomada de decisão:

i. A inércia refere-se ao comportamento de manter decisões passadas por hábito, mesmo diante de novas informações. No cenário macroeconômico, essa característica ocorre quando os agentes formulam expectativas baseadas em projeções passadas, o que leva a uma constante realimentação das expectativas, contribuindo para uma elevação persistente das projeções de inflação, juros e câmbio (mesmo na ausência de choques econômicos relevantes).

ii. O efeito manada descreve o comportamento coletivo, adotando decisões com base no que a maioria está fazendo, muitas vezes sem análise crítica ou fundamentação individual.

iii. Já o efeito de autoridade consiste na inclinação de aceitar informações ou decisões provenientes de figuras percebidas como especialistas e economistas, sem questionamentos adicionais.

Essas características podem moldar a tomada de decisão econômica, que se orienta não apenas por dados objetivos, mas pelas expectativas, emoções e pela percepção subjetiva do risco. Segundo Samson (2015), a perspectiva do risco como sentimento mostra que decisões em contextos de incerteza são fortemente influenciadas por reações emocionais. Assim, decisões podem ser guiadas predominantemente por emoções imediatas geradas pelas expectativas ou vivenciadas no momento da escolha.

No contexto da economia brasileira, tal influência é intensificada por formadores de opinião (economistas, jornalistas e autoridades políticas), cujas projeções impactam nas expectativas dos agentes econômicos. A divulgação de estimativas sobre inflação, taxa de juros, câmbio ou PIB pode modificar substancialmente os comportamentos de consumo e investimento, e poupança, reforçando a importância de compreender os mecanismos psicológicos por trás das decisões econômicas.

Assim, evidencia-se que as decisões econômicas, longe de serem puramente racionais, são moldadas por estruturas cognitivas simplificadoras, por emoções e pelas expectativas sociais, que influenciam diretamente a dinâmica macroeconômica do país.

O papel das expectativas e da psicologia econômica ficou evidente, no Brasil, após o artigo "Recessão e taxa de juros", de André Lara Resende e Pérsio Arida, em 1985. Nele, os autores argumentam que a hiperinflação brasileira, que se disseminou ao longo das décadas de 1980 e início dos anos 1990, apresentava uma forte componente inercial, sustentada por mecanismos institucionais de indexações em contratuais, salariais e ativos monetários. Tais mecanismos criavam um ambiente no qual os agentes ajustavam preços diariamente com base em expectativas de inflação passada, o que reforçava a persistência do processo inflacionário. Nesse contexto, a inflação tornava-se um fenômeno autorreforçado, no qual a memória inflacionária condicionava o comportamento presente e futuro dos agentes econômicos (ARIDA & RESENDE, 1985).

A indexação contratual, nesse contexto, consolidou-se como uma resposta adaptativa à inflação crônica. Conforme Resende (1984), o comportamento inercial da inflação no Brasil representava uma rigidez estrutural nas decisões econômicas, na medida em que os agentes priorizavam a recomposição de perdas reais por meio de mecanismos automáticos de reajuste, como indexações salariais e contratuais, independentemente de mudanças conjunturais ou de expectativas futuras. Essa dinâmica reforçava um padrão de comportamento econômico preso a experiências históricas, dificultando a adaptação às novas realidades econômicas

Segundo Sbicca (2014), os vieses comportamentais tendem a se intensificar especialmente em momentos de crise, como durante períodos de hiperinflação ou em contextos excepcionais, como a pandemia de COVID-19. Nessas circunstâncias, os indivíduos simplificam decisões econômicas complexas, recorrendo a heurísticas cognitivas — atalhos mentais que facilitam escolhas, mas que também podem distorcer percepções e julgamentos.

Com base nos estudos de Tversky e Kahneman (1983), Sbicca (2014) classifica três heurísticas principais, fundamentais para compreender o comportamento econômico em contextos de incerteza:

i. Representatividade: ocorre quando os agentes avaliam a probabilidade de um evento ocorrer com base em sua semelhança com eventos passados, ignorando a base estatística real ou elementos que indicariam um resultado diferente no futuro (GIGERENZER, 2008). Na prática, isso leva à sobre generalização, como quando agentes esperam que um ciclo inflacionário se repita apenas por ter ocorrido anteriormente, desconsiderando o novo contexto macroeconômico.

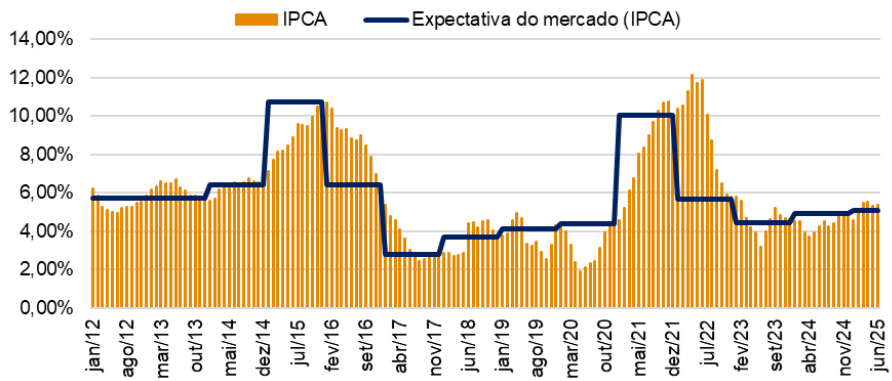
ii. Disponibilidade: leva os indivíduos a julgarem a probabilidade de ocorrência de um evento com base na facilidade de recordação de situações semelhantes. Eventos mais recentes ou emocionalmente marcantes tornam-se referências mais acessíveis na memória, podendo provocar superestimações ou subestimações, dependendo da saliência do evento lembrado (Samsum, 2015).

iii. Ancoragem: ocorre quando decisões — individuais ou coletivas — são influenciadas por informações iniciais, muitas vezes irrelevantes, utilizadas como pontos de referência durante o processo decisório (THALER; SUNSTEIN, 2008). Na economia, âncoras podem ser números divulgados em discursos oficiais, valores passados ou projeções preliminares que moldam expectativas futuras, mesmo quando não refletem com precisão a conjuntura atual.

3. IMPACTOS SOBRE A DINÂMICA ECONÔMICA

Nos gráficos a seguir, observa-se a existência de uma correlação estatística entre as variáveis analisadas, indicando uma convergência entre expectativas e resultados efetivos.

Gráfico 1 – Expectativa para o IPCA e IPCA real, variação em 12 meses – Jan/2012 a Jun/2025



Fonte: Banco Central do Brasil (BCB), IBGE 2025.

O Gráfico 1 mostra que, entre janeiro de 2012 e junho de 2025, as projeções do mercado para a inflação influenciaram diretamente a trajetória do IPCA, índice oficial de preços ao consumidor. Em diversos momentos, observa-se que, ao se antecipar uma aceleração inflacionária, o IPCA apresentou inclinação de alta quase imediata. Por outro lado, quando as expectativas sinalizaram uma desaceleração, os reajustes de preços tenderam a ocorrer de forma mais gradual,

evidenciando um processo de desindexação mais lento e dependente da persistência do novo cenário.

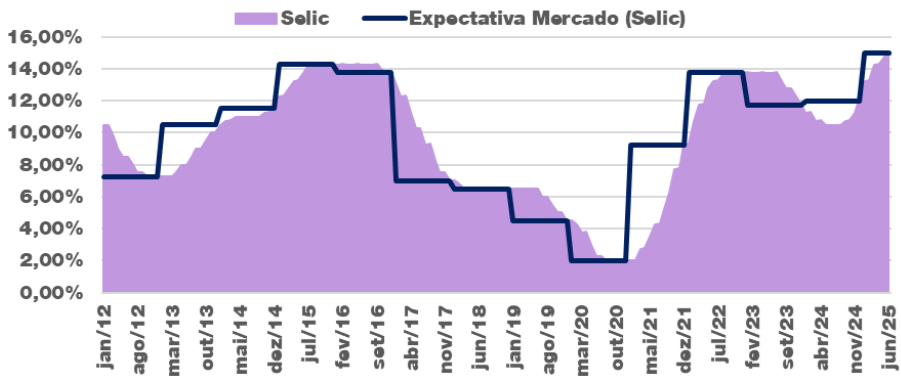
Essas heurísticas distorcem a avaliação de risco e influenciam diretamente a dinâmica de variáveis como inflação, taxa de juros e câmbio. Elas interferem na maneira como os agentes precificam ativos, renegociam contratos e reagem às diretrizes da política monetária. Por exemplo, uma simples declaração pública sinalizando um possível aumento da taxa Selic pode, mesmo sem uma alteração concreta, provocar a elevação das expectativas inflacionárias e um reajuste geral nos preços e nas taxas de juros futuros, exigindo uma postura mais agressiva do Banco Central para reverter os efeitos sobre as expectativas.

Além disso, a heurística da ancoragem pode ser utilizada de forma estratégica, por meio de políticas públicas e instrumentos de *nudge* involuntário, como pequenos "empurrões" comportamentais que influenciam amplamente as decisões dos agentes econômicos (THALER; SUNSTEIN, 2008). Um exemplo claro é a divulgação do Boletim Focus Banco Central, no qual são apresentadas semanalmente as projeções do mercado para variáveis macroeconômicas. Tais projeções podem atuar como âncoras cognitivas, pois, quando o mercado indica uma aceleração inflacionárias, a simples publicação dessa possibilidade já tende a desencadear reações comportamentais dos agentes (empresas e consumidores), que passam a reajustar seus preços de forma antecipada com base nessas expectativas, o que, paradoxalmente, contribui para reforçar o cenário inflacionário que inicialmente se buscava conter

As expectativas registradas no Boletim Focus, representadas no Gráfico 2, refletem a percepção do mercado sobre a direção futura da taxa básica de juros. Sempre que o mercado antecipa uma elevação da taxa básica de juros na reunião seguinte do Comitê de Política Monetária (Copom), verifica-se um ajuste proporcional - igual ou parcial - na taxa Selic. Embora esse ajuste nem sempre ocorra de forma integral ou imediata, ele tende a acontecer independentemente das condições econômicas vigentes.

Um padrão semelhante é observado, quando há a sinalização de uma possível redução, as expectativas se reacomodam em consonância, refletindo o comportamento preditivo dos agentes diante da comunicação oficial e do cenário macroeconômico vigente.

Gráfico 2 – Comparação entre as expectativas de juros e a taxa Selic efetiva, taxa mensal - Jan/2012 a Jun/2025.



Fonte: Banco Central do Brasil (BCB), 2025.

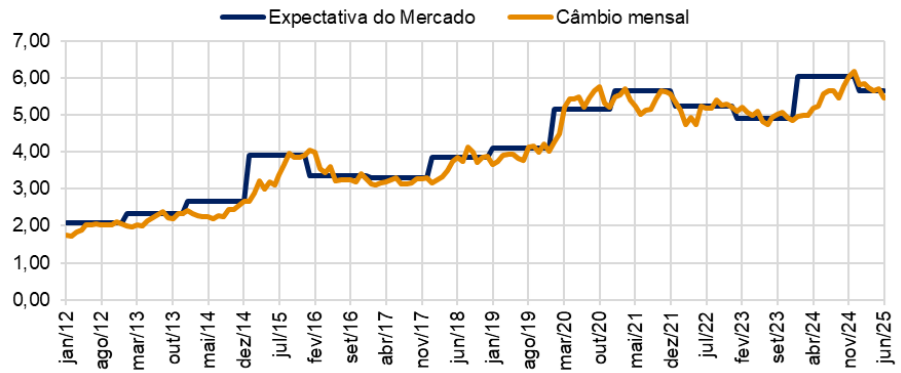
Tal característica se aplica ao câmbio, a mera expectativa de desvalorização do Real frente ao Dólar, ainda que não concretizada, pode elevar a demanda pela moeda estrangeira, aumentar o custo de matérias-primas importadas e até provocar a fuga de capitais, como mecanismo de proteção patrimonial.

Esses vieses comportamentais moldam as narrativas econômicas no Brasil e influenciam diretamente variáveis macroeconômicas centrais. A tomada de decisão passa a ser guiada mais por expectativas, probabilidades subjetivas e emoções imediatas do que por análises racionais fundamentadas.

A perspectiva do risco como sentimento reforça que, em contextos de incerteza, as decisões econômicas são frequentemente determinadas por reações emocionais instantâneas, vivenciadas no momento da escolha, em detrimento de avaliações objetivas e calculadas.

O conjunto de políticas adotado após a adoção do tripé macroeconômico, em 1999, visou estabilizar as expectativas e criar previsibilidade para as decisões econômicas. No entanto, manteve os vieses existentes e criou novos, como o viés de projeção, por exemplo, que se refere à tendência de que gostos e preferências permanecerão iguais ao longo do tempo, superestimando o impacto de adversidades no gosto e planejamento, o que pode afetar decisões de consumo e investimento, uma vez que agentes projetam tendências recentes como se fossem permanentes, desconsiderando mudanças conjunturais e sinais de reversão econômica.

Gráfico 3 – Expectativas cambiais em relação ao câmbio nominal, média final de cada mês – Jan/2012 a Jun/2025.



Fonte: Banco Central do Brasil (BCB), 2025

As heurísticas e os vieses ajudam a explicar por que em determinados períodos a inflação elevada ou a apreciação cambial são induzidos estigmas e ajustes automáticos de contratos e preços, reforçando padrões históricos mesmo quando os fundamentos econômicos começam a sinalizar um movimento contrário. Desse modo, mecanismos como a aversão à mudança, a inércia e o viés do *status quo* dificultam a adesão a novas soluções, exigindo estratégias como *nudges* e induzir comportamentos desejados.

Tal fenômeno deve ser compreendido com uma forma de nudge involuntário, em que a própria sinalização oficial atua como

âncora para decisões econômicas. A heurística da ancoragem, nesse caso, aparece quando os agentes usam previsões de inflação de juros como referências dominantes, mesmo que não haja dados que a sustentem integralmente essa decisão. Isso ajuda a explicar por que as expectativas frequentemente se descolam dos fundamentos reais da economia e costumam gerar pressões adicionais sobre essas variáveis.

Como evidenciado por Keynes (1996, cap.12), a maior parte, senão todas, as decisões econômicas, especialmente as decisões de investimento, depende em última análise da expectativa de retorno futuro. Além disso, Keynes enfatiza que essas expectativas são movidas não apenas por fundamentos econômicos, mas também por convenções, confiança e pela incerteza fundamental que permeia o ambiente econômico. Esse entendimento reforça a importância de entender como a interação entre fatores psicológicos, fisiológicos e institucionais molda as escolhas econômicas e impacta diretamente variáveis macroeconômicas fundamentais.

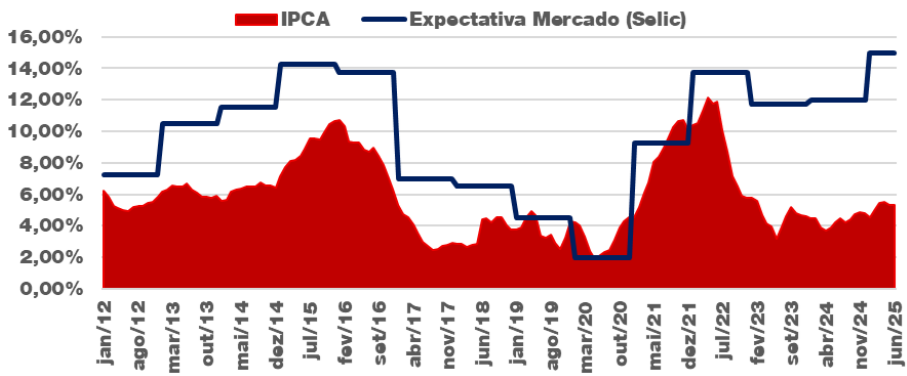
As correntes clássicas e neoclássicas sugerem que as flutuações e variações na economia real são explicadas por distúrbios monetários. Assim, políticas fiscais expansionistas elevariam a demanda por moeda, resultando na alta dos preços de bens e serviços. Devido à neutralidade da moeda no longo prazo, iria criar um trade-off apenas no curto prazo entre inflação e desemprego.

Esse cenário é explicado por Friedman (1968), de maneira critica a versão original da Curva de Phillips, ao destacar que as negociações salariais não dependem apenas das condições do mercado de trabalho, mas sobretudo das expectativas dos trabalhadores em relação à inflação futura, já que estes estão preocupados com o poder de compra real de seus salários, não sofrendo de "ilusão monetária".

Essa perspectiva fortaleceu o papel central das expectativas no debate econômico, influenciando diretamente a adoção de políticas de metas de inflação e reforçando a visão de que a condução monetária deveria ancorar as previsões do mercado. No entanto, ao desconsiderar aspectos comportamentais e inercialistas, como memória inflacionária e vieses cognitivos, tal abordagem limita-se a

fundamentos estritamente racionais, afastando-se da complexidade observada no caso brasileiro.

Gráfico 4 – Variação mensal das expectativas de juros versus IPCA real – Jan/2012 a Jun/2025



Fonte: Banco Central do Brasil (BCB), 2025.

No gráfico acima, observa-se novamente como as justificativas para a manutenção de uma taxa de juros tão elevada no Brasil mostram-se desconectadas da realidade econômica nacional. Esse descompasso torna-se evidente, sobretudo a partir de dezembro de 2021, quando as expectativas de juros passaram a registrar avanços expressivos no país, em contraste com o cenário internacional, no qual as taxas vinham sendo gradualmente reduzidas.

No mesmo período, as expectativas de inflação permaneceram relativamente estáveis, evidenciando uma dissociação entre a política monetária e os fundamentos domésticos. Ainda assim, correntes liberalistas defendem que juros elevados seriam necessários para ancorar expectativas e preservar a credibilidade do regime de metas de inflação, mesmo diante da ausência de pressão inflacionária expressiva. Tal argumento, porém, desconsidera o impacto adverso dessa estratégia sobre o nível de atividade econômica, o investimento produtivo e o próprio custo fiscal da dívida pública, além de revelar a influência de heurísticas como a ancoragem, que perpetuam

decisões baseadas mais em padrões históricos do que em evidências conjunturais.

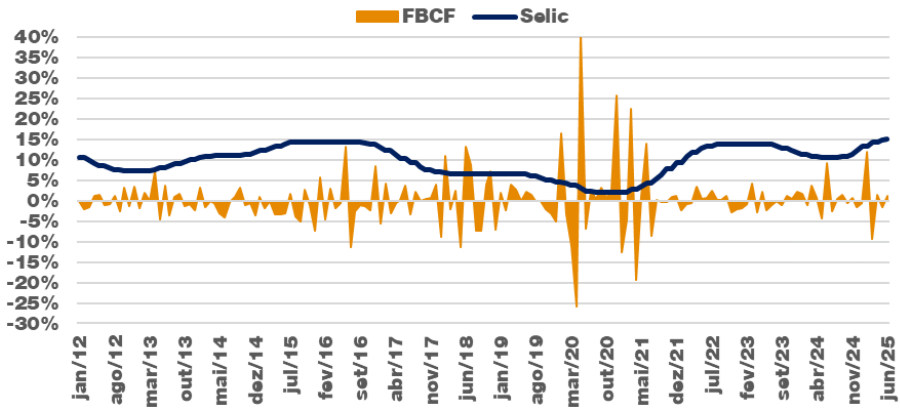
4. IMPLICAÇÕES SOBRE O DESENVOLVIMENTO DO PAÍS

A análise sobre o papel das expectativas e das taxas de juros na dinâmica macroeconômica observa que esses fatores também exercem influência direta sobre os níveis de investimento produtivo no Brasil.

Nas últimas décadas, a formação bruta de capital fixo (FBCF) no Brasil tem apresentado elevada volatilidade, associada à perda de competitividade da indústria e à redução de sua participação no PIB. Após o Plano Real e a adoção do tripé macroeconômico, observam-se trajetórias divergentes entre juros e investimento produtivo.

Em uma economia onde a taxa básica permanece em níveis elevados por longos períodos, torna-se mais rentável tanto para as empresas quanto para os investidores destinarem parte de seu capital financeiro a aplicações financeiras para ativos de baixo risco, como títulos públicos ou privados, em detrimento da expansão de sua capacidade produtiva ou investimentos de longo prazo. Essa característica é agravada pelo fato de que as próprias taxas praticadas pelo mercado de crédito são fortemente indexadas à Selic, encarecendo o financiamento de novos projetos. Assim, reforça-se um ambiente de desestímulo ao investimento, em que a política monetária restritiva e as próprias condições de crédito inibem a expansão produtiva.

Gráfico 5 – Variação mensal da formação bruta de capital fixo (FBCF) versus Selic efetiva – Jan/2012 a Jun/2025



Fonte: IPEA; Banco Central do Brasil (BCB), 2025.

Tal padrão não se explica apenas pelos fundamentos econômicos, mas também por vieses comportamentais que condicionam as decisões dos agentes. A aversão à perda e o viés do *status quo* induzem uma preferência por aplicações financeiras seguras e imediatas, em detrimento de projetos com retorno incerto e de longo prazo.

Além disso, a heurística da ancoragem desempenha papel relevante: expectativas formadas a partir de um histórico prolongado de juros altos e instabilidade macroeconômica funcionam como âncoras cognitivas, moldando percepções de risco e reduzindo a disposição para investir. Dessa forma, mesmo em períodos de maior estabilidade, tais referências passadas dificultam a reversão de comportamentos conservadores e inibem a retomada da FBCF.

Segundo a literatura heterodoxa, especialmente de tradição keynesiana e pós-keynesiana, argumenta-se que, quanto menor for a utilização da capacidade instalada[169], menor tende a ser o incentivo à aplicação de capital produtivo, já que a demanda vigente não justificaria

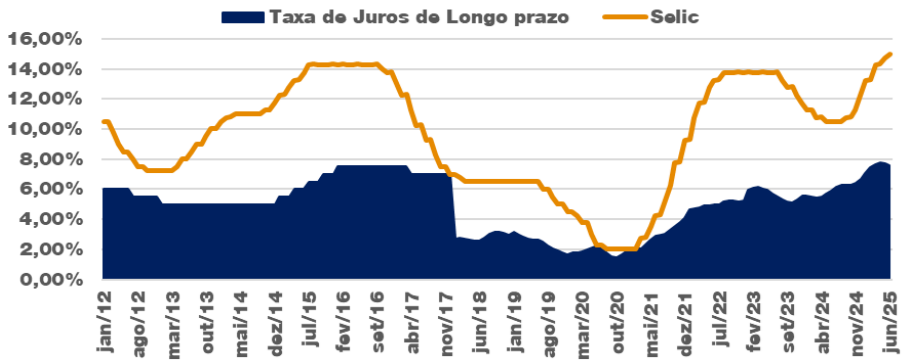
169 Capacidade instalada refere-se ao nível máximo de produção que uma economia ou empresa pode atingir com os recursos existentes, sem a necessidade de novos investimentos. Quando essa capacidade está subutilizada, tende a haver menor estímulo para novos projetos produtivos.

a ampliação da estrutura existente, perspectiva discutida por Keynes (1996) e aprofundada por outros autores como Kalecki (1997) e Minsky (2013), além de autores brasileiros alinhados essa corrente como Lara Resende (2017), Pérsio Arida (1984) e Bresser-Pereira (2010) que abordam sob a especificidade da economia nacional. Neste caso, o investimento é impulsionado pela expectativa de demanda futura, e não apenas por variáveis financeiras.

Assim, a taxa de juros de longo prazo deve ser considerada uma alternativa à Selic, uma vez que serviria como âncora mais estável e previsível para a política monetária. Já que atualmente, é utilizada como parâmetro para operações de crédito e financiamento de longo prazo, e, em alguns casos, inclusive, atua como substituta direta da taxa básica, sobretudo aquelas de maior maturidade, como as realizadas pelo BNDES

A ausência de flutuações cíclicas significativas na taxa de juros de longo prazo serve como uma confirmação da teoria anteriormente apresentada. Kalecki (1997) argumenta que a taxa de curto prazo geralmente diminui durante períodos de recessão e aumenta em momentos de expansão econômica, devido às menores oscilações na oferta monetária em comparação com o valor das transações. Já a taxa de longo prazo reflete essas mudanças de forma mais moderada. Isso acontece porque a taxa de longo prazo é baseada na média das taxas de curto prazo previstas para os próximos anos, e não na taxa atual de curto prazo. Além disso, a taxa de longo prazo sofre alterações menos intensas \do que a taxa de curto prazo esperada, pois o aumento dessa taxa — ou a consequente queda nos preços dos títulos — diminui a probabilidade de uma nova desvalorização.

Gráfico 6 – Variação da selic efetiva e da taxa juros de longo prazo (TJLP)– Jan/2012 a Jun/2025



Fonte: Banco Central do Brasil (BCB), 2025.

que a relação entre juros e formação bruta de capital fixo tem se mostrado negativa nas últimas décadas, indicando que níveis elevados de juros desestimulam a constituição de capital produtivo no longo prazo. Isso reforça que mudanças na política monetária impactam diretamente as expectativas dos agentes: quando há a antecipação de elevação nas taxas, mesmo antes de sua efetivação, empresas tendem a adiar investimentos, afetando imediatamente a FBCF. Esse comportamento evidencia como as expectativas antecipadas moldam decisões presentes, destacando o caráter psicológico e prospectivo da dinâmica macroeconômica.

Ao receberem projeções de inflação ou juros divulgadas pelo Banco Central, os agentes tendem a utilizar essas informações como referências dominantes para suas decisões futuras, mesmo diante de mudanças nos fundamentos econômicos. Esse mecanismo pode ser explicado pela heurística da ancoragem, na qual previsões oficiais ou números previamente divulgados funcionam como pontos de referência que orientam escolhas subsequentes, ainda que as condições objetivas se alterem. Assim, decisões de investimento passam a depender tanto de fundamentos econômicos quanto de fatores cognitivos que influenciam a percepção de risco e retorno.

Na realidade, os ajustes econômicos realizados pelo governo priorizaram as altas taxas de juros, tanto para o mercado interno quanto para o externo, negligenciando políticas sociais. Como consequência, setores como saúde, educação e investimento produtivo foram penalizados, já que as altas taxas de juros se mantiveram acima da taxa de eficiência marginal do capital[170], ampliando a especulação e a dependência do governo em relação ao capital financeiro (BARBOSA, 2019).

Esse fenômeno ajuda a explicar por que, apesar de períodos de estabilidade inflacionária e reformas institucionais, a FBCF brasileira permaneceu estagnada ou volátil, refletindo não apenas fundamentos econômicos, mas também dinâmicas psicológicas e institucionais que condicionam as decisões empresariais. Essa interação entre expectativas, vieses comportamentais e restrições estruturais aprofunda a desconexão entre política monetária, crescimento e competitividade industrial, criando um ciclo de inércia que perpetua baixos níveis de investimento produtivo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo deste trabalho demonstra que a economia brasileira apresenta um entrelaçamento singular entre fatores históricos, institucionais e comportamentais. À medida que a memória inflacionária e a cultura de indexação consolidaram-se como mecanismos persistentes, moldando o comportamento dos agentes econômicos e influenciando variáveis macroeconômicas centrais, como inflação, taxa de juros, câmbio e formação bruta de capital fixo (FBCF). Mesmo após a adoção do tripé macroeconômico em 1999 e

170 A *eficiência marginal do capital* é a taxa de retorno esperada sobre o investimento realizado em capital produtivo, representada pela rentabilidade esperada de um novo projeto de investimento. Segundo Keynes (1996), as empresas comparam essa taxa esperada com a taxa de juros vigente, e o investimento ocorrerá somente se a eficiência marginal do capital for maior que do a taxa de juros. Assim, juros elevados desestimulam o investimento produtivo ao torná-lo relativamente menos atraente e rentável frente a aplicações financeiras.

a consolidação de instrumentos de política monetária ortodoxos, observou-se que expectativas mal-formadas e comportamentos inerciais continuam a condicionar a dinâmica econômica, limitando os efeitos de políticas estabilizadoras.

Nesse contexto, a economia comportamental oferece um arcabouço teórico essencial para compreender como heurísticas e vieses cognitivos (como a ancoragem, a disponibilidade e o viés de projeção) distorcem a percepção de risco e afetam decisões econômicas cruciais. Ao analisar os impactos dessas distorções sobre preços, investimentos e consumo, fica evidente que fatores psicológicos e emocionais desempenham papel tão relevante quanto os fundamentos objetivos. A racionalidade limitada dos agentes, conforme destacado por Simon e aprofundado por autores como Kahneman e Thaler, amplia a importância de políticas que considerem tais limitações no desenho de estratégias macroeconômicas.

Adicionalmente, autores heterodoxos, como Keynes, Rangel e Bresser-Pereira, destacam que as convenções, a confiança e a incerteza fundamental exercem influência direta sobre decisões de investimento e expectativas de retorno. Essa abordagem reforça que o funcionamento da economia não pode ser plenamente explicado por modelos que assumem previsões lineares ou agentes perfeitamente informados. Ao contrário, a interação entre estruturas institucionais através das indexações de contratos e políticas monetárias pró-cíclicas, e processos cognitivos individuais cria um ambiente onde decisões econômicas refletem tanto aspectos históricos quanto percepções subjetivas.

Políticas públicas voltadas à mitigação desses efeitos devem, portanto, transcender os instrumentos tradicionais da política monetária e fiscal. Medidas educacionais, mecanismos de comunicação clara e estratégias de *nudging* bem direcionadas podem auxiliar na formação de expectativas mais realistas e reduzir o impacto da inércia inflacionária. No caso brasileiro, onde os traços históricos de instabilidade econômica são profundos, tais intervenções precisam estar ancoradas em um diagnóstico contextualizado que considere

as especificidades institucionais e culturais, evitando soluções padronizadas e de baixa efetividade.

Além disso, o fortalecimento de reformas institucionais que desestimulem mecanismos automáticos de indexação, associado à maior transparência das autoridades monetárias e à integração de ferramentas comportamentais, é fundamental para alinhar expectativas. Como aponta Gohmann (2015), a economia comportamental aplicada de maneira descontextualizada corre o risco de falhar justamente por não considerar a realidade social e econômica dos indivíduos aos quais se destina. Assim, sua utilização eficaz exige interdisciplinaridade e uma base empírica sólida que conecte os insights psicológicos às condições macroeconômicas vigentes.

Em síntese, compreender a economia brasileira requer integrar os fundamentos macroeconômicos tradicionais com a análise comportamental e histórica, reconhecendo que as expectativas e decisões dos agentes são construídas em um ambiente permeado por incerteza, emoções e memórias institucionais. Apenas por meio dessa abordagem ampla será possível desenhar políticas que reduzam as distorções causadas pelos vieses cognitivos e pela indexação, estimulem o investimento produtivo e promovam maior estabilidade e crescimento sustentável.

6. REFERÊNCIAS

AKERLOF, George A.; SHILLER, Robert J. *Espíritos animais: como a natureza humana pode causar bolhas econômicas, guerras e outros desastres.* Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

ARIELY, Dan. *Positivamente irracional*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2010.

ARAÚJO, Eduardo Mantoan. *Investimento e desenvolvimento em economias financeirizadas: um estudo para o Brasil diante do tripé macroeconômico*. Niterói, RJ: Universidade Federal Fluminense, Faculdade de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE), 2021.

ARESTIS, Philip; DE PAULA, Luiz Fernando; FERRARI-FILHO, Fernando. *A nova política monetária: uma análise do regime de metas de inflação no Brasil*. Economia *e Sociedade*, Campinas, v. 18, n. 1 (35), p. 1-30, abr. 2009.

ARIDA, Pérsio; RESENDE, André Lara. *Recessão e taxa de juros: o Brasil nos primórdios da década de 1980*. Revista de Economia Política, v. 5, n. 1 (17), p. 3-18, jan./mar. 1985.

BARBOSA, Glaudionor G. *Economia brasileira recente (1980-2019)*. Recife: Editora Even3, 2019.

BOAVENTURA, Victor de Mello. *Determinantes da formação bruta de capital fixo a*

partir de análises econométricas. Campo Grande, MS: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2024.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A descoberta da inflação inercial*. Revista de Economia Contemporânea, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 167-192, jan./abr. 2010.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GALA, Paulo. *Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento.* Revista de Economia Política, vol. 30, nº 4 (120), pp. 663-686, outubro-dezembro/2010

CARRARA, Aniela Fagundes; CORREA, André Luiz. *O regime de metas de inflação no Brasil: uma análise empírica do IPCA*. Revista de Economia Contemporânea, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 441-462, set./dez. 2012.

DAMÁSIO, Antônio R. *O erro de Descartes: emoção, razão e o cérebro humano*. Tradução de Dora Vicente e Georgina Segurado. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

FRIEDMAN, Milton. *The role of monetary policy*. *The American Economic Review*, v. 58, n. 1, p. 1-17, 1968.

GIGERENZER, Gerd. *Preparados para o risco: como tomar boas decisões.* Tradução de Cássio de Arantes Leite. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2022.

KAHNEMAN, Daniel. *Rápido e devagar: duas formas de pensar*. Tradução de Cássio de Arantes Leite. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

KAHNEMAN, Daniel; SIBONY, Olivier; SUNSTEIN, Cass. *Ruído: uma falha no julgamento humano*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2021.

KAHNEMAN, Daniel; TVERSKY, Amos. *Prospect theory:* an analysis of decision under risk. *Econometrica,* v. 47, n. 2, p. 263-291, mar. 1979.

KALECKI, Michał. *Teoria da dinâmica econômica*. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1997.

KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.

LOPES, Francisco Lafaiete. *Expectativas racionais, fixação discreta de preços e o papel da política monetária*. Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, v. 38, n. 1, p. 25-38, jan./mar. 1984.

MEDEIROS, Janine Fleith; CRUZ, Cassiana Maris Lima. *Comportamento do consumidor: fatores que influenciam no processo de decisão de compra dos consumidores.* Teoria e Evidência Econômica, Passo Fundo, v. 14, ed. especial, p. 167-190, 2006.

MINSKY, Hyman P. *Estabilizando uma economia instável*. São Paulo: Novo Século, 2013.

NASSIF, André. *As armadilhas do tripé da política macroeconômica brasileira*. Revista

de Economia Política, v. 35, n. 3 (140), p. 426-443, jul./set. 2015.

NASSIF, André. *Tripé macroeconômico: limites e propostas de mudança*. Revista Política Social e Desenvolvimento, ed. 3, abr. 2015.

PECH, Wesley; MILAN, Marcelo. *Inflação, desemprego e bem-estar: uma avaliação comportamentalista do regime de metas de inflação*. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, v. 36, n. 128, p. 49-64, jan./jun. 2015.

PELÁEZ, Carlos Manuel; SUZIGAN, Wilson. *História monetária do Brasil: análise da política, comportamento e instituições monetárias*. Rio de Janeiro: IPEA, 1976.

PIO, Carlos. *A estabilização heterodoxa no Brasil: ideias e redes políticas. Brazilian Political Science Review (BCS)*, v. 16, n. 46, jun. 2001.

RESENDE, André Lara. *A moeda indexada: uma proposta para eliminar a inflação inercial*. Revista de Economia Política, v. 5, n. 2 (18), p. 288-295, abr./jun. 1985.

RESENDE, André Lara. *Juros, moeda e ortodoxia*. São Paulo: Portifolio-Penguin, 2017

RIBEIRO, Victor Duarte Faria. *Determinantes da formação bruta de capital fixo no Brasil: um estudo econométrico de 1996-2020*. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, 2021.

ROCHA LIMA, Elcyon Caiado; CÉSPEDES, Brisne J. Vásquez. *O desempenho do mercado (Focus) e do BACEN na previsão da inflação: comparações com modelos lineares univariados*. In: IPEA. Economia brasileira no período *1987-2013*. p. 329-340.

SAMSON, Alain. *A economia comportamental*. In: ÁVILA, Flávia; BIANCHI, Ana Maria (coord.). *Guia de economia comportamental e experimental*. Tradução de Laura Teixeira Motta. 1. ed. São Paulo: EconomiaComportamental.org, 2015. p. 28-60.

SBICCA, Adriana. *Heurísticas no estudo das decisões econômicas: contribuições de Herbert Simon, Daniel Kahneman e Amos Tversky*. Estudos Econômicos, São Paulo, v. 44, n. 3, p. 579-603, jul./set. 2014.

SIMÕES, Gleyce Kerly. *A relação entre crédito estatal, formação bruta de capital fixo e crescimento econômico brasileiro no período de 2000-2014*. Santana do Ipanema: Universidade Federal de Alagoas, Instituto de Economia, 2018.

THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R. *Nudge: o empurrão para a escolha certa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2008.

GOHMANN, Timotty. *Em busca de uma perspectiva comum em economia comportamental*. In: ÁVILA, Flávia; BIANCHI, Ana Maria (coord.). *Guia de economia comportamental e experimental*. Tradução de Laura Teixeira Motta. 1. ed. São Paulo: EconomiaComportamental.org, 2015. p. 306-312.

VIEIRA, Thaís Roberta Correia; PEREIRA, Antônio Nunes. *Finanças comportamentais no Brasil: um estudo bibliométrico (2001-2007).* Revista de Gestão – *USP,* São Paulo, v. 16, n. 4, p. 45-59, out./dez. 2009.

RELAÇÃO BRASIL-CHINA E A REINDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRRA: LIMITES E POSSIBILIDADES

Bruno Mota Lopes [171]

INTRODUÇÃO

A conjuntura internacional contemporânea é marcada por um processo de desglobalização e reconfiguração das cadeias produtivas e comerciais globais, influenciado por tensões geopolíticas, novas formas de protecionismo e maior volatilidade econômica. Esse cenário cria, ao mesmo tempo, desafios e oportunidades para o Brasil redefinir sua inserção produtiva internacional e reposicionar seu modelo de desenvolvimento. A pandemia de 2020, assim como as disputas comerciais entre grandes potências, evidenciaram a fragilidade da interdependência global e abriram espaço para estratégias de reindustrialização e fortalecimento de cadeias produtivas locais.

O Brasil, diferentemente das economias centrais, enfrenta o legado de um modelo liberal-periférico implementado nos anos 1990, caracterizado pela abertura comercial irrestrita, financeirização [172] e retração do papel do Estado. Esse arranjo contribuiu para a desindustrialização precoce, a reprimarização[173] da pauta exportadora e a dependência tecnológica, comprometendo a capacidade de construção de um projeto soberano de desenvolvimento. Tais

171 Economista, Doutorando e Mestre em Desenvolvimento Regional e Urbano (PPDRU/Unifacs). Criador dos canais de economia e desenvolvimento regional: Economista Bruno Mota

172 Financeirização é um processo económico em que o sistema financeiro ganha uma influência e importância cada vez maiores, fazendo com que a acumulação de capital se realize principalmente por canais financeiros, e não através de investimentos em atividades produtivas ou na produção de mercadorias.

173 Reprimarização é o processo económico em que as exportações de um país, que antes priorizavam produtos manufaturados (com maior valor agregado), passam a ter como foco principal produtos primários ou básicos, como matérias-primas agrícolas e minerais.

fragilidades internas se somam a desafios estruturais de longa duração — como baixa produtividade, infraestrutura precária, déficits na formação de mão de obra qualificada e insuficiência de investimentos em inovação.

Nesse contexto, torna-se central repensar o papel do Estado como indutor do desenvolvimento, recuperando políticas industriais ativas, estratégias de inovação tecnológica e articulação regional. A relação Brasil–China, por sua vez, embora tenha potencial de diversificação e investimentos, carrega riscos de aprofundar a dependência em *commodities*, exigindo uma gestão assertiva das assimetrias.

O trabalho fundamenta-se em três eixos analíticos interdependentes. Em primeiro lugar, a "crítica estruturalista [174] ao rentismo [175] e à financeirização [176], que evidencia como a subordinação das economias periféricas ao capital financeiro internacional restringe a formulação de políticas de desenvolvimento autônomas. Em segundo lugar, a "teoria do Estado desenvolvimentista", que resgata o papel central do Estado na coordenação de investimentos de longo prazo, na implementação de políticas industriais e no estímulo à inovação tecnológica, em contraposição ao ideário neoliberal de Estado mínimo.

Por fim, a "relação Brasil–China na contemporaneidade e as possibilidades de reindustrialização", discutidas a partir de mudanças nas relações comerciais e das políticas internas, inspiradas em autores que defendem um Estado soberano e uma política econômica e industrial orientada às demandas da maioria da população brasileira

174 Estruturalismo é uma corrente de pensamento transdisciplinar que se baseia na ideia de que os fenômenos da vida humana e da sociedade são compreendidos através das estruturas inter-relacionadas que os sustentam.

175 Rentismo é um termo que descreve a obtenção de lucros significativos sem uma contribuição produtiva para a sociedade, através de mecanismos como juros bancários, dividendos, aluguéis, especulação financeira, apropriação de recursos naturais e propriedade intelectual.

176 Financeirização é um processo económico em que o sistema financeiro passa a ter predominância sobre a atividade produtiva, com a acumulação de capital a ocorrer principalmente através de mecanismos financeiros (como a especulação com ativos e crédito) em vez de investimentos diretos na produção de bens e serviços.

— condição essencial para superar a dependência externa e promover um crescimento sustentável e inclusivo.

Este artigo adota uma abordagem qualitativa de caráter exploratório e analítico, baseada em: 1. Revisão bibliográfica de autores clássicos e contemporâneos da economia política do desenvolvimento, articulando críticas estruturalistas ao rentismo, teorias do Estado desenvolvimentista e debates sobre integração regional; 2. Análise documental de relatórios institucionais, dados de organismos multilaterais e séries históricas nacionais (IBGE, IPEA, Banco Central do Brasil, Tesouro Nacional), e 3. Exame empírico de indicadores econômicos selecionados, incluindo participação da indústria no PIB, evolução da taxa Selic, estrutura das exportações brasileiras e fluxos de investimento direto estrangeiro.

Essa estratégia metodológica busca não apenas descrever o fenômeno da desindustrialização, mas também interpretar as relações comerciais: Brasil e China, em um cenário global em transformação, vantagens e desvantagens, e responder às seguintes questões: As relações comerciais entre Brasil e a China ajudam no processo de reindustrialização brasileira ou não? Qual a melhor das estratégias para inserção internacional do Brasil na atual conjuntura mundial, dadas suas vantagens comparativas?

1. MUNDIALIZAÇÃO FINANCEIRA E A RECONFIGURAÇÃO DO CAPITALISMO

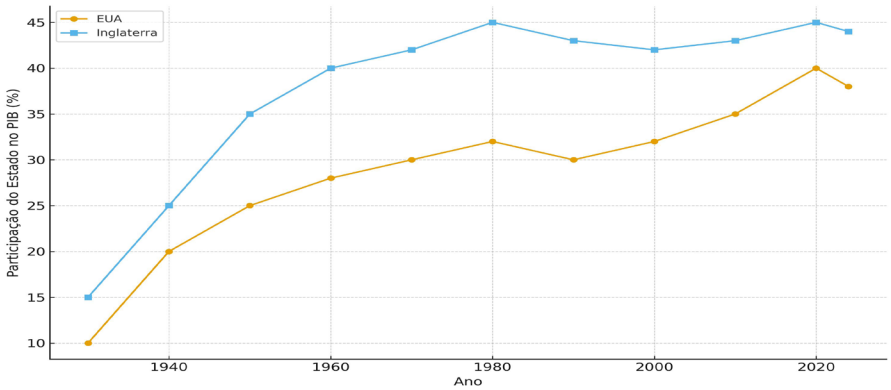
A mundialização financeira constitui uma das dimensões centrais da reestruturação do capitalismo nas últimas décadas. O fim dos anos 1970 marcou o esgotamento do regime fordista de acumulação e do Estado-bem-estar social. Este modelo, que havia sustentado crescimento econômico e inclusão social no pós-guerra, entrou em crise diante da desaceleração da produtividade, da inflação crescente e da pressão fiscal, somada à queda tendencial da taxa de lucro, associada à relação salarial, comprometeu o pacto fordista, segundo Aglietta (1978). Harvey (1992), por sua vez, interpreta esse

processo como início de transição para um flexível, caracterizado por maior volatilidade, fragmentação e centralidade das finanças, enquanto Lipietz (1986) reforça as políticas anti-inflacionárias 1970–1980 precipitaram crises subconsumo desemprego, fragilizando os alicerces

A financeirização consolidou-se como eixo dominante da acumulação capitalista. Marx já havia descrito o "capital portador de juros"[177] como forma de autônoma valorização, que no capitalismo contemporâneo assume a capital fictício. Contudo, Braga (1997; 2000) destaca que moedas tradicionais foram substituídas por ativos financeiros, enquanto conglomerados transnacionais expandiram sua atuação. Por sua vez, Boyer (2009) interpreta esse processo como um novo regime de acumulação financeirizado, no qual investimentos produtivos ficam subordinados à lógica de valorização financeira de curto prazo, enquanto Chesnais (1996) reforça que a mundialização do capital é conduzida ativamente por corporações transnacionais e instituições multilaterais, impondo às periferias novos padrões de dependência. Já para Eichengreen (2008), o sistema monetário contemporâneo reflete uma interdependência complexa onde o papel dos Estados é crucial para mitigar instabilidades geradas pela financeirização e evitar crises maiores.

177 Capital portador de Juros, em Marx (1984), o capital portador de juros é o dinheiro que, através de um processo de empréstimo, transforma-se em capital que se valoriza a si mesmo, gerando mais-valia sem o emprego direto do trabalho em produção.

Gráfico 1 - Participação do Estado na economia dos EUA e Inglaterra (1930-2024)



Fontes: BEA (National Income and Product Accounts), OMB (Historical Tables, Budget of the U.S. Government), ONS (UK Public Sector Finances), Maddison Project Database.

O Gráfico 1, acima, evidencia que, apesar do discurso liberal norte-americano em defesa "livre mercado" e Estado mínimo, os EUA só consolidaram sua hegemonia graças a uma forte intervenção estatal: o *New Deal* expandiu gastos após Grande Depressão, Segunda Guerra elevou presença patamares inéditos e, no pós-guerra, programas como GI Bill investimentos defesos, ciência infraestrutura mantiveram gasto público torno de 25–30% PIB.

A contradição fica evidente: enquanto pregava liberalismo no plano ideológico e internacional, os EUA praticavam internamente um desenvolvimentismo estatal semelhante ao britânico, que assumia abertamente o *Welfare State* como estratégia de reconstrução e inclusão social.

Nos países periféricos, a financeirização se consolidou por meio da integração subordinada ao sistema financeiro global. A hierarquia monetária internacional, centrada no dólar, condiciona políticas domésticas e impõe vulnerabilidades constantes. Crises cambiais recorrentes levaram esses a acumular reservas externas, ao mesmo tempo em que abriram seus mercados financeiros sob pressão do FMI (Fundo Monetário Internacional) e do Banco Mundial.

Esses organismos, de programas de ajuste estrutural, disseminaram neoliberais baseados em privatizações, austeridade fiscal, liberalização comercial, leia-se políticas liberais com menor participação do Estado.

2. FINANCEIRIZAÇÃO E PERIFERIAS: O CASO BRASILEIRO: ANOS 1990

No Brasil, esse movimento consolidou o padrão liberal-periférico. A abertura comercial e financeira irrestrita, associada às privatizações e à financeirização da dívida pública, subordinou a política econômica à lógica dos mercados globais. Austeridade fiscal permanente transformou o fundo público em um mecanismo contínuo de transferência de recursos ao capital financeiro.

A austeridade fiscal permanente no Brasil está institucionalizada principalmente pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)[178] , complementar nº 101, de maio de 2000. Essa lei estabelece normas para a gestão responsável, com mecanismos que limitam o crescimento das despesas públicas, priorizando equilíbrio das contas e controle dos gastos.

As reformas da década de 1990 — como o Programa Nacional de Desestatização (PND)[179], a liberalização cambial e a atração de capitais de curto prazo favoreceram a especulação financeira em detrimento do investimento produtivo. Embora o Plano Real tenha estabilizado a moeda, suas elevadas taxas de juros estimularam entradas voláteis, contribuindo para a desindustrialização precoce. Esse processo resultou em maior vulnerabilidade externa, concentração de renda, precarização do trabalho, dificultando a implementação de um projeto soberano de desenvolvimento.

178 A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), criada em 2000, estabelece normas para a gestão responsável dos gastos públicos no Brasil, visando o equilíbrio das finanças da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

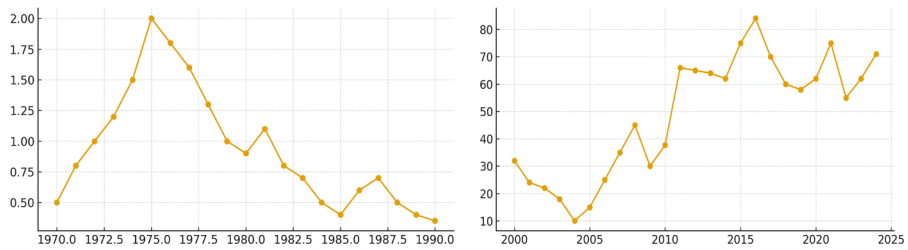
179 O Programa Nacional de Desestatização (PND), instituído pela Lei nº 8.031/1990, é um programa brasileiro que visa transferir atividades económicas e empresas públicas e de economia mista para a iniciativa privada.

Durante a “década perdida” dos anos 1980, o crescimento estagnou, a indústria perdeu dinamismo e a estrutura produtiva se diversificou de forma limitada, com baixa incorporação de inovação tecnológica, aumento da dependência de *commodities* e serviços menos sofisticados. A abertura econômica, corte do papel do Estado e instabilidade macroeconômica limitaram o avanço da complexidade produtiva, resultando em desafios econômicos para o país nesse período.

Embora tenha controlado a hiperinflação e estabilizado a moeda, o Plano Real foi implementado com base em elevadas taxas de juros reais — que chegaram a 32% em 1995 —, um regime cambial inicialmente fixo. Essas medidas atraíram maciçamente capitais financeiros de curto prazo, mas impuseram forte pressão sobre as finanças públicas e desestimularam investimentos produtivos.

O Plano Real consolidou um padrão de vulnerabilidade estrutural: o controle inflacionário foi alcançado à custa da dependência do capital externo, segundo Paiva (2025) utiliza várias evidências empíricas para correlacionar com aumento externo no Brasil. Entre as principais destaca-se: a manutenção de taxas de juros reais elevadas — cerca de três vezes superiores ao IPCA pelo Banco Central independente e conservador, que prioriza a atração de estrangeiros, em detrimento do estímulo ao investimento produtivo interno.

Gráfico 2 e 3 - Fluxos financeiros externos no Brasil (1970 -2025)



Fonte: Banco Central do Brasil (Balanço de Pagamentos), Mundial (WDI) e CEIC Data.

Outra evidência é o padrão macroeconômico conhecido como "tripé" (meta de inflação, câmbio flutuante, *superávit* primário) que, segundo Paiva, gerou uma economia vulnerável a choques externos, com excessos de fluxos financeiros voláteis e pouca política econômica, evidenciados nos Gráficos 2 e 3, mudança nos intervalos (1970-1990) e (2000-2025).

Dados que apontam para a valorização cambial, desestimularam a indústria nacional e favoreceram a importação de bens fabricados, fortalecendo a estrutura liberal-periférica, reduzindo a capacidade do Brasil de avançar na agregação de valor. Indicadores sociais e econômicos mostram que, apesar do controle da inflação, houve aumento das desigualdades, flexibilização do mercado de trabalho, queda da renda real dos trabalhadores, aspectos relacionados à subordinação econômica ao capital externo.

O fenômeno da desindustrialização é definido por Rowthorn e Ramaswamy (1999) como uma redução persistente da participação do emprego industrial no total da nação. Para Tregenna (2009), esse conceito relaciona tanto a queda, quanto a retração do valor adicionado da indústria na economia. Ela destaca que um processo contínuo estrutural não deve ser confundido com simples ou estagnação temporária no setor industrial, ou seja, desindustrialização ocorre quando a indústria perde importância relativa na produção e geração de empregos, marcada por uma reversão dessa participação, não apenas variações pontuais, o que pode ser visto na Tabela 1.

Tabela 1 - Evidências da Desindustrilização brasileira (1980- 2000)

Indicador	1980s–1990s (pico)	2000s
Emprego industrial (% do total)	27% (1985)	15% (2005)
Indústria de transformação no PIB (%)	27% (1985)	16% (1995)
Exportações manufaturadas (% do total)	>50% (1980s)	40% (2005)

IED em setores industriais	Crescente (1970s–80s)	Forte entrada (anos 2000)
Complexidade produtiva	Alta densidade tecnológica	Perda gradual de elos industriais

Fonte: IBGE (Contas Nacionais, PNAD Contínua), Banco Central do Brasil (Balanço de Pagamentos), MDIC/SECEX (ComexStat), World Bank (WDI), Atlas da Complexidade Econômica (Harvard/MIT), CNI, IPEAData.

O peso da indústria de transformação no PIB do Brasil caiu 27% em 1980 para cerca de 16% em 1995, e 10,8% em 2024. Essa participação tem diminuído nas últimas décadas devido a fatores como juros altos, carga tributária elevada e desafios de competitividade do setor. Essa redução atingiu principalmente setores intensivos tecnologia conhecimento, essenciais para sustentar crescimento longo prazo.

A desindustrialização brasileira não afetou todos os setores da mesma maneira. O fenômeno atingiu de forma mais intensa ramos intensivos em tecnologia e conhecimento, como a indústria de máquinas, equipamentos, eletrônicos, informática, química fina, telecomunicações. Esses segmentos exigem elevados investimentos em pesquisa e desenvolvimento, escalas produtivas competitivas, cadeias de suprimento complexas, condições que se consolidaram no Brasil ao longo das últimas décadas.

Ao mesmo tempo, a economia brasileira se voltou para exportação de *commodities* – soja, minério de ferro, petróleo –, que ganharam destaque durante o ciclo de alta dos preços internacionais nos anos 2000. Esse movimento, conhecido como reprimarização da pauta exportadora, reforçou a chamada "doença holandesa": valorização cambial associada ao boom de recursos naturais, enfraqueceu ainda mais a competitividade da indústria de transformação.

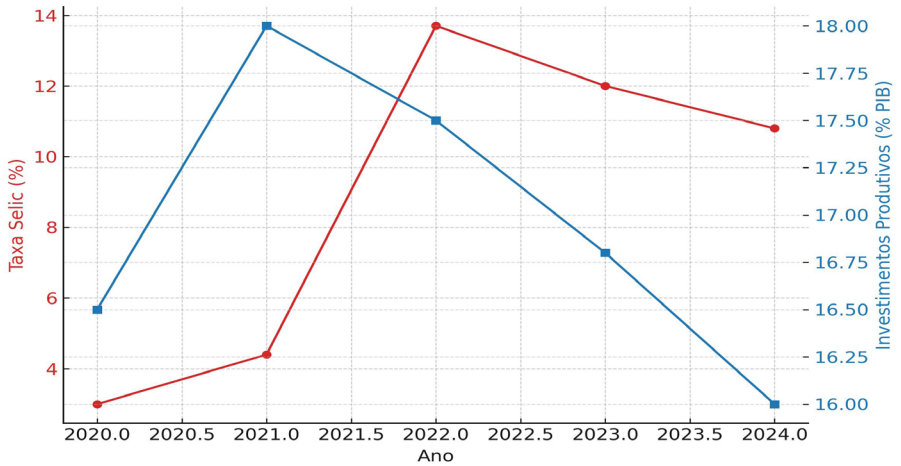
Outro fator foi a insuficiência das políticas de inovação e financiamento industrial. O investimento em P&D no Brasil manteve-se em torno de 1,2% do PIB, bem abaixo dos níveis praticados por países que consolidaram setores tecnológicos robustos, como Coreia

do Sul e China. Além disso, as indústrias nacionais, PITCE, PDP ou o programa Maior, não tiveram continuidade suficiente para alterar a forma estrutural do quadro.

Até 2025, o fenômeno da desindustrialização no Brasil terá apresentado características preocupantes, mas com sinais iniciais de reversão. De 2011 a 2020, o país perdeu cerca de 9.579 empresas industriais, representando uma queda de 3,1%, e aproximadamente 1 milhão de empregos industriais foram eliminados, redução de 11,6%.

Nesse cenário, políticas macroeconômicas voltadas apenas ao equilíbrio fiscal e controle inflacionário mostraram-se insuficientes. A economia brasileira comprometeu sua capacidade de financiar o desenvolvimento interno, aprofundando a vulnerabilidade a choques externos.

Gráfico 4 - Taxa Selic x Investimentos Produtivos (2020-2024)



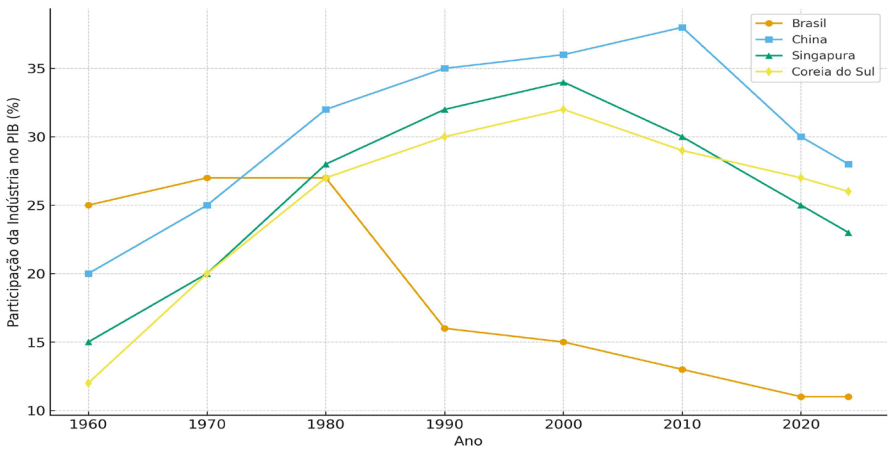
Fonte: IPEAData, Banco Central (2025)

A partir de 2021–2022, o Banco Central promoveu elevação agressiva da Selic, que permaneceu em um patamar elevado até 2023, desestimulando e restringindo a retomada do crescimento. Essa dinâmica revela contradição estrutural: juros altos conter inflação pressionam o setor, reforçam a lógica financeira de curto prazo.

Nesse contexto, torna-se evidente a necessidade de um ajuste da política fiscal que combine responsabilidade com maior flexibilidade para sustentar investimentos públicos estratégicos e reduzir a dependência excessiva monetária no controle da inflação.

Essa perspectiva dialoga com economistas brasileiros e estrangeiros, que defendem a centralidade do Estado na coordenação do desenvolvimento em países periféricos. Para cabe ao coordenar investimentos garantir financiamento de longo prazo. critica a financeirização por desviar recursos de produção para especulação.

Gráfico 5 - Participação da indústria do PIB Brasil-China- Singapura-Coreia do Sul (1960-2024)



Fonte:OCDE (2025)

O Gráfico 5 evidencia que a trajetória da periferia global não foi homogênea. Enquanto o Brasil adotou políticas liberais desde os anos 1990 — priorizando abertura comercial irrestrita, financeirização e juros elevados —, países como Singapura e Coreia do Sul seguiram caminho distinto. Nesses casos, a estratégia combinou forte planejamento estatal, políticas industriais seletivas e inserção internacional orientada por condicionalidades, o que permitiu consolidar setores de alta complexidade tecnológica e manter elevada participação da indústria no PIB.

Se faz necessário ponderar que a China passou a ser reconhecida como "fábrica do mundo" a partir de um processo histórico iniciado com as reformas econômicas conduzidas por Deng Xiaoping em 1978. Nesse momento, o país rompeu parcialmente o modelo de economia planificada, abrindo-se para investimento estrangeiro e criando Zonas Econômicas Especiais (como Shenzhen), que se tornaram polos de atração de capital externo tecnologia. Nos anos 1980 e 1990, consolidou sua inserção nas cadeias globais de valor, especializando-se inicialmente em setores de mão de obra intensiva, têxteis, calçados e brinquedos, ao mesmo tempo, fortalecia a infraestrutura industrial e logística. O marco decisivo, contudo, ocorreu em 2001, com a entrada do país na Organização Mundial do Comércio (OMC).

Diante desse cenário, repensar a industrialização, em meio à nova ordem comercial mundial, implica redefinir a estratégia de inserção internacional do Brasil e, de maneira especial, sua relação com a China, hoje o maior parceiro brasileiro. A partir dos anos 2000, o comércio bilateral cresceu de forma exponencial: enquanto passou a exportar principalmente *commodities* agrícolas e minerais, importou cada vez mais produtos manufaturados chineses, desde bens de consumo até máquinas e equipamentos de valor agregado. Essa dinâmica consolidou um padrão assimétrico, que fornece matérias-primas para compra de manufaturas, reforçando a primarização da pauta exportadora, aprofundando a desindustrialização doméstica.

3. CHINA: ALTERNATIVA SISTÊMICA OU NOVA HETERNOMIA?

Nos últimos quinze anos, o centro de gravidade das exportações brasileiras migrou para a China. A virada ocorreu em 2009, quando o país se tornou nosso principal destino individual, combinando ciclo favorável *commodities* com urbanização chinesa e desaceleração dos EUA/UE nos pós-crise 2008.

A expansão do vínculo Brasil–China combinou ganhos macro (termos de troca, reservas) com uma especialização regressiva do

ponto de vista produtivo. Em 2011, a China já era o principal destino das exportações brasileiras e a segunda origem de importações; no mesmo ano, mais de 80% das vendas eram produtos primários, enquanto nossas compras foram manufaturas média-alta/alta tecnologia.

Do lado chinês, a estratégia combinou política industrial, cambial e escala de investimento, com rebalanço pós-2008 em direção ao consumo de serviços, preservando o *upgrading* tecnológico, mantendo pressão competitiva em terceiros mercados. Em paralelo, IDE chinês mostrou maior intensidade regional na América Latina e, no Brasil, concentrou-se energia, mineração e infraestrutura, o que explica a baixa difusão tecnológica quando não há condicionalidades.

A expansão do vínculo Brasil–China combinou ganhos macro (termos de troca, reservas) com uma especialização regressiva do ponto de vista produtivo. Em 2011, a China já era o principal destino das exportações brasileiras e a segunda origem de importações; no mesmo ano, mais de 80% das vendas eram produtos primários, enquanto nossas compras foram manufaturas média-alta/alta tecnologia.

O padrão atual do comércio e investimento brasileiro — *superávit* em produtos primários, perda de participação nas manufaturas, concentração de IED, recursos naturais e infraestrutura — resulta da interação entre dois vetores estruturais. De um lado, a trajetória chinesa, alicerçada em uma subida tecnológica contínua com preservação de capacidades produtivas diversificadas; do outro, a macro brasileira, marcada por câmbio de juros historicamente desfavoráveis ao produtivo, políticas horizontais pouco seletivas e baixa governança dos encadeamentos produtivos.

A deterioração se aprofundou em 2025, sobretudo no componente de expectativas. Além dos fatores domésticos, o ambiente externo tornou mais restritivo: novas barreiras comerciais, mercados relevantes, como os EUA, e a intensificação das incertezas globais pressionaram ainda mais o setor. O resultado foi queda da confiança industrial para abaixo de 50 pontos, consolidando predomínio de um humor pessimista e percepção de um horizonte adverso.

Assim, a conjugação de restrições estruturais e pressões conjunturais evidencia urgência de reposicionar a estratégia de desenvolvimento industrial brasileiro. O caminho passa por políticas industriais seletivas, maior integração produtiva estratégica — inclusive no relacionamento com a China pela construção de um ambiente macroeconômico estável orientado ao investimento longo prazo.

Nos últimos quinze anos, a China consolidou-se como o principal parceiro comercial do Brasil, deslocando os Estados Unidos e a União Europeia, transformando-se em destino majoritário das exportações nacionais desde 2009. Esse movimento coincidiu com o ciclo favorável às *commodities*, impulsionado pela urbanização chinesa e pela desaceleração das economias centrais após a crise de 2008.

A relação comercial entre Brasil e China consolidou-se como um eixo central do comércio exterior brasileiro nas últimas décadas. Tal dinâmica é marcada pelo papel exportador de *commodities* do Brasil e pela forte industrialização chinesa, configurando oportunidades relevantes, mas também riscos significativos de aprofundamento das assimetrias produtivas e tecnológicas.

Nos últimos quinze anos, a China tornou-se o principal destino das exportações brasileiras, consolidando-se em 2009 como o maior parceiro comercial individual do Brasil. Esse movimento ocorreu em um contexto de ciclo favorável para as *commodities*, impulsionado pela urbanização acelerada chinesa e pela desaceleração das economias tradicionais, como Estados Unidos e União Europeia, após a crise financeira de 2008.

Entretanto, essa expansão comercial combinou ganhos macroeconômicos – como melhoria nos termos de troca e aumento nas reservas cambiais – com o agravamento de um perfil produtivo regressivo para o Brasil. Em 2011, por exemplo, mais de 80% das exportações brasileiras destinadas à China eram produtos primários, enquanto as importações brasileiras da China eram predominantemente manufaturas de média e alta tecnologia.

A relação entre Brasil e China é amplamente caracterizada como uma situação de dependência econômica que se enquadra mais na lógica de uma "Nova Heteronomia" do que numa "Alternativa Sistêmica", ou seja, se dependermos das relações do Brasil com a China, nos atuais termos, para um processo de reindustrialização, essa não ocorrerá no sentido e na amplitude desejada, pois a atual relação impede, com uma relação de troca desigual, onde trocamos *commodities* por produtos com tecnologia. Mas quais seriam as alternativas para voltar a termos a indústria como indutora de desenvolvimento?

4. REINDUSTRIALIZAÇÃO: QUAIS AS VANTAGENS COMPARATIVAS?

Nessa secção, se avalia o atual ambiente econômico e de inserção brasileira no comercio internacional, suas fragilidades e busca-se construir alternativas para os obstáculos, ao tempo que mira em uma vantagem comparativa da economia brasileira para uma inserção favorável a reindustrialização, via planeamento do Estado, e voltado para o desenvolvimento socioeconômico, que ajude a resolver os problemas da desigualdade e marginalização de uma parcela considerável da população, a economia informal representa 42,1% da população, segundo o IPEA (2025).

O modelo chinês integra planejamento estatal de longo prazo, controle estratégico sobre setores-chave e uma política combinada industrial, cambial e de investimento de larga escala. Autores como Jabbour (2021) caracterizam esse modelo como um "socialismo de mercado", no qual o Estado coordena ativamente a economia, rejeitando políticas neoliberais de choque e adotando transições graduais e pragmáticas, conforme Weber (2023).

Em contraste, o Brasil experimentou repressão da sua complexidade produtiva, agravada por um arranjo macroeconômico desfavorável que inclui juros elevados e câmbio volátil. Essas condições desestimulam investimentos produtivos de longo prazo nas manufaturas, perpetuando a dependência de exportações primárias

e impedindo a subida nas cadeias globais de valor, ao contrário da estratégia chinesa de constante *upgrading* tecnológico.

Internamente, o fenômeno conhecido como "doença holandesa"[180] tem afetado o Brasil: o influxo de divisas decorrentes das exportações de *commodities* valoriza a taxa cambial real, prejudicando a competitividade da indústria nacional e compressando o investimento produtivo. A manutenção de juros reais elevados apenas intensifica essa perda de densidade industrial.

A literatura econômica e experiências internacionais indicam alternativas eficazes para mitigar esses efeitos. Um instrumento-chave é fundos soberanos de estabilização, que esterilizam receitas extraordinárias em períodos de boom de *commodities*, evitando a valorização excessiva cambial e promovendo maior estabilidade fiscal.

O exemplo norueguês, com seu *Government Pension Fund Global*, ilustra como é possível converter receitas volumosas de recursos naturais em ativos financeiros de longo prazo, preservando a competitividade industrial doméstica. Modelos similares existem na Rússia (*National Wealth Fund*) e em países africanos produtores de petróleo, como Gana. Estudos do FMI confirmam que tais fundos reduziram substancialmente a volatilidade cambial e os impactos fiscais adversos.

No âmbito cambial, a implementação de mecanismos de *hedge* [181] subsidiados para exportadores industriais reduz riscos cambiais e confere previsibilidade às receitas em moeda estrangeira. Países asiáticos em processo de industrialização, como Coreia do Sul e Taiwan, combinam esses instrumentos com políticas industriais seletivas, preservando seus setores manufatureiros da alta volatilidade cambial, juros elevados e *déficits* em conta corrente, fatores que inibem a competitividade industrial.

180 Doença Holandesa é um termo económico para descrever a desindustrialização de um país causada pela apreciação da sua moeda, geralmente devido ao aumento da receita de exportação de um recurso natural.

181 No mercado financeiro, "hedge" (do inglês, "cerca" ou "proteção") refere-se a uma estratégia de investimento que visa proteger um portfólio contra riscos de flutuações adversas de preço.

Enquanto Pequim utilizou políticas integradas para fortalecer seu setor manufatureiro, o Brasil liberalizou o comércio sem contrapartidas eficazes, reforçando sua vulnerabilidade externa.

Atualmente, a relação comercial Brasil-China reflete trajetórias divergentes de dois emergentes: a China, que se consolidou como "fábrica do mundo" por meio de políticas industriais seletivas, escala de investimento e estratégia cambial; e o Brasil, que manteve políticas horizontais genéricas, regime macroeconômico desfavorável e baixa governança sobre encadeamentos produtivos, resultando na reprimarização da pauta exportadora e perda de relevância manufatureira no PIB.

O Brasil deve orientar sua política cambial para garantir câmbio competitivo e estável, evitando apreciações cambiais excessivas que prejudicam a indústria nacional. Paradoxalmente, a política fiscal deve aliar responsabilidade e previsibilidade à flexibilidade necessária para sustentar investimentos produtivos. Ao invés de regras fiscais rígidas e lineares, recomenda-se um arcabouço anticíclico[182] que amplie investimentos públicos em momentos de desaceleração e ao ajuste em fases de crescimento.

A coordenação entre política macroeconômica e industrial é outro elemento essencial. O Brasil precisa mapear e priorizar cadeias produtivas estratégicas — transição energética, semicondutores, biotecnologia, saúde — direcionando crédito, incentivos e parcerias público-privadas. O Estado deve atuar como agente indutor, articulando empresas nacionais e multinacionais, promovendo transferência tecnológica e aumentando a densidade produtiva.

O Estado Empreendedor é aquele que desempenha um papel ativo na criação e no desenvolvimento de mercados e setores econômicos inovadores, não apenas fornecendo suporte passivo, mas assumindo riscos e fazendo investimentos estratégicos em áreas-chave da economia" (MAZZUCATO, 2014, p. 26).

182 Anticíclico refere-se a políticas, ações ou variáveis que atuam contra as tendências cíclicas da economia para suavizar as flutuações de crescimento e recessão.

Chang também defende o conceito de Estado desenvolvimentista como um agente essencial para o desenvolvimento econômico, que vai além da simples regulação do mercado. Para ele, o Estado possui um caráter primordialmente desenvolvimentista, atuando como um agente transformador estrutural que faz coordenação, planejamento e intervenção na economia para expandir capacidades produtivas e promover o desenvolvimento. Chang destaca a importância das instituições e da mudança institucional, argumentando contra a ideia de adotar um padrão institucional "global" igual para economias desenvolvidas e em desenvolvimento, pois as instituições devem ser moldadas conforme processos produtivos e contextos históricos específicos. Ele apresenta o Estado desenvolvimentista também como o que implementa políticas industriais estratégicas, protege setores estratégicos, incentiva ciência e tecnologia, e coordena atores privados para alcançar o emparelhamento com economias mais avançadas.

Para viabilizar essa agenda, reformas institucionais que garantam estabilidade e continuidade são imprescindíveis. A transição para um novo regime macroeconômico exige arranjos coerentes que alinhem câmbio, juros, política fiscal e política industrial rumo ao desenvolvimento, evitando a persistência no padrão de dependência em *commodities*.

Outro aspecto crítico é a redução estrutural da taxa de juros reais, ajustando-a para níveis compatíveis com o investimento produtivo. Isso requer, entre outras ações:

• A revisão da indexação da dívida pública, atualmente sustentando taxas reais elevadas.

• O fortalecimento do papel dos bancos públicos de fomento (BNDES, Finep) na oferta de crédito longo prazo a setores estratégicos.

Entre economistas desenvolvimentistas, há consenso sobre os altos juros brasileiros, que drenam recursos e travam o crescimento. Dados recentes mostram: de 2020 a 2024, o Brasil manteve taxas Selic persistentemente elevadas em contraste com outros países periféricos — México, com juros reais na faixa de 3% a 4%, e África do Sul, com

juros nominais inferiores — ampliando a inadequação estrutural da política monetária brasileira.

No cenário atual, com taxa de investimento ao redor de 17% do PIB, o Brasil está abaixo dos padrões de economias emergentes bem-sucedidas, que superam 25%. Reduzir os juros reais para patamares internacionais (2% a 4%) poderia elevar a Formação Bruta de Capital Fixo em dezenas de bilhões de reais, ampliando investimentos produtivos e promovendo crescimento sustentável.

A independência formal do Banco Central, assegurada pela Lei Complementar nº 179/2021, não deve ser repensada, mas articulada com políticas fiscal e industrial para criar um regime alinhado ao desenvolvimento. O Conselho Monetário Nacional pode definir metas inflacionárias flexíveis e realistas, permitindo que o BC combata a inflação sem impor juros excessivos. A previsibilidade e revisão dos indexadores da dívida são necessárias para redução dos custos financeiros sem comprometer a estabilidade macroeconômica.

Além da taxa Selic, instrumentos macroprudenciais, como exigências de reservas bancárias e regulação de fluxos de capitais, podem controlar pressões inflacionárias cambiais. Os bancos públicos desempenham papel central, fornecendo crédito de longo prazo a setores estratégicos, complementando a política monetária e assegurando financiamento estável mesmo em momentos conjunturais adversos. Dessa forma, a independência do Banco Central pode coabitar com um regime macroeconômico a serviço do desenvolvimento, garantindo metas estratégicas, política fiscal anticíclica e atuação ativa de bancos públicos.

5. NOTAS PARA UMA INSERÇÃO INTERNACIONAL ESTRATÉGICA

O Brasil se destaca como um candidato promissor à liderança na indústria sustentável até 2025, graças a uma série de benefícios competitivos. Entre eles, sobressai a vasta disponibilidade de recursos naturais essenciais para a economia verde, como reservas de grafite,

níquel e manganês, indispensáveis para tecnologias como baterias e veículos elétricos, além de fontes renováveis de energia. Esse cenário favorece o país a assumir a dianteira em setores ligados à produção de equipamentos sustentáveis e combustíveis limpos.

Além disso, o país possui uma base fabril sólida, sendo um dos principais polos industriais da América Latina, sustentada por um mercado interno resiliente. O setor produtivo brasileiro vem intensificando a adoção de inovações digitais, como inteligência artificial, automação e outras tecnologias que aumentam a eficiência e competitividade. Paralelamente, o investimento em pesquisa e capacitação qualificada tem se mostrado crescente.

Outro ponto relevante é o posicionamento do Brasil no campo da sustentabilidade, destacando-se na geração de energia por fontes hidrelétricas, solares e eólicas, além de avançar em iniciativas de economia circular e certificações ambientais que ampliam seu acesso a mercados internacionais exigentes por produtos sustentáveis. No âmbito comercial, o país vem diversificando seus parceiros, fortalecendo vínculos estratégicos com regiões da Ásia, do Oriente Médio e da África, reduzindo assim a dependência de parceiros tradicionais e ampliando sua capacidade exportadora.

Programas governamentais como a Nova Indústria Brasil (NIB) e o aumento do suporte financeiro oferecido por instituições públicas de fomento como o BNDES e a Finep têm impulsionado significativamente os investimentos em inovação e setores estratégicos. Tais iniciativas garantem a sustentabilidade dos projetos produtivos e fortalecem o ambiente industrial.

Ante esse cenário, torna-se evidente que o Brasil pode traçar uma trajetória sólida para protagonizar a transformação em direção a uma indústria tecnologicamente avançada, sustentável e globalmente competitiva até meados desta década. Para isso, deve-se implementar uma estratégia de reindustrialização que tenha na sustentabilidade ambiental seu princípio norteador, reorientando o desenvolvimento industrial por meio de políticas econômicas integradas que considerem

os desafios ambientais e a necessidade de ampliar a capacidade produtiva do país.

Além disso, deve-se superar a reprimarização da economia e as fragilidades internas e externas, afirmando uma inserção internacional estratégica que sustente o crescimento industrial, promova avanços socioeconômicos e enfrente questões como a redução das desigualdades sociais.

O aprendizado extraído da experiência chinesa ressalta o papel central do Estado no desenvolvimento industrial. A China demonstrou que o progresso não se atinge por pura adesão a dogmas liberais, mas sim por meio de intervenções pragmáticas, planejamento seletivo e políticas que priorizam o fortalecimento interno, como o estímulo a *joint ventures*, transferência de tecnologia e o fortalecimento das empresas estatais estratégicas.

O enfoque chinês equilibra cooperação econômica com soberania, diferentemente da estratégia brasileira, que tem seguido uma política de abertura liberal periférica caracterizada por câmbio instável, juros altos e ausência de condicionantes, aumentando sua vulnerabilidade. Dessa forma, o Brasil deve articular sua estratégia em quatro eixos fundamentais:

Ambiental e Climático – Reindustrialização Verde: aproveitamento e expansão da matriz energética limpa, atração de parcerias internacionais para cadeias produtivas voltadas a tecnologias sustentáveis, além da criação de fundos específicos para financiar pesquisa e desenvolvimento em energias limpas.

1. Tecnológico e Digital – Indústria 4.0: promoção da liderança em setores digitais avançados, regulamentação do investimento estrangeiro para garantir transferência tecnológica e conteúdo local, e estímulo à formação de polos tecnológicos colaborativos entre setor acadêmico, público e privado.

2. Institucional – Governança e Estabilidade: reforma do regime macroeconômico com alinhamento das políticas cambiais, fiscais e industriais, fortalecimento dos bancos públicos de fomento

e criação de conselhos nacionais para assegurar a continuidade de políticas estratégicas

3. Social – Emprego e Desenvolvimento Regional: fortalecimento da formação técnica em parceria com instituições educacionais e setor empresarial, descentralização dos polos produtivos para redução das desigualdades regionais, e garantia da inclusão social e coesão territorial pelo processo de reindustrialização.

Esse conjunto de ações posicionará o Brasil rumo a uma indústria sustentável, inovadora e socialmente inclusiva, apta a competir no cenário global e responder aos desafios ambientais, econômicos contemporâneos e o pretérito problema das desigualdades regionais, a medida que, O Nordeste destaca-se na sustentabilidade ambiental, ocupando a segunda posição nacional em geração de energia renovável, com destaque para o Ceará, que lidera o índice regional e figura entre os principais do país. Estados como Pernambuco, Alagoas e Piauí também avançam em políticas ambientais e têm potencial para contribuir significativamente para a reindustrialização verde.

O estado de São Paulo lidera amplamente no investimento em ciência, tecnologia, inovação e capital humano, figurando como o estado mais inovador do Brasil pelo quinto ano consecutivo. Outros estados com destaque nessa área são Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, ambos consolidando ecossistemas tecnológicos consistentes. Mato Grosso do Sul tem expressivo progresso recente em eficiência institucional e investimentos em P&D.

São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul também lideram com bases institucionais robustas, infraestrutura avançada e capacidade organizacional para políticas industriais e de inovação. O avanço recente de estados do Nordeste, como Ceará e Piauí, mostra crescimento institucional importante, sobretudo em gestão de políticas públicas e investimentos tecnológicos.

A descentralização produtiva ainda é um desafio, mas os estados do Nordeste vêm se destacando na formação técnica e na inclusão social, com parcerias estratégicas entre universidades, SENAI e o setor produtivo local. Além do Nordeste, estados do Centro-Oeste como

Mato Grosso do Sul e as regiões do Sul têm apresentado avanços em políticas de capacitação e desenvolvimento territorial.

Em resumo, a liderança tecnológica e institucional está concentrada no Sudeste e Sul, enquanto o Nordeste ganha protagonismo na sustentabilidade ambiental e inclusão social, configurando-se como um polo emergente e estratégico para a reindustrialização sustentável do Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de reindustrialização brasileira, diante da conjuntura global marcada pela desglobalização e pela ascensão da China, exige uma revisão profunda das estratégias macroeconômicas e industriais adotadas até aqui. O Brasil não pode se limitar a uma inserção internacional baseada na reprimarização de sua pauta exportadora, sob pena de aprofundar a dependência externa e comprometer sua soberania produtiva.

A experiência chinesa demonstra que o fortalecimento industrial não se alcança pela adoção irrestrita de políticas de mercado, mas sim pela ação coordenada do Estado, capaz de induzir investimentos de longo prazo, garantir estabilidade macroeconômica e fomentar setores estratégicos. Nesse sentido, a construção de um projeto nacional de desenvolvimento deve articular sustentabilidade ambiental, inovação tecnológica, inclusão social e governança institucional sólida.

Para o Brasil, a reindustrialização deve se apoiar em políticas industriais seletivas, redução estrutural da taxa de juros, fortalecimento dos bancos públicos de fomento e coordenação entre política cambial, fiscal e monetária. Além disso, é fundamental diversificar os parceiros comerciais, ao mesmo tempo em que se aproveita a parceria com a China de forma estratégica, estabelecendo condicionantes que assegurem a transferência tecnológica e ampliem a complexidade produtiva.

Em última instância, a reindustrialização não é apenas uma agenda econômica, mas também social e política, que busca reduzir desigualdades, gerar empregos qualificados e promover uma inserção internacional soberana. Se bem conduzida, pode transformar o Brasil em um polo de inovação, sustentabilidade e competitividade global, superando a condição periférica e projetando o país como protagonista no século XXI.

REFERÊNCIAS

AGLIETTA, M. *A theory of capitalist regulation: The US experience*. London: Verso, 1978.

BOYER, R. *La crise de la finance globalisée*. Paris: La Découverte, 2009.

BRAGA, J. C. *Financeirização da riqueza: teoria e evidências*. Campinas: Unicamp, 1997.

BRAGA, J. C. *Financeirização global: dominação e contradições*. São Paulo: Boitempo, 2000.

CHANG, H. J. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Unesp, 2003.

CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

EICHENGREEN, Barry. Globalising capital: a history of the international monetary system. Princeton: Princeton University Press, 2008.

FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. 34. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2007.

HARVEY, D. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1992.

JABBOUR, E. *China: socialismo de mercado e planejamento estratégico*. São Paulo: Boitempo, 2021.

LIPIETZ, A. *Mirages et miracles: problèmes de l'industrialisation dans le Tiers Monde*. Paris: La Découverte, 1986.

MAZZUCATO, M. *O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MARX, Karl, O Capital, Livro III – Tomo 1. São Paulo, Abril Cultural, 1984c (Coleção "Os Economistas").

PAIVA, F. *Economia brasileira e vulnerabilidade externa*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2025.

PREBISCH, R. *O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas*. CEPAL, 1949.

ROWTHORN, R.; RAMASWAMY, R. *Growth, trade, and deindustrialisation*. Washington: International Monetary Fund, 1999.

TREGENNA, F. Characterising deindustrialisation: An analysis of changes in manufacturing employment and output internationally. *Cambridge Journal of Economics*, v. 33, n. 3, p. 433–466, 2009.

WEBER, Isabella. Como a China escapou da terapia de choque. São Paulo: Boitempo, 2023. 475 p.

Fontes institucionais e dados estatísticos

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Relatório de Inflação*. Brasília: Banco Central do Brasil, 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Balanço de pagamentos*. Brasília: Banco Central do Brasil, 2025.

BANCO MUNDIAL. *World Development Indicators (WDI)*. Washington, DC: The World Bank, 2025.

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. *Estatísticas e documentos técnicos*. Santiago: CEPAL, 2025.

FMI – Fundo Monetário Internacional. *World Economic Outlook*. Washington, DC: International Monetary Fund, 2025.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Contas nacionais: séries históricas*. Rio de Janeiro: IBGE, 2025.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *PNAD Contínua*. Rio de Janeiro: IBGE, 2025.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *IpeaData: indicadores econômicos*. Brasília: IPEA, 2025.

MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. *ComexStat: estatísticas de comércio exterior*. Brasília: MDIC, 2025.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *OECD Statistics*. Paris: OECD, 2025.

TESOURO NACIONAL. *Relatório Anual da Dívida Pública*. Brasília: Ministério da Fazenda, 2025.

PARTE III

CHINA E ÁSIA E A RELAÇÃO COM O BRASIL

CHINA E A NOVA GEOPOLÍTICA DO DESENVOLVIMENTO: RUPTURAS COM O LIBERALISMO ECONOMICO E A EMERGÊNCIA DE UM MODELO PÓS-OCIDENTAL

Luiz César Silva [183]

INTRODUÇÃO

A ascensão da China, ao longo das últimas quatro décadas, como potência econômica e tecnológica global, representa uma inflexão histórica nos paradigmas tradicionais de desenvolvimento que predominaram desde o pós-Segunda Guerra Mundial. Desde o início da década de 1990, a narrativa hegemônica, sancionada de forma dogmática sob a liderança dos países desenvolvidos do Ocidente, institucionalizou a ideia de que o progresso econômico e social dependeria da liberalização dos mercados, da retração do Estado e da adoção irrestrita da democracia liberal. Esse conjunto de prescrições, consolidado no chamado "Consenso de Washington", foi apresentado como um padrão universal, aplicável a todos os países, independentemente de suas especificidades históricas, culturais e institucionais.

183 Pós-doutorando em Economia pela Universidade do Porto; Ph.D. em Administração Pública - Universidade do Minho; Mestre em Administração Pública - Fundação João Pinheiro; Especialista em Finanças - UFMG e Bacharel em Economia. Lecionou no Departamento de Relações Internacionais e Administração Pública na Universidade do Minho. Atualmente é professor do Mestrado em Gestão Autárquica e da Licenciatura em Gestão e Administração Pública no Instituto Politécnico de Bragança - Escola Superior de Gestão Pública, Comunicação e Turismo de Mirandela (Portugal). Atualmente faz parte do comitê Científico das Revjstas; "Public Administration Reserach: Canadian Center of Science and Education. Seus interesses de investigação centram-se na área da Economia; Economia Política e Políticas Públicas, atuando principalmente nos seguintes temas: Desenvolvimento Econômico e Subdesenvolvimento; Macroeconomia; Economia Institucional; Estado e Capitalismo; Políticas Públicas e Desenvolvimento Local. E-mail: *luizcesarfs@gmail.com*

Contudo, ao longo do tempo, tornou-se incontestável que o modelo liberal não apenas falhou em proporcionar o desenvolvimento sustentável nas economias periféricas do capitalismo, como também gerou desigualdades acentuadas, baixo crescimento económico, crises financeiras e fragilidades institucionais. Esse fracasso revelou a necessidade de uma reinterpretação das estratégias de desenvolvimento, que considere as realidades históricas e estruturais de cada país, além de questionar a ideia de que há apenas um único caminho para o progresso. A experiência da China, ao estabelecer uma trajetória própria, rejeitou as soluções universais oferecidas pelo neoliberalismo e construiu um modelo de desenvolvimento que articula a presença estatal com práticas de mercado, sem ceder a uma dependência dos fluxos de capital global. O Modelo Chinês passou a ser uma resposta que confronta diretamente o modelo liberal.

Desde o final da década de 1970, sob a liderança de Deng Xiaoping, a China iniciou um processo de reformas estruturais que combinou mecanismos de mercado com forte presença estatal na indução dos investimentos estratégicos, planejamento de longo prazo e estabilidade política. O resultado foi uma trajetória de crescimento sustentado, acompanhada por um processo robusto de transformação estrutural, assinalado pela ascensão de setores produtivos de médio e alto valor agregado e pela elevação progressiva da complexidade econômica do país. Diferentemente das economias periféricas do capitalismo que adotaram uma liberalização abrupta e desprotegida, a China soube utilizar o comércio e o capital estrangeiro como instrumentos subordinados a um projeto nacional de desenvolvimento, evitando a armadilha da dependência e promovendo uma inserção internacional cada vez mais sofisticada.

O conceito de "desenvolvimento com características nacionais", central na proposta chinesa, reflete a recusa em adotar um modelo de desenvolvimento imposto externamente e, mais ainda, destaca a importância da autonomia estratégica no processo de transformação socioeconômica. Considerado um "modelo híbrido", que combina socialismo com características de um mercado adaptado à realidade

chinesa, este não se limita à mera substituição de um sistema econômico por outro, mas envolve uma revisão das premissas sobre o papel do Estado, da soberania nacional e da flexibilidade política.

Este capítulo busca não apenas compreender o modelo chinês como uma alternativa ao paradigma neoliberal, mas também contextualizá-lo como um convite ao repensar o desenvolvimento em termos de singularidades locais, levando em conta as capacidades internas de cada nação. Ao privilegiar o planejamento estratégico de longo prazo, a estabilidade política e o fortalecimento das capacidades produtivas internas, a China não apenas desafiou a ordem econômica do *mainstream* de Washington, mas também ofereceu uma alternativa que possibilita inspirar outros países periféricos do capitalismo a reestabelecer suas trajetórias de desenvolvimento. Enfim, o modelo chinês lança uma luz sobre o debate da função do Estado, da soberania e da autonomia estratégica no desenvolvimento, ao mesmo tempo em que explicita a importância da adaptação institucional, da valorização das capacidades endógenas e do fortalecimento da coesão nacional.

1. CHINA: UM NOVO PARADGMA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

A ascensão econômica da China nas últimas quatro décadas tem desafiado não apenas a hegemonia econômica ocidental, mas os pressupostos tradicionais sobre como o desenvolvimento económico deve ocorrer. O receituário dominante neoliberal do final dos anos 1980, ancorado na abertura comercial e financeira irrestrita e na minimização do papel do Estado, fracassou em gerar crescimento e desenvolvimento sustentável e equitativo nos países periféricos e nos centrais (desenvolvidos) do capitalismo.

Sob a liderança de Deng Xiaoping, inaugurou-se o conceito de "socialismo com características chinesas". Esse conceito define o modelo chinês de desenvolvimento ao combinar elementos do socialismo marxista-leninista com práticas de mercado e estratégias

econômicas capitalistas, adaptadas à realidade e às necessidades da China (YILDIRIMÇAKAR, 2025). Conforme Zhang (2013) e Jin (2025), o marco decisivo para a ascensão econômica da China foi a série de reformas iniciadas em 1978. Essas reformas representaram uma guinada pragmática, cujo propósito central foi modernizar a economia chinesa sem abandonar a hegemonia política do Partido Comunista. Deng Xiaoping rompeu com a rigidez ideológica do maoísmo,[184] principalmente em relação à coletivização extrema e ao isolamento econômico. Em vez disso, propôs um processo de abertura gradual e controlada ao mercado e ao investimento estrangeiro, combinado com o fortalecimento das forças produtivas internas (FERNANDES, 2018; HUANG, 2008). A prioridade passou a ser a geração de crescimento e riqueza, sob o abrigo da liderança política do Partido.

A China galgou um caminho independente, combinando planejamento estatal e abertura seletiva. O país manteve forte controle estatal sobre os setores estratégicos, utilizou políticas industriais ativas, impôs transferência de tecnologia a empresas estrangeiras, protegeu suas empresas nacionais até que atingissem escala internacional e articulou uma visão de longo prazo por meio de planos quinquenais adaptativos (JIN,2025; ZHANG, 2013; ARRIGHI, 2011). Essa estratégia, considerada híbrida, que integra elementos de mercado com a

184 Inspirado nas ideias de Mao Zedong, líder da Revolução Chinesa (1949), o maoísmo consistia em um modelo comunista radicalmente igualitário, baseado nos seguintes alicerces: coletivização total da agricultura e da indústria; hostilidade à propriedade privada e à iniciativa individual; e centralização absoluta da economia e da sociedade sob o Partido Comunista. Esse modelo gerou crises econômicas e instabilidade social. A principal ruptura por Deng Xiaoping com o maoísmo foi abandonar a rigidez ideológica em nome da eficácia econômica. Suas mudanças incluíram: as reformas econômicas - "Socialismo com características chinesas": abertura da economia ao mercado, atração de investimentos estrangeiros; descentralização da economia: maior autonomia às províncias e empresas locais; a separação entre ideologia e gestão e, por fim, as Zonas Econômicas Especiais (ZEEs), criadas inicialmente em cidades como Shenzhen, Zhuhai e Xiamen. Essas áreas funcionaram como laboratórios de experimentação econômica, nas quais o Estado abriu espaço para o capital estrangeiro, para a flexibilização das regras trabalhistas e para a adoção de práticas de mercado, tudo isso sob estrita supervisão e controle político. As ZEEs serviram para atrair investimentos externos, promover transferência tecnológica e impulsionar a industrialização, ao mesmo tempo em que permaneciam integradas a uma arquitetura institucional controlada pelo Estado.

soberania estatal, resultou em avanços admiráveis; industrialização acelerada, liderança em áreas como energia renovável, inteligência artificial e manufatura avançada, além da retirada de milhões de pessoas da pobreza **(**GARCÍA-HERRERO & KRYSTYANCZUK, 2024)

A transição estabeleceu o início do período de crescimento econômico mais rápido e sustentado da história moderna, com uma taxa média anual de crescimento do PIB de 9,2% entre 1978 e 2020. O crescimento da renda per capita gerou a formação de uma ampla classe média, que hoje impulsiona o consumo interno e fortalece a estabilidade econômica. Em 1978, cerca de 88% da população chinesa vivia com menos de US$ 1,90/dia, linha de pobreza extrema conforme critério internacional estabelecido pelo Banco Mundial. Em 2020, esse número caiu para menos de 1%. A partir dos anos 2000, especialmente após a crise de 2008, a China começou a abandonar o modelo baseado em mão de obra barata e a investir estrategicamente em setores de alta tecnologia. Esse movimento visou sua ascensão nas cadeias globais de valor, com foco em áreas como robótica, inteligência artificial, TICs, energias renováveis, semicondutores, biotecnologia e infraestrutura (BRÜHL, 2025; JIN, 2022; NAUGHTON, 2018).

Esses avanços refletem uma mudança considerável na função do Estado na economia, que passou a atuar como indutor e financiador de setores estratégicos, além de coordenador das capacidades científicas e tecnológicas do país. A integração entre pesquisa, indústria e governo gerou um ecossistema robusto, capaz de acelerar o desenvolvimento tecnológico e a inserção da China nas cadeias globais de valor em patamares elevados (FAGERBERG & SRHOLEC, 2008). Os planos como o "Made in China 2025" ilustram esse interesse de liderança tecnológica, com metas para substituir as importações, dominar patentes e criar campeões nacionais (GARCÍA-HERRERO e KRYSTYANCZUK, 2024; NAUGHTON, 2018).

Por isso, o país se tornou o maior exportador global desde 2009, com destaque para bens manufaturados de alta tecnologia, os bens

high-tech.[185] Ao mesmo tempo, passou por um processo acelerado de urbanização; enquanto em 1978 apenas 18% da população vivia em áreas urbanas, em 2020 essa proporção saltou para cerca de 61%, impulsionada pela industrialização. A China também se tornou um dos principais destinos de investimento estrangeiro direto (IED) no mundo. Em 2020, ultrapassou os Estados Unidos como o maior receptor de IED, atraindo US$ 163 bilhões naquele ano.[186]

Toda essa extensa transformação só foi possível decorrente do rompimento com a ortodoxia maoísta e da adoção de uma abordagem pragmática, gradual e experimental, guiada mais por resultados do que pelas doutrinas liberais do Consenso de Washington,[187] que dominaram as economias ocidentais nos últimos 40 anos. Desde então, consolidou-se e, de forma impositiva ao Sul Global, a ideia de que o tripé: democracia liberal, Estado mínimo e livre-mercado seriam os pressupostos universais indispensáveis para o crescimento sustentável e o desenvolvimento económico-social. Entretanto, tal narrativa ignora as especificidades históricas, institucionais e estruturais dos países periféricos, servindo mais como instrumento de disciplinamento ideológico do que como caminho real de transformação socioeconômica (CHANG, 2002; REINERT, 2007; ACHARYA, 2014).

A trajetória da China rompe com esse tripé e demonstra que caminhos alternativos existem e são consideravelmente eficazes

185 A produção de bens high-tech ou de maior complexidade depende do gradual acúmulo de capacidades (técnicas, tácitas, etc) em densas redes de produtores. Uma ampla literatura enfatiza a importância do arranjo institucional voltado p/ incentivar e dar suporte à produção de bens high-tech, os chamados sistemas nacionais de inovação. Ver: FAGERBERG & SRHOLEC (2008).

186 WORLD BANK. *World Development Indicators: Urban population (% of total population) – China*. Washington, DC: World Bank, 2021. Disponível em: https://data.worldbank.org. NATIONAL BUREAU OF STATISTICS OF CHINA. *China Statistical Yearbook 2021*. Beijing: NBS, 2021.

187 As bases da ideologia liberal do Consenso eram: Disciplina fiscal, Redirecionamento dos gastos públicos; Reforma tributária; Liberalização das taxas de juros; Taxas de câmbio competitivas; Abertura comercial, Eliminação de barreiras à entrada de investimentos estrangeiros diretos; Privatização de empresas estatais e a Desregulamentação e Direitos de propriedade garantidos

(FURTADO,1961; CHANG, 2002). Entretanto, o modelo chinês não é facilmente replicável nas economias do Ocidente. Ele se apoia em características históricas, culturais e institucionais específicas: um Estado centralizado com elevada capacidade de coordenação, uma elite política coesa em torno de objetivos nacionais e uma população numerosa que garante escala de mercado.

Como bem observam García-Herrero e Krystyanczuk (2024), a China recolocou o Estado no centro do debate sobre desenvolvimento, como sempre ocorrera no processo de desenvolvimento nos países centrais do capitalismo (CHANG, 2002, 2005, 2018). Em vez de abdicar de suas funções reguladoras e indutoras, o Estado chinês se posicionou como um planejador ativo e pragmático, disposto a intervir, experimentar e corrigir direções que são de interesse de sua sociedade. Essa revalorização do papel estatal, associada ao uso estratégico dos ganhos da globalização e à valorização do conhecimento científico e tecnológico, leva os países periféricos a repensar alternativas ao ultrapassado modelo liberal ortodoxo (ZHANG, 2013; JIN, 2025).

A China oferece uma nova perspectiva de desenvolvimento económico-social aos países ocidentais, por meio de um conjunto de princípios e práticas que reafirmam a legitimidade do intervencionismo inteligente, da proteção seletiva, da soberania tecnológica e do planejamento de longo prazo (MAZZUCATO, 2013). É um sistema que valoriza resultados relacionados a características intrínsecas de cada país, afastando-se de fórmulas baseadas no mimetismo institucionalizado do Ocidente, abrindo caminho para o experimentalismo político-econômico no Sul Global.

Em síntese, mais do que exportar um "modelo chinês" pré-estabelecido, o que a China oferece é um precedente histórico que direciona caminhos alternativos de desenvolvimento económico vigente nos países do Ocidente**.** A experiência chinesa é um convite aos países periféricos ocidentais a repensar suas estratégias para construir soluções próprias, inspiradas em princípios como autonomia produtiva, fortalecimento do Estado, mobilização do conhecimento e soberania estratégica. A ascensão chinesa não

pode ser compreendida como mero sucesso econômico. Trata-se de uma grande transformação sistêmica, que desafia os paradigmas consolidados sobre desenvolvimento, globalização e soberania nacional. Essa transformação combina Estado forte, mercado controlado, pragmatismo ideológico e ambição tecnológica e, por isso, abre um espaço crítico para que os países do Sul Global repensem suas próprias trajetórias, sem submissão ao receituário dominante de dogmas neoliberais.

2. CARACTERÍSTICAS CENTRAIS DO MODELO CHINÊS

Uma das peculiaridades do modelo chinês de desenvolvimento é a conjugação entre mecanismos de mercado e forte controle estatal. Ou seja, trata-se de um modelo híbrido, no qual o mercado é regulado pelo Estado (NAUGTHON, 2018; ARRIGHI, 2011). Entre as principais características das reformas que legitimaram esse modelo, as seguintes se destacam.

3. ELEVADO INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA FÍSICA E LOGÍSTICA

Uma das bases do milagre econômico do país foi a alocação estratégica, primeiramente, de recursos públicos e, posteriormente, de privados para a construção de infraestrutura física, especialmente em transportes, energia e comunicações. Conforme Naughton (2018) e Economy (2018), em apenas duas décadas, a China construiu a maior malha ferroviária de alta velocidade do mundo, modernizou seus portos, rodovias e interconectou áreas rurais com zonas industriais. [188] A conectividade territorial contribuiu para a redução dos custos de transação internos e das desigualdades regionais. Isso permitiu uma

188 O desenvolvimento acelerado começou principalmente a partir dos anos 2000, com grande expansão após o Plano Quinquenal 2006–2010. Em 2020, a China já possuía mais de 35.000 km de ferrovias de alta velocidade, mais do que o resto do mundo somado.

circulação mais eficiente de bens, pessoas e capitais (XU & YHE, 2011; OAKES, 2018). Ao contrário da doutrina neoliberal, que associa grandes obras à ineficiência estatal, a China demonstrou que a infraestrutura, quando articulada a objetivos produtivos, pode ser motor da competitividade sistêmica, do crescimento e do desenvolvimento económico de longo prazo

Os investimentos não tiveram apenas a finalidade da eficiência econômica, mas também a integração política do território nacional, para fortalecer a sociedade com o intuito de prevenir tensões separatistas (SHAMBAUGH, 2008). Como bem observa Oakes (2018), a conectividade física promovida por megaprojetos de transporte teve/tem dupla função: nas reformas para o desenvolvimento do país, impulsionar o crescimento económico e reforçar a presença estatal em regiões sensíveis, fortalecendo a identidade nacional chinesa.

A coesão nacional é entendida como um valor estratégico, fundamental para proporcionar o projeto de modernização. A ideia é que, sem estabilidade interna, o país não tem condições políticas de conduzir reformas estruturais, planejar o longo prazo e competir internacionalmente. Esse centro na estabilidade tem implicações profundas para o modo como o Estado chinês equilibra desenvolvimento econômico e controle político (SHAMBAUGH, 2008; SHIRK, 2008; LIEBERTHAL, 2014; KENNETH & KEPING, 2014). O modelo chinês rejeita a ideia liberal de que o crescimento económico necessariamente exige pluralismo político e liberdade irrestrita; ao contrário, sustenta que a manutenção da ordem e do consenso social é pré-condição, *sine qua non*, para a continuidade do sucesso econômico.

4. ADOÇÃO DE POLÍTICAS INDUSTRIAIS ATIVAS E ESTRATÉGICAS

A China rejeitou a ideia de neutralidade estatal diante do mercado. Desde os anos 1980 [189], adotou políticas industriais seletivas,

189 A abertura chinesa teve início em 1978, sob a liderança de Deng Xiaoping, marcando o abandono do modelo centralmente planejado em favor de uma economia socialista de mercado.

com o objetivo de desenvolver setores prioritários, como siderurgia, eletrônicos, energia, defesa e, mais recentemente, tecnologia de ponta (NAUGHTON, 2018). O Estado protegeu setores estratégicos por meio de tarifas, subsídios, exigência de conteúdo local e crédito direcionado, ao mesmo tempo em que impôs metas rígidas de desempenho, inovação e exportação. Conforme Chang (2004) e Rodrik (2015), diferentes de protecionismos improdutivos dos países ocidentais, cujos mecanismos protecionistas frequentemente visam apenas preservar setores estagnados por pressões políticas e eleitorais.

No modelo chinês, o Estado atua como coordenador ativo do processo de desenvolvimento, direcionando investimentos, protegendo setores com alto potencial de inovação e promovendo encadeamentos produtivos de longo prazo. Enquanto os países desenvolvidos mantêm subsídios agrícolas e barreiras não tarifárias que perpetuam ineficiências e bloqueiam o acesso de países periféricos a mercados relevantes (CHANG, 2004; RODRIK, 2012), a China utiliza sua capacidade estatal para fortalecer setores estratégicos e alcançar autonomia tecnológica (NAUGHTON, 2018). Segundo Mazzucato (2014), esse modelo se aproxima de um Estado empreendedor, capaz de assumir riscos, liderar missões de inovação e promover o *catching up* tecnológico. Por isso, o protecionismo chinês faz parte de um projeto nacional de modernização orientado à transformação estrutural e à inserção soberana na economia global (NAUGHTON, 2018; ARRIGHI, 2011). Empresas estatais e privadas que não cumpriam metas eram reestruturadas ou absorvidas. Com isso, o país combinou proteção com pressão competitiva, elevando progressivamente seu padrão tecnológico e reduzindo sua dependência externa.

4.1 ATRAÇÃO SELETIVA E ESTRATÉGICA DE CAPITAL ESTRANGEIRO

Ao contrário de países que adotaram políticas de abertura irrestrita, como os países periféricos, a China implementou um

modelo seletivo de atração de investimento direto estrangeiro (IDE). Investidores internacionais eram bem-vindos, mas em setores e regiões definidos pelo Estado, muitas vezes com condições explícitas de transferência tecnológica, treinamento de mão de obra local e formação de *joint-ventures* com empresas chinesas (FERNANDES, 2018; HUANG, 2008).

Essa estratégia garantiu o aprendizado tecnológico interno e evitou a desnacionalização das cadeias produtivas, comum em outros países do Sul Global. Com isso, a China não apenas obteve capital externo, mas internalizou conhecimento, modernizou sua base industrial e, em muitos casos, criou empresas nacionais capazes de competir globalmente, como Huawei, BYD e Lenovo (HUANG, 2008).

4.2 FORMAÇÃO ACELERADA DE CAPITAL HUMANO

Outro fundamento do desenvolvimento chinês foi o denso investimento em educação, com ênfase em ciências, tecnologia, engenharia e matemática (STEM). O sistema educacional foi expandido em todos os níveis, e as universidades foram reestruturadas com foco na inovação e na pesquisa aplicada. Ao mesmo tempo, foram criados centros técnicos e programas de capacitação para formar trabalhadores qualificados em larga escala (ZHA & HAYHOE, 2015; BOLAND et al., 2022). Essa política visou alinhar o sistema educacional às demandas da nova economia industrial e tecnológica. A formação de capital humano não foi tratada como política social assistencialista, mas como estratégia de competitividade nacional. Além disso, o retorno de cientistas e engenheiros da diáspora chinesa no Ocidente, incentivado pelo Estado, fortaleceu ainda mais o sistema de inovação doméstico (BARRK et al, 2021; WANG, 2023; BOLAND et al., 2022)

4.3 PLANEJAMENTO DE LONGO PRAZO COM METAS CLARAS: OS PLANOS QUINQUENAIS [190]

Diferente da visão liberal que privilegia o curto prazo e o livre jogo das forças de mercado, a China estruturou seu desenvolvimento com base em planos de médio e longo prazo, formulados por órgãos técnicos do Partido Comunista e do Estado. Os Planos Quinquenais (*Five-Year Plans*) funcionam como instrumentos de coordenação econômica nacional, definindo metas quantitativas e qualitativas para setores-chave, como energia, urbanização, saúde, defesa, tecnologia e meio ambiente (NAUGHTON, 2018; WANG, 2023).

Esses planos são revisados regularmente, incorporam dados empíricos e dispõem de instrumentos de avaliação e ajuste. Mais do que listas de intenções, eles orientam a alocação de crédito, o direcionamento de investimentos públicos, os incentivos fiscais e as reformas institucionais. O fundamento é de um Estado desenvolvimentista tecnocrático, que busca equilibrar pragmatismo com metas estratégicas, muitas vezes de décadas à frente dos países ocidentais, como demonstram os objetivos "Made in China 2025" [191] e "China 2049" [192].

190 Instrumentos que, apesar da flexibilização, mantêm um caráter estratégico e orientador. Esses planos não ditam todas as decisões econômicas, mas definem metas prioritárias, áreas de investimento e diretrizes para inovação e desenvolvimento tecnológico. O planejamento adaptativo permite ao Estado responder rapidamente às mudanças globais e corrigir rumos, garantindo coerência entre objetivos nacionais e dinâmicas mercadológicas.

191 O objetivo final do "Made in China" é transformar o país em uma economia centrada na fabricação de baixo custo para uma economia impulsionada pela inovação e tecnologia de ponta. O plano tem como base o desenvolvimento de dez setores estratégicos-chave, que incluem tecnologia da informação, robótica, veículos elétricos, equipamentos aeroespaciais, novos materiais, medicina e equipamentos médicos, agricultura moderna, energia limpa, manufatura de equipamentos ferroviários de alta velocidade e automação industrial. O governo chinês visa alcançar a liderança mundial em cada um desses setores até 2025. Por isso, está implementando políticas de apoio, como subsídios e incentivos fiscais, para impulsionar a competitividade das empresas chinesas nos setores estratégicos identificados, com o intuito de torná-las líderes globais em tecnologia e inovação, reduzindo a dependência de tecnologia estrangeira.
CHINA. State Council. *Made in China 2025*. Beijing: Ministry of Industry and Information Technology, 2015. Disponível em: http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/19/content_9784.htm.

192 CHINA. Communist Party of China. *Report to the 19th National Congress of the Communist Party of China*. Beijing: Foreign Languages Press, 2017. Disponível em:

Segundo Naughton (2019), Lin (2012) e Brandt & Rawski (2008), o exemplo chinês não se encaixa nos modelos clássicos de economia de mercado, mas constrói uma síntese híbrida de sobremaneira pragmática individual. Para os países periféricos do capitalismo, a experiência chinesa mostra que o caminho do desenvolvimento pode ser construído sobre instituições próprias, sem a necessidade de se submeter a prescrições externas endossadas. As reformas de Deng Xiaoping não apenas lançaram as bases da potência chinesa contemporânea, mas também abriram um ambiente para que o Sul Global repense o papel da soberania nacional e da estratégia de longo prazo.

4.4 A ESTABILIDADE POLÍTICA

Um dos fundamentos centrais da estratégia de desenvolvimento do país é a priorização da estabilidade política e da coesão social como condições indispensáveis para o crescimento econômico sustentado. Essa ênfase reflete uma compreensão clara de que o desenvolvimento não pode ser dissociado do contexto político-institucional, e que crises internas ou rupturas sociais podem comprometer todos os objetivos no processo de transformação estratégica estabelecidos (NAUGHTON, 2018; ZHANG, 2023).

O modelo é a combinação entre um controle político rígido e um pragmatismo econômico, que juntos formam a base da estabilidade e do crescimento do país. Esse arranjo, aparentemente contraditório, permite manter o monopólio do poder político enquanto experimenta e implementa reformas econômicas flexíveis e adaptativas. O controle político rígido se manifesta na forte hegemonia do Partido Comunista Chinês (PCC), que monopoliza o aparato estatal e restringe a oposição política organizada. Essa estrutura garante a continuidade do regime e a capacidade de implementar políticas de longo prazo sem grandes rupturas internas ou pressões democráticas que poderiam gerar

https://www.chinadaily.com.cn.

instabilidade (NAUGHTON, 2018; HEILMANN, 2016; SHAMBAUGH, 2008).

Distintamente de muitos países periféricos que enfrentam desafios decorrentes de fragmentações sociais, conflitos étnicos ou polarizações políticas profundas, a China consegue conservar um ambiente estável e coeso, mesmo diante das consideráveis transformações econômicas e sociais das últimas três décadas (FEWSMITH & NATHAN, 2019).

Em síntese, a estabilidade política é determinada através de estratégias, entre as quais destacam-se: O controle exigente das instituições políticas e da mídia, que limita a emergência de dissidências organizadas capazes de desestabilizar o regime: A promoção de uma narrativa nacionalista e de unidade, que valoriza o orgulho histórico, o desenvolvimento econômico e a posição crescente do país no cenário mundial; Os investimentos sociais e as melhorias nas condições de vida, que, conquanto desiguais, contribuíram para a redução da pobreza e a expansão da classe média, reforçando a base de apoio ao regime;[193] Uma gestão pragmática de tensões regionais e étnicas, com políticas específicas para integrar minorias e regiões periféricas, ainda que com controvérsias significativas; O uso da repressão seletiva, embora debatida, é vista como instrumento para evitar desordens institucionais (FEWSMITH & NATHAN, 2019; SHAMBAUGH, 2008).

Para os países periféricos, essas lições desafiam as interpretações simplistas que vinculam a democracia liberal como pré-requisito

193 A China, em 40 anos, conseguiu a proeza de tirar 850 milhões de pessoas da pobreza, transformando-se de um país subdesenvolvido em uma potência econômica mundial, impulsionada por um modelo de "economia socialista de mercado" que combinou elementos de planejamento estatal com mecanismos de mercado. Ao contrário das políticas neoliberais predominantes no Ocidente nas décadas de 1980 e 1990, a estratégia chinesa preservou o controle do Estado sobre setores considerados estratégicos — como energia, transportes, comunicações, finanças e defesa — ao mesmo tempo em que abriu gradualmente a economia ao investimento estrangeiro e à concorrência internacional. Um dos pilares centrais dessa transformação foi a exigência de transferência tecnológica por parte das empresas estrangeiras que desejavam investir no país, o que permitiu à China acelerar seu aprendizado industrial e tecnológico. Esse modelo híbrido, nem plenamente capitalista, nem rigidamente socialista, proporcionou altas taxas de crescimento sustentado, uma rápida urbanização, emergindo uma ampla e nova classe média.

para o desenvolvimento económico-social. Embora a estabilidade política não deva ser confundida com autoritarismo ou ausência de direitos, o caso chinês evidencia a importância de arranjos políticos que promovam coesão social, gestão eficiente de conflitos e segurança institucional. Esses componentes são essenciais para a construção de um ambiente favorável ao investimento e à inovação.

Conforme Zhang (2013), Fewsmith e Nathan (2019) e Shambaugh (2008), o equilíbrio entre controle político e pragmatismo econômico tem sido fundamental para evitar os riscos comuns associados a reformas rápidas, como o colapso social ou crises políticas. A rigidez política atua como um mecanismo de contenção das tensões sociais, enquanto a flexibilidade econômica promove crescimento, inovação e inserção global.

Na tabela 1, o conjunto de medidas gerou um modelo híbrido, que busca combinar a direção política do socialismo com o dinamismo de mercado. O conceito de "socialismo com características chinesas" é a base ideológica do modelo econômico do país, um equilíbrio delicado entre abertura e controle, inovação e planejamento, crescimento e estabilidade política (NAUGHTON, 2018).

Tabela 1- Síntese das medidas para a transformação de um Modelo híbrido de desenvolvimento Chinês

Reformas	Objetivos/Respostas
Descentralização econômica e incentivo à iniciativa local	O Estado flexibilizou o controle sobre as unidades produtivas, permitindo que fazendas coletivas se transformassem em empresas familiares e que pequenas e médias empresas privadas se desenvolvessem. As zonas econômicas especiais (ZEEs), como Shenzhen, foram criadas para atrair capital estrangeiro e experimentar modelos de gestão mais flexíveis, funcionando como laboratórios do novo sistema.

Abertura ao capital estrangeiro com condições estratégicas	A China iniciou uma inserção seletiva na economia global, abrindo setores específicos ao investimento externo, mas exigindo transferência de tecnologia, formação de *joint ventures* e controle sobre operações críticas. Isso garantiu que o país usufruísse do acesso a mercados, capital e conhecimento, sem abrir mão da soberania sobre seu desenvolvimento.
Dual Track System (Sistema de Dupla Trilha)	Durante a transição, a China não desmontou mediatamente o planejamento central, mas criou um sistema paralelo em que coexistiam: preços fixos (para bens estratégicos ou de racionamento) e preços de mercado para o restante da economia. Isso permitiu uma transição gradual, reduzindo os choques e preservando a estabilidade política e econômica
Crescimento liderado por investimento (investment-led growth)	O governo chinês autorizou a experimentação regional, permitindo que regiões como Guangdong ou Zhejiang inovassem institucionalmente, e incentivou a competição entre localidades, cujos resultados bem-sucedidos seriam depois institucionalizados nacionalmente.
Continuidade institucional com adaptação	Ao invés de ruptura institucional, manteve as estruturas do partido e do Estado, mas as usou de forma pragmática e flexível. O país demonstrou uma "capacidade adaptativa institucional", conciliando socialismo e economia de mercado (socialismo com características chinesas)
Finanças controladas	O sistema bancário primordialmente estatal que canalizou crédito para projetos prioritários, serviu como instrumento de política industrial e evitou crises financeiras, como as vividas por países com sistemas financeiros liberalizados.

Manutenção da liderança política do Partido	Embora a economia se tornasse mais dinâmica e diversificada, o Partido Comunista manteve o controle sobre o aparelho de Estado, o sistema judicial e as diretrizes políticas. O socialismo chinês, assim, continuou a predominar pela centralidade do Estado como garantidor da estabilidade social e do projeto nacional.
Planejamento adaptativo e pragmatismo econômico	Em vez de rígidos planos quinquenais centralizados, as reformas permitiram um planejamento mais flexível e experimental, ajustado à realidade local e às demandas internacionais.

Fonte: Elaboração própria a partir de Naughton (2018).

Aos países subdesenvolvidos, ou em desenvolvimento, essas medidas representam uma inspiração e um convite à reflexão estratégica. Elas demonstram que, com políticas coerentes e um papel ativo do Estado, é possível promover inclusão social massiva, desenvolvimento tecnológico e infraestrutura moderna, elementos essenciais para a construção de economias sustentáveis e soberanas. Em suma, a retirada de centenas de milhões da pobreza e a liderança em tecnologia e infraestrutura constituem os pilares do sucesso chinês, que desafia os paradigmas tradicionais da ortodoxia ocidental e oferece lições valiosas para o desenvolvimento dos países do Sul Global.

5. O MODELO LIBERAL: PREMISSAS E PRINCIPAIS CRÍTICAS

O modelo liberal que estruturou a ordem econômica e política internacional no pós-Segunda Guerra Mundial consolidou-se a partir de um arranjo institucional e normativo direcionado à promoção da estabilidade capitalista sob hegemonia ocidental. Suas origens

remontam ao Plano Marshall e ao sistema de Bretton Woods, [194] que estabeleceram os pilares de um regime multilateral baseado na reconstrução da Europa Ocidental e na institucionalização de mecanismos financeiros como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (RUGGIE, 1982). Essas instituições não apenas financiaram a recuperação econômica das economias centrais (desenvolvidas), como também passaram a funcionar como dispositivos normativos para disciplinar a condução da política econômica nos países periféricos.

A matriz ideológica que fundamenta o modelo liberal clássico parte da premissa linear segundo a qual o crescimento econômico, conduzido pela industrialização e impulsionado pela abertura

194 O sistema de "Bretton Woods" exigia que os países assegurassem a convertibilidade de suas moedas em dólares, os quais por sua vez eram convertíveis em barras de ouro, com taxas de câmbio fixas entre todas as moedas. Para manter a convertibilidade do dólar em ouro, os EUA precisavam manter reservas de ouro suficientes para atender à demanda de conversão dos dólares em ouro por outros países.
Isso significa que, para manter a estabilidade do sistema, os Estados Unidos tinham que exportar mais do que importar, para acumular reservas de ouro, ou seja, manter um *superávit* constante em sua balança comercial. No entanto, essa exigência criou um problema para os Estados Unidos. Uma vez que o volume de comércio aumentava com o tempo, deve haver uma oferta suficiente de dólares em circulação no exterior para atender à demanda por reservas de moeda estrangeira. Isso exigia que os EUA mantivessem um *déficit* em sua balança de pagamentos, ou seja, importassem mais do que exportassem, a fim de fornecer dólares ao resto do mundo. Se os EUA tentassem corrigir seu *déficit*, reduzindo suas exportações ou aumentando suas importações, ocorria uma escassez de dólares no exterior, ameaçando a estabilidade do sistema como um todo. Com isso, os países foram guiados a desvalorizar suas moedas no intuito de facilitar suas exportações. Além disso, muitos promoveram programas de austeridade, com ajustes fiscais que impunham consideráveis reduções dos investimentos em diversas áreas, principalmente saúde, educação e infraestrutura.
O sistema de Bretton Woods manteve-se em funcionamento até 1971, quando os Estados Unidos decidiram, de forma unilateral, abandoná-lo. Naquele ano, o então presidente Richard Nixon anunciou a suspensão da conversibilidade do dólar em ouro, medida conhecida como o "Nixon Shock". Essa decisão foi motivada pelo crescente *déficit* na balança comercial norte-americana e pelo aumento dos gastos públicos decorrentes da Guerra do Vietnã, que geraram inflação e perda de confiança internacional no dólar. Com o término da paridade dólar-ouro e o advento da financeirização do capital nas décadas de 80 e 90, tornou-se mais comum a ocorrência de crises financeiras. As consequências da crise de 2008 também evidenciaram a incapacidade do FMI de atuar de forma imparcial. Tanto o FMI quanto os bancos centrais, visando preservar os interesses do setor financeiro, acabaram por causar um impacto negativo significativo em várias economias.

comercial e financeira, conduziria progressivamente à consolidação da democracia. Essa sequência: crescimento, industrialização, abertura e democracia foi assimilada, institucionalizada como um imperativo universal para todas as economias, independentemente de suas condições estruturais e históricas (FURTADO, 1974, 1998; PREBISCH, 1949). Todavia, essa formulação universalista mostrou profundas limitações quando aplicada às realidades dos países periféricos. A aplicação do receituário liberal aos países periféricos não apenas desconsiderou suas especificidades históricas e estruturais, como também aprofundou dependências, acentuou desigualdades e produziu recorrentes instabilidades (FURTADO 1974, 1968, 1998; BRESSER-PEREIRA, 2016).

As principais críticas ao modelo liberal institucionalizado nos países periféricos referem-se à sua incapacidade de gerar autonomia produtiva, à desigualdade social (fragilidade institucional) e às habituais crises financeiras. Em primeiro lugar, há a dependência externa e a vulnerabilidade estrutural. Ao promover a abertura comercial e financeira sem o devido fortalecimento da base industrial e tecnológica, o modelo liberal tornou as economias periféricas excessivamente dependentes de exportações de baixo valor agregado e de capitais voláteis. Essa dependência gerou *déficits* comerciais duradouros, desindustrialização precoce e recorrentes crises cambiais (BRESSER-PEREIRA, 2016; FURTADO, 1998; PREBISCH, 1949). Países caracterizados por industrialização tardia e inacabada foram submetidos à concorrência assimétrica com países desenvolvidos que já haviam realizado o *catching-up*, o que resultou, em muitos casos, em desindustrialização precoce e aumento da vulnerabilidade externa (BRESSER-PEREIRA, 2016; FURTADO, 1974, 1998; RODRIK, 2011; PALMA, 2014).

A segunda crítica refere-se às desigualdades internas e à regressividade social que o modelo liberal reproduz. Esse modelo não foi capaz de enfrentar os grandes desequilíbrios sociais e econômicos estruturais vigentes nos países periféricos. Distante de promover a convergência social, a lógica de mercado aprofundou

desigualdades sociais, enfraqueceu os sistemas de proteção social e concentrou riqueza e renda. Com isso, o Estado ficou limitado em sua capacidade de indutor e planejador do desenvolvimento e reduziu o espaço para políticas públicas redistributivas (RODRIK, 2011; PIKETTY, 2014; CHANG, 2010). O modelo falhou em promover inclusão e cidadania, especialmente em contextos marcados por exclusão estrutural e informalidade. Para Chang (2006), a fragilidade institucional (isomorfismo institucional)[195], associada à imposição de reformas econômicas padronizadas impostas, dificultou a construção de trajetórias autônomas de crescimento e comprometeu o próprio processo democrático, frequentemente instrumentalizado por interesses externos, dos grandes *lobbies*, da elite rentista e do mercado financeiro.

Por último, as crises financeiras recorrentes que este modelo traz intrinsecamente consigo. A sucessão de crises financeiras nos anos 1980, 1990 e 2000, especialmente nos países do Sul Global, exemplificou a instabilidade sistêmica que o modelo liberal carrega em si. As crises da dívida externa nos anos 1980, asiática e russa nos anos 1990, argentina em 2001 e global de 2008 demonstram a instabilidade inerente à liberalização financeira desregulada. A

195 Para Silva *et al.* (2024), o transplante de uma instituição formal não garante os mesmos resultados positivos que os dessa instituição em seu país de origem. Há uma interação com instituições locais, tornando necessário reajustar as instituições copiadas às diferentes condições sociais. Se não contextualizada, a cópia de uma instituição ignora o contexto histórico, político e social do país receptor, desconsiderando a diversidade institucional, argumenta que o modelo institucional exemplar dos países desenvolvidos não existia antes de eles se tornarem desenvolvidos. A evidência histórica é que primeiramente os países se desenvolveram economicamente e depois desenvolveram as instituições que têm hoje. A acumulação de capital e o aumento da renda da população geraram novas demandas na sociedade, o que estimulou o processo de mudança institucional. Assim, a causalidade mais forte da mudança institucional vai do desenvolvimento econômico para as instituições. Em outras palavras, as boas instituições dos países desenvolvidos são uma consequência de seu processo de desenvolvimento, que culminou em um processo de maturação institucional. Portanto, as instituições não devem ser copiadas entre países com diferentes níveis de desenvolvimento econômico e "maturidade institucional". SILVA, L.C., ISABEL, M.M., and THOMPSON, M.. "Revisiting the debate on institutions, the state and institutional change: The relevance of institutional theory to public administration teaching." *Teaching Public Administration* 42, no. 1 (2024): 73-94.

volatilidade dos fluxos de capitais, a dependência de exportações de baixo valor agregado e a ausência de mecanismos eficazes de proteção social tornaram essas economias altamente vulneráveis a choques externos (RODRICK,2011; STIGLITZ,2002; ARRIGHI, 2011). A crise financeira global de 2008, ao atingir inclusive o núcleo do sistema, evidenciou as limitações do paradigma liberal em prover estabilidade, equidade e sustentabilidade no longo prazo. Na tabela 1, pressupostos comparativos entre ambos os modelos de desenvolvimento.

Tabela 2 - Análise comparativa: Modelo Chinês x Modelo Liberal Tradicional de desenvolvimento

Aspecto	Modelo Chinês de Desenvolvimento	Modelo Liberal Tradicional
Função do Estado	Central: Define metas, coordena setores estratégicos, direciona recursos	Limitado: deve criar ambiente regulatório estável, mas não intervir
Modelo Político	Partido único, estabilidade institucional	Democracias liberais, pluralismo político
Função do Mercado	Instrumento subordinado à estratégia nacional	Alocador eficiente de recursos, principal coordenador econômico
Abertura Econômica	Gradual, seletiva, controlada	Abrupta e ampla, com liberalização de capitais e comércio
Investimento externo	Incentivado com contrapartidas (tecnologia, JV, conteúdo local)	Atraído via livre mercado, sem exigências estratégicas
Foco no crescimento	Industrialização, infraestrutura, ciência e tecnologia	Estabilidade macroeconômica, setor financeiro, privatizações

Indicadores de sucesso	Crescimento sustentável, redução da pobreza, soberania nacional	PIB per capita, contas fiscais, controle da inflação
Exemplos de aplicação	China, Vietnã, Etiópia, Ruanda	América Latina nos anos 1990, ex-URSS pós-1991
Riscos identificados	Bolhas de crédito, opacidade institucional	Desigualdade, desindustrialização, instabilidade financeira

Fonte: Elaboração própria a partir de NAUGHTON (2018).

Em síntese, a trajetória do modelo liberal, quando imposto como fórmula universal de desenvolvimento, produziu resultados limitados e, em muitos casos, deletérios nos países periféricos. Suas propostas de crescimento com estabilidade, democratização e convergência econômica não se realizaram de maneira consistente. Bem ao contrário, perpetuaram-se estruturas de dependência, exclusão social e fragilidade institucional. Ou seja, o modelo liberal mostrou-se incapaz de gerar autonomias produtivas, equidade distributiva e resiliência institucional nos contextos do Sul Global. Tais acontecimentos comprometeram políticas sociais, enfraqueceram instituições democráticas e impuseram contrariedade à legitimidade do modelo liberal nos países periféricos.

Neste sentido, torna-se imperativa a construção de um paradigma alternativo, fundamentado na soberania econômica, na diversificação produtiva e na cooperação regional e Sul-Sul. O desenvolvimento não deve ser concebido como um mero conjunto de prescrições técnicas replicadas e impostas de forma acrítica, mas sim como um processo histórico, de natureza política e social, que requer o protagonismo do Estado, a participação democrática e a construção de uma autonomia estratégica. Nesse contexto, torna-se essencial considerar as especificidades estruturais dos países periféricos, as quais desempenham papel determinante na formulação de estratégias de desenvolvimento adequadas à sua realidade.

6. A NESSECIDADE DE REPENSAR UM NOVO MODELO DE DESENVOLVIMENTO A PARTIR DO MODELO CHINÊS

A ideia de desenvolvimento com características nacionais, proposta pela China, representa uma resposta crítica e pragmática ao modelo de desenvolvimento que predominou nas políticas econômicas internacionais dos países ocidentais ao longo das últimas quatro décadas (HUANG, 2008; YILDIRIMÇAKAR & İNAN, 2025; ECONOMY, 2018; FEWSMITH & NATHAN, 2019**).** O modelo chinês consiste na sua abordagem do desenvolvimento como um processo contextual, que não segue uma fórmula universal ou linear válida para todas as nações (YILDIRIMÇAKAR & İNAN, 2025; LIN, 2011; ECONOMY, 2018). É o desenvolvimento como algo não universal, entendido como um fenômeno que depende das condições históricas, culturais, políticas e econômicas específicas de cada país. E**ssa pro**posta representa uma contribuição importante para a reflexão sobre o desenvolvimento, destacando a necessidade de autonomia, flexibilidade e contextualização como fundamentos para construir trajetórias próprias e sustentáveis.

Outra característica que diverge ambos os modelos está no pressuposto que separa crescimento de liberalismo político. A China demonstra que é possível alcançar níveis elevados de crescimento[196], inovação tecnológica e redução da pobreza sob um regime direcionado, desde que haja governança eficiente, estabilidade política e capacidade de planejamento estratégico (LIN, 2011; NAUGHTON, 2018). Torna-se uma alternativa para países que, diante de contextos internos complexos e históricos de instabilidade política, buscam caminhos próprios para o desenvolvimento. O modelo chinês desafia paradigmas estabelecidos ao desvincular crescimento econômico do liberalismo político, apresentando um caminho alternativo de desenvolvimento

196 A China conseguiu taxas médias de crescimento muito altas por quatro décadas. Segundo "Sustaining Growth of the People's Republic of China" (Lin & Zhang, 2015), o país ainda possui potencial de crescimento elevado nos próximos 20 anos, especialmente porque existe um *gap* tecnológico importante em relação às economias desenvolvidas, o que lhe permite ainda crescer, realizando o "catching-up"

que combina direcionamento político com dinamismo econômico e planejamento estatal (SHAMBAUGH, 2008; YILDIRIMÇAKAR & İNAN, 2025; FEWSMITH & NATHAN, 2019).

Por fim, a valorização da soberania nacional, autonomia estratégica e ordem social constituem o alicerce do modelo. Essa tríade reflete uma visão integrada que busca garantir a integridade política do país, fortalecer sua capacidade de decisão independente e manter a coesão social necessária para sustentar o progresso econômico e a estabilidade política. A soberania nacional é um princípio inegociável, especialmente em um contexto global marcado por rivalidades geopolíticas, pressões externas e disputas comerciais (ECONOMY, 2018; OAKES, 2018; SHIRK, 2008). Essa ênfase na soberania também se manifesta na rejeição a interferências externas, destacando a importância do respeito mútuo entre nações (OAKES, 2018; SHIRK, 2008; LIEBERTHAL *ET AL.*, 2014). Essa ordem social, garantida por um aparato estatal robusto, é apresentada como um contraponto às crises políticas e sociais que afetam outras regiões do mundo.

Para os países periféricos, essa combinação de soberania, autonomia e ordem social destaca a importância de construir estratégias nacionais que priorizem a independência política e econômica, além da estabilidade interna, como fundamentos para o desenvolvimento sustentável. O reconhecimento do desenvolvimento como um processo contextualizado e não universal representa uma mudança paradigmática, valorizando a diversidade de trajetórias possíveis e reforçando a necessidade de soberania, autonomia e inovação para a construção de futuros econômicos e sociais sustentáveis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência chinesa de desenvolvimento nas últimas quatro décadas não apenas desestruturou o antigo consenso neoliberal que orientou as reformas econômicas globais, mas também promoveu uma nova reconfiguração das bases conceituais do próprio debate

sobre o que significa desenvolver-se no século XXI. Ao contrapor-se às diretrizes do Consenso de Washington, a China demonstrou que há espaço para trajetórias alternativas, construídas a partir de prioridades nacionais, capacidades estatais robustas e estratégias de longo prazo. Esse trajeto evidencia que o crescimento econômico sustentável e inclusivo não é uma consequência automática da liberalização dos mercados, mas sim o resultado de uma estratégia definida e coerente de desenvolvimento, alicerçada na articulação entre Estado, mercado e sociedade, orientada por objetivos nacionais de longo prazo. Tal estratégia requer instituições sólidas, planejamento econômico coordenado, capacidade de adaptação institucional e, principalmente, a afirmação da soberania política diante das pressões liberais de desregulação do sistema internacional. Ao priorizar a construção de capacidades produtivas endógenas, a promoção da inovação tecnológica e a estabilidade sociopolítica, a China mostra que o sucesso econômico não está condicionado à adoção de modelos uniformes, mas à capacidade de construir soluções compatíveis com os desafios e potencialidades internas de cada nação.

O modelo chinês desafia a ideia de que o desenvolvimento deva necessariamente passar pela adoção de instituições democráticas liberais, desregulamentação financeira e retirada do Estado das dinâmicas produtivas. Ao contrário, a China mostrou a importância de uma governança centralizada, orientada por objetivos estratégicos, em que o Estado atua como coordenador, planejador e indutor da transformação econômica e social. Esse arranjo institucional permitiu avanços importantes em diversas áreas: redução da pobreza, avanço tecnológico, urbanização acelerada, consolidação de cadeias produtivas nacionais e expansão geoeconômica. Trata-se de uma síntese entre pragmatismo político, soberania nacional e ambição civilizatória.

Para os países do Sul Global, as lições que surgem da trajetória chinesa recaem essencialmente em não reproduzir fórmulas rígidas importadas, mas em reconhecer e entender que o desenvolvimento exige autonomia de pensamento, políticas públicas integradas e

liderança política com visão estratégica. Nesse aspecto, cada país tem suas especificidades no caminho de desenvolvimento em que se encontra. A narrativa única da modernização liberal perde força diante de evidências que mostram a eficácia de modelos centrados em planejamento adaptativo, valorização do capital humano, coordenação entre Estado e setor produtivo e construção de consensos nacionais em torno de objetivos comuns. Dito de outro modo, o desenvolvimento deixa de ser um projeto imposto de fora, copiado e imposto como verdade absoluta, e passa a ser um processo determinado de construção institucional, cultural e econômica, a partir das necessidades e potencialidades internas.

Deste modo, ao invés de reproduzir as prescrições do *mainstream* econômico, os países periféricos são convocados a revisitar suas experiências históricas, mobilizar suas capacidades institucionais e elaborar estratégias próprias de inserção no sistema internacional. A valorização da soberania, da estabilidade interna e da autonomia produtiva, tal como demonstrada pela China, revela-se como um eixo estruturante para a superação das limitações impostas pelo modelo liberal. Essa mudança de concepção não implica, de forma alguma, negar o mercado ou a globalização, mas sim subordinar-se a um projeto nacional de desenvolvimento que priorize o bem-estar coletivo, a coesão social e a sustentabilidade de longo prazo.

Dito isso, a ascensão chinesa inaugura uma nova era no debate sobre desenvolvimento. Ela desloca o centro do pensamento econômico dos anos 1990, amplia o repertório de alternativas disponíveis para os países em desenvolvimento e legitima a busca por caminhos específicos, não subordinados aos retrógrados conselhos do sistema internacional. A China oferece, não um modelo a ser copiado, mas um convite à reinvenção, um convite para que cada país reencontre sua estratégia, reconstrua sua capacidade estatal e afirme seu direito de escolher seus próprios caminhos de progresso.

REFERÊNCIAS

ACHARYA, Amitav. *The End of the American World Order*. Cambridge: Polity Press, 2014.

ARRIGHI, Giovanni. Adam Smith em Pequim. Origens e fundamentos do século XXI. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 2011, 13.25: 197-206.

BAARK, Erik; HOFMAN, Bert; QIAN, Jiwei (ed.). *Innovation and China's global emergence*. NUS Press, 2021.

BINNS, Colin; LOW, Wah Yun. Peace, war, and public health. *Asia Pacific Journal of Public Health*, 2022, 34.5: 481-482.

BOLAND, Briana, et al. *How China's human capital impacts its national competitiveness*. Centre for Strategic and International Studies (CSIS), 2022.

BRANDT, Loren; RAWSKI, Thomas G. (ed.). *China's great economic transformation*. Cambridge University Press, 2008.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Teoria novo-desenvolvimentista: uma síntese. *Cadernos do Desenvolvimento*, 2016, 11.19: 145-165.

BRÜHL, Volker. The economic rise of China: an analysis of China's growth drivers. *International Economics and Economic Policy*, 2025, 22.1: 16.

CHANG, Ha-Joon. Globalization, Global Standards, and the Future of East Asia. *Global Economic Review,* 2005, 4: 363–378.

CHANG, Ha-Joon. *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. London: Anthem Press, 2002.

CHANG, Ha-Joon. Understanding the relationship between institutions and economic development. *Journal of Institutional Economics*, 2006, 8(14).

CHANG, Ha-Joon. *23 coisas que não nos contaram sobre o capitalismo*. Editora Cultrix, 2015.

ECONOMY, Elizabeth. *The third revolution: Xi Jinping and the new Chinese state*. Oxford University Press, 2018.

FAGERBERG, Jan; SRHOLEC, Martin. National innovation systems, capabilities and economic development. *Research policy*, 2008, 37.9: 1417-1435.

FERNANDES, Luiz César. O Dragão e o Canário. O Investimento Direto Estrangeiro em voos opostos. 1. ed. Lisboa: Chiado Books, 2018. 276p

FEWSMITH, Joseph; NATHAN, Andrew J. Authoritarian resilience revisited: Joseph Fewsmith with response from Andrew J. Nathan. *Journal of Contemporary China*, 2019, 28.116: 167-179.

FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

FURTADO, Celso. O capitalismo global. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FURTADO, Celso. O mito do desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

FURTADO, Celso. Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina. **Editora:** Civilização Brasileira, 1968

GARCÍA-HERRERO, Alicia; KRYSTYANCZUK, Michal. How does China conduct industrial policy: Analysing words versus deeds. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 2024, 24.1: 10.

HEILMANN, Sebastian (ed.). *China's political system*. Rowman & Littlefield, 2016.

HUANG, Yasheng. *Capitalism with Chinese characteristics: Entrepreneurship and the state*. Cambridge University Press, 2008.

JIN, Solar. Industrial Upgrading and New Quality Productive Forces: Evidence from China's Provincial Panel Data (2003-2022). *arXiv preprint arXiv:2501.14258*, 2025.

LIEBERTHAL, Kenneth G.; LI, Cheng; KEPING, Yu (ed.). *China's Political Development: Chinese and American Perspectives*. Brookings Institution Press, 2014.

LIN, Justin Yifu. *Demystifying the Chinese economy*. Cambridge University Press, 2011.

LIN, Justin Yifu; ZHANG, Lin. Sustaining Growth of the People's Republic of China. *Asian Development Review* 2015; 32 (1): 31–48. doi: https://doi.org/10.1162/ADEV_a_00045

MAZZUCATO, Mariana. *The Entrepreneurial State*. London: Anthem Press, 2013.

MILNER, Helen; YOFFIE, David. *Between Free Trade and Protectionism: Strategic Trade Policy and a Theory of Corporate Trade Demands*. *International Organization*, 1989.

NAUGHTON, Barry J. *The Chinese economy: Adaptation and growth*. mit Press, 2018.

OAKES, Timothy. Building a Southern Silk Road: China's New Infrastructure and the Politics of Connectivity. In: *The SAGE Handbook of Contemporary China* (2018)

PALMA, José Gabriel. De-industrialisation, 'premature'de-industrialisation and the Dutch disease. *Revista NECAT-Revista do Núcleo de Estudos de Economia Catarinense*, 2014, 3.5: 7-23.

PETRY, Johannes; NÖLKE, Andreas. *BRICS and the Global Financial Order*. Cambridge University Press, 2024

PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Editora Intrínseca, 2014.

PREBISCH, Raúl. O Desenvolvimento Econômico da América Latina e seus Principais Problemas. CEPAL, 1949)

REINERT, Erik. *How Rich Countries Got Rich... and Why Poor Countries Stay Poor*. London: Constable, 2007.

RODRIK, Dani. The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy (2011). *The Globalization and Development Reader: Perspectives on Development and Global Change*, 2015, 417-439.

RUGGIE, John Gerard. International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order. *International organization*, 1982, 36.2: 379-415.

SHAMBAUGH, David L. *China's communist party: atrophy and adaptation*. Univ of California Press, 2008.

SHIRK, Susan L. *China: fragile superpower*. Oxford University Press, 2008.

SILVA, Luiz César, ISABEL, Maria Macedo and THOMPSON, Maria. "Revisiting the debate on institutions, the state and institutional change: The relevance of institutional theory to public administration teaching." *Teaching Public Administration* 42, no. 1 (2024): 73-94.

STIGLITZ, Joseph. *Globalization and Its Discontents*. New York: Norton, 2002.

WANG, Manman. A systematic review of the literature on policies to encourage the return of Chinese students abroad. *International Journal of Chinese Education*, 2023, 12.3: 2212585X231211379.

XU, Jiang; YEH, Anthony. Governance and planning of mega-city regions. *An International Comparative Perspective; Routledge Studies in Human Geography: Devon, UK*, 2011.

YILDIRIMÇAKAR, Emrah; İNAN, Erkan. Socialism with Chinese Characteristics and Its Impact on China's Rise. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2025: 47-54.

ZHA, Qiang; HAYHOE, Ruth. The Chinese model of development and the higher education policy. In: *Higher education in the BRICS countries: investigating the pact between higher education and society*. Dordrecht: Springer Netherlands, 2015. p. 335-351.

ZHANG, Changdong. Evolution of government and market under China's reform era: through the perspective of state capacity. *Asian Review of Political Economy*, 2023, 2.1: 10.

ZHANG, Wei-Wei. *Ideology and Economic Reform Under Deng Xiaoping 1978-1993*. Routledge, 2013.

O PROTECIONISMO NA GUERRA COMERCIAL CHINA X EUA E O DESSENVOLVIMENTO DOS PAÍSES PERIFÉRICOS: LIÇÕES HISTÓRICAS E CAMINHOS ALTERNATIVOS

Marcelo Balloti Monteiro [197]

Luiz César Silva [198]

INTRODUÇÃO

O debate sobre os caminhos para o desenvolvimento econômico dos chamados "países periféricos" tem ganhado, nas últimas décadas, centralidade nas ciências sociais aplicadas, especialmente diante das enormes contradições do sistema internacional e das assimetrias nas relações econômicas globais. Um dos temas centrais desse debate é o papel do protecionismo e da intervenção estatal no processo de industrialização e de fortalecimento da autonomia econômica dos países.

A trajetória dos países hoje considerados desenvolvidos revela que, ao contrário do discurso liberal predominante, políticas protecionistas e práticas neomercantilistas desempenharam um papel fundamental na consolidação das suas bases produtivas (CHANG,

197 Economista formado pela PUC-SP, mestre em Economia Política pela PUC-SP e doutor em Ciências Sociais pela Unesp-Marília. Atualmente é professor visitante no bacharelado em Relações Internacionais na Universidade Federal do ABC (SP).

198 Pós-doutorando em Economia pela Universidade do Porto; Ph.D. em Administração Pública - Universidade do Minho; Mestre em Administração Pública - Fundação João Pinheiro; Especialista em Finanças - UFMG e Bacharel em Economia. Lecionou no Departamento de Relações Internacionais e Administração Pública na Universidade do Minho e atualmente é professor do Mestrado em Gestão Autárquica e da Licenciatura em Gestão e Administração Pública no Instituto Politécnico de Bragança - Escola Superior de Gestão Pública, Comunicação e Turismo de Mirandela (Portugal). Atualmente faz parte do comitê Científico das Revjstas; "Public Administration Reserach: Canadian Center of Science and Education. Os interesses de investigação centram-se na área da Economia; Economia Política e Políticas Públicas, atuando principalmente nos seguintes temas: Desenvolvimento Econômico e Subdesenvolvimento; Macroeconomia; Economia Institucional; Estado e Capitalismo; Políticas públicas e Desenvolvimento Local *(luizcesarfs@gmail.com)*

2002; LIST, 1885). Tais evidências desafiam a lógica do chamado Consenso de Washington e suscitam reflexões importantes sobre os obstáculos e possibilidades para o desenvolvimento das economias em desenvolvimento.

A teoria do "chutar a escada", formulada por Friedrich List no século XIX e retomada por Ha-Joon Chang (2002), ilustra com clareza a incoerência das nações desenvolvidas que, após alcançarem a maturidade econômica por meio de práticas protecionistas, passaram a defender a liberalização comercial irrestrita como condição para o progresso dos países em desenvolvimento. Essa crítica histórica destaca a seletividade do discurso liberal e revela a dimensão política das recomendações econômicas impostas aos países do Sul Global.

Nesse contexto, as práticas neomercantilistas contemporâneas, especialmente sob liderança de potências como os Estados Unidos durante o governo Trump, reacendem o debate sobre o uso estratégico do comércio internacional como instrumento de poder e geração de riqueza estatal (HELLEINER, 2021).

A ascensão da China como potência econômica, especialmente após a sua entrada na Organização Mundial do Comércio (OMC), intensificou a rivalidade geoeconômica com os Estados Unidos, desencadeando uma guerra comercial que expôs a fragilidade dos preceitos neoliberais diante das exigências contemporâneas (DITTMER, 2017). Nesse contexto, a retórica do livre-comércio cede lugar a estratégias de defesa dos interesses nacionais e ao uso seletivo de barreiras comerciais. A disputa entre Estados Unidos e China reconfigura o sistema internacional e afeta diretamente os países periféricos, oferecendo tanto riscos quanto oportunidades para redefinir suas trajetórias de desenvolvimento.

A crise financeira global de 2008 foi outro marco na inflexão da ordem internacional. Ela abalou os fundamentos da globalização neoliberal e abriu espaço para uma nova ordem multipolar, marcada por tensões crescentes e alternativas institucionais ao modelo ocidental de desenvolvimento (ACHARYA, 2014; PIKETTY, 2014). A partir desse momento, países em desenvolvimento passaram

a explorar mecanismos de cooperação Sul-Sul, fortalecer blocos regionais e adotar políticas industriais mais ativas, inspiradas em experiências históricas de industrialização tardia (FURTADO, 1961; MAZZUCATO, 2013). Nesse novo contexto, o protecionismo estratégico se apresenta não como anacronismo, mas sim como um instrumento legítimo para a construção de economias mais resilientes, inovadoras e, principalmente, autônomas.

Diante disso, esse capítulo busca analisar a guerra comercial entre a China e os Estados Unidos e suas implicações para os países em desenvolvimento, com ênfase nas lições históricas do protecionismo e nas alternativas contemporâneas de desenvolvimento. A partir da articulação teórica entre o pensamento neo-mercantilista, as críticas ao liberalismo econômico e as experiências recentes do Sul Global, pretende-se refletir sobre possíveis caminhos para que os países em desenvolvimento rompam com a dependência estrutural e construam modelos de desenvolvimento endógeno, sustentáveis e soberanos.

1. PROTECIONISMO COMO MOTOR DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: A TEORIA DO "CHUTAR A ESCADA"

Como as nações se desenvolvem? Esta é, sem dúvida alguma, uma das questões centrais nas Ciências Sociais Aplicadas e ponto de eterna divergência entre as correntes teóricas dentro das Ciências Econômicas. No seu nascedouro, a Economia Política clássica apregoava que o livre mercado e o livre comércio, de maneira autônoma, seriam suficientes para que as nações prosperassem; essa visão seria criticada posteriormente, atribuindo ao Estado e às políticas de proteção um papel decisivo para que os países atingissem a maturidade econômica.

A história, implacável em contrariar teses, mostra que os países hoje chamados de desenvolvidos lançaram mão de políticas protecionistas e forte intervencionismo estatal para alcançar o desenvolvimento industrial e, por conseguinte, econômico e

social. Esses mesmos países, no entanto, impõem às nações em desenvolvimento a tese de que somente com o livre comércio e baixa intervenção estatal conseguiriam atingir o patamar de desenvolvimento que estes países já conseguiram.

O que em um primeiro momento parece uma contradição é o cerne da tese de que os países desenvolvidos querem "chutar a escada" do desenvolvimento dos países que ainda não atingiram tal padrão. Embora muitas vezes essa teoria seja atribuída ao economista sul-coreano Ha-Joon Chang, ela foi primeiramente elaborada pelo economista alemão Friedrich List em sua obra originalmente publicada em 1841. Falando sobre a Inglaterra da época:

> It is a very common clever device that when anyone has attained the summit of greatness, he **kicks away the ladder** by which he has climbed up, to deprive others of the means of climbing up after him [...] Any nation which using protective duties and restrictions on navigation has raised her manufacturing power and her navigation to such a degree of development that no other nation can sustain free competition with her, can do nothing wiser than to **throw away these ladders of her greatness**, to preach to other nations the benefits of free trade, and to declare in penitent tones that she has hitherto wandered in the paths of error, and has now for the first time succeeded in discovering the truth (LIST, 1885, p.295-296 – grifo nosso).

É se aproveitando desse conceito que Ha-Joon Chang vai escrever sua obra que se tornou, em certa medida, um manifesto contrário ao chamado "Consenso de Washington" – baluarte dos liberais para a promoção do desenvolvimento econômico nos países em desenvolvimento. Para isso, o autor busca compreender

o desenvolvimento dos países já desenvolvidos[199] a partir de dois conceitos que são considerados vitais para que toda nação alcance o progresso econômico: democracia e instituições.

Com relação à democracia, existe uma dicotomia importante na sua relação com o desenvolvimento econômico. Existem autores que apontam que a democracia seria o resultado do desenvolvimento econômico; no entanto, há autores como o próprio Chang (2002) que afirmam que a existência da democracia é condição prévia para o desenvolvimento econômico.

Esse primeiro vetor – existência prévia de democracia – é analisado por Chang (2002) à luz dos eventos históricos e traz uma revelação importante: os países em desenvolvimento no mundo contemporâneo são mais democráticos do que os "países hoje desenvolvidos" eram quando estavam na sua trajetória de desenvolvimento econômico.

Já com relação ao segundo vetor – instituições – Chang (2002) demonstra que durante o processo de desenvolvimento dos "países hoje desenvolvidos", eles enfrentaram dificuldades que vão desde problemas de corrupção, nepotismo e vendas de cargos nas burocracias estatais, até um sistema judiciário ineficiente e fortemente influenciado por políticos. A modernização destas instituições foi um processo moroso e contou com importantes reformas ao longo do século XIX. Essa constatação do autor sul-coreano contraria a visão atual que exige eficiência e imparcialidade imediata nos países que buscam o desenvolvimento.

Por fim, os "países hoje desenvolvidos" também não tiveram, inicialmente, modelos ideais no que concerne à proteção à propriedade privada e às instituições financeiras. Chang (2002) contesta a visão de que maior proteção à propriedade privada estimula o desenvolvimento, contra-argumentando as inúmeras nacionalizações ocorridas no pós-Segunda Guerra Mundial. O mesmo observa-se com relação aos sistemas bancários nos quais houve demora para a sua consolidação e levaram tempo considerável para o desenvolvimento de estruturas

199 Na conotação dada pelo autor, são os Now Developed Coutries (NDC); em tradução livre seria os "países hoje desenvolvidos".

regulatórias; novamente um contraste com as exigências impostas na contemporaneidade.

Diante do exposto, percebe-se uma inconsistência e uma incoerência nos "países hoje desenvolvidos" com relação às suas imposições aos países em desenvolvimento. A história está repleta e Chang (2002) evidencia os percalços e demoras geracionais para atingir graus de maturidade democrática e institucional para que a trilha do desenvolvimento fosse percorrida. Ademais, constata-se que o grau de desenvolvimento desses dois vetores é, na atualidade, maior do que era quando os "países agora desenvolvidos" iniciaram seus processos de desenvolvimento.

Calcados em premissas protecionistas e forte intervenção do Estado e munidos de conceitos sobre democracia e instituições, os "países agora desenvolvidos" buscam, através das reformas neoliberais recentes, chutar a escada dos países em desenvolvimento, claramente uma manifestação contraditória daquilo que eles mesmos utilizaram para promover o seu próprio desenvolvimento.

2. TRUMPISMO E NEOMERCANTILISMO: PELA PROMOÇÃO DA RIQUEZA E DO PODER ESTATAL

No mundo contemporâneo, não existe país que simbolize mais o capitalismo de livre mercado que os Estados Unidos. Construtores e promotores da ordem econômica liberal do pós-Segunda Guerra, os norte-americanos se tornaram símbolo do livre comércio em âmbito global; a ascensão do neoliberalismo nos anos 1980 e a imposição do chamado Consenso de Washington como doutrina a ser seguida nos países periféricos apenas reforçavam a defesa do discurso de livre comércio. Ainda dentro desse contexto, o fim da Guerra Fria também marcou uma inflexão importante: o mundo bipolar tornava-se apenas uma página da história contemporânea e o sistema internacional estaria sob o domínio de apenas uma nação: os Estados Unidos.

Dentro desse novo contexto histórico, unipolar, a hegemonia dos Estados Unidos parecia inconteste. No entanto, as placas tectônicas do sistema internacional começaram a se movimentar no início do século XXI quando a China foi admitida na Organização Mundial do Comércio (OMC). Embora, em uma leitura preliminar e talvez apressada, a participação da China na OMC significasse a sua adesão às regras de livre comércio e, por conseguinte, o triunfo do dogma pregado pelos Estados Unidos. No entanto, essa adesão pode ser interpretada de outra maneira: a ascensão de um novo colosso econômico capaz de rivalizar com os Estados Unidos nessa configuração unipolar do mundo.

É sob o prisma desta ascensão de um novo concorrente contra a hegemonia dos Estados Unidos que precisamos situar a campanha eleitoral de Donald Trump à presidência do país em 2016. Mas não apenas isso: a ameaça chinesa representou, após a eleição do republicano, uma inflexão no discurso e nas práticas de livre comércio que dominaram a cena econômica contemporânea global.

2.1 NEOMERCANTILISMO[200]: PROTECIONISMO COMO ESTRATÉGIA DE GERAÇÃO DE RIQUEZA E PODER

Ao analisar a campanha eleitoral de Donald Trump, é possível buscar nos seus pontos-chave a raiz de uma política neomercantilista que o candidato republicano buscaria ao longo do seu mandato. Consientemente ou não, Trump não estava sendo inovador; visões e práticas neomercantis podem ser observadas nos Estados Unidos desde o primeiro secretário do Tesouro norte-americano Alexander Hamilton.

Embora a campanha de Donald Trump tenha se centrado, inicialmente, em assuntos domésticos como imigração ilegal e políticas antiterrorismo, é no âmbito internacional que ela ganhou maior envergadura – até porque em muitos assuntos, as propostas de

200 Existe uma ampla variedade de tipos de neomercantilismo e de autores que tratam sobre o assunto. Uma ótima apresentação tanto das formas como dos autores é encontrada em Helleiener (2021).

políticas externas teriam impactos na política doméstica. A marca de como seria a política externa norte-americana ficou evidente a partir da ressurreição do lema "*American First*" de Charles Lindbergh e do porquê do uso dessa retórica[201].

Ainda no que concerne à política externa, Trump contrariou tanto a teoria das vantagens comparativas (baluarte dos defensores do livre comércio) como os princípios tradicionais do Partido Republicano. O presidenciável adotou ao longo da campanha um tom crítico ao livre comércio, passando a defender a ideia de comércio justo, ou seja, equilíbrio na contracorrente. Dentro dessa lógica, o comércio internacional deixa de ser concebido como uma interação de ganhos mútuos – típica dos proponentes e defensores do livre comércio – e passa a ser um jogo de soma zero no qual alguns vencem e outros perdem – no caso da visão trumpista, os Estados Unidos estariam do lado dos perdedores (DITTMER, 2017).

A partir dessa visão de Donald Trump sobre o comércio internacional, podemos analisar como isso, de certa maneira, relaciona-se com a sua principal concorrente no cenário global: a China. Ao longo da campanha, o candidato prometeu, no seu primeiro dia de governo, classificar o país asiático como manipuladora da taxa de câmbio e assegurar uma sobretaxa comercial de 45% sobre as importações vindas de lá (DITTMER, 2017).

Em conjunto, a percepção de Donald Trump é que os Estados Unidos deveriam perseguir uma política de equilíbrio comercial e, para atingir seu intuito, a imposição de tarifas comerciais (protecionismo) seria o principal instrumento. Sendo a China o parceiro comercial no qual os norte-americanos acumularam maiores déficits ao longo dos últimos anos, ela seria um dos alvos preferenciais da política protecionista trumpista. Ademais, como Dittmer (2017) afirma, a adoção de uma política comercial agressiva, como essa proposta, faria com que Pequim pudesse reavaliar suas ações no Mar do Sul da China e exercer maior controle sobre a Coreia do Norte.

201 Em seu primeiro discurso, Donald Trump afirmou que "it is the right of all nations to put their own interests first." (BLAKE, 2017).

Em suma, Donald Trump anunciava ao mundo que adotaria políticas protecionistas para proteger a indústria norte-americana contra a concorrência "desleal" dos chineses e gerar riqueza internamente. Mas não era só isso; embora menos explícito para o leitor mais desavisado, o recado à China era claro: a potência emergente oriental não deveria avançar em regiões historicamente sob influência dos Estados Unidos – uma clara manifestação do país em garantir o seu poder global.

A jogada estratégica de Donald Trump em sua totalidade pode ser caracterizada como parte de um conjunto de ideias neomercantilistas, a partir da definição de Helleiner (2021)[202]. Segundo o autor essa ideologia é

> **A belief in the need for strategic trade protectionism and other forms of government economic activism to promote state wealth and power in the post-Smithian age** [...] Neomercantilists in this period also shared with earlier mercantilists the belief that the best means to cultivate state wealth and power were strategic trade protectionism and other forms of government economic activism. Within the broad category of government economic activism, my definition gives particular weight to policies of trade protectionism, because neomercantilists themselves usually emphasised their opposition to free trade. My definition also stresses the strategic nature of neomercantilists' trade protectionism. From their standpoint, raising tariff revenue was not the central purpose of protectionist policies. Nor were they promoting economic autarky; indeed, **they depicted trade restrictions as fully compatible with their country's broader participation in an open world economy. Instead, the goal was to boost the wealth**

202 Para Helleiner (2021), essa definição é válida para um determinado momento histórico anterior a 1939. No entanto, nós acreditamos que ela pode ser adotada para compreender o mundo mais contemporâneo.

> **and power of a state within an integrated world economy through trade restrictions of a selective kind that were strategically designed to support specific domestic economic sectors, particularly local industry** (HELLEINER, 2021, p.4 – grifo nosso).

Por fim, importa mencionar que a definição adotada apresenta uma dimensão temporal importante que distingue os neomercantilistas dos chamados mercantilistas clássicos. Os neomercantilistas interagiram criticamente com as ideias liberais emergentes a partir da publicação da "A riqueza das Nações" de Adam Smith em 1776; essa interação ora refutava-as, ora reinterpretava-as em termos compatíveis com a promoção do poder e da riqueza do Estado (HELLEINER, 2021).

No entanto, o próprio pensamento de Adam Smith mostra uma complexidade singular, uma vez que, embora esteja sempre associado ao liberalismo econômico e à defesa do livre comércio, manteve certos elementos compatíveis com o protecionismo seletivo e a promoção da riqueza estatal. Essa ambiguidade no pensamento smithiano permitiu que alguns autores recorressem ao próprio Adam Smith para legitimar suas posições neomercantilistas – em suma, a crítica do autor escocês ao sistema mercantil europeu contribuiu para a criação do conceito de mercantilismo; porém influenciou também a forma como os neomercantilistas se identificaram e em muitos casos, buscavam evitar o rótulo por conta da conotação negativa que Smith atribuiu. Por fim, os neomercantilistas reinterpretaram o mercantilismo clássico de uma maneira mais favorável, além de questionar Smith sobre um suposto foco exclusivo em metais preciosos (HELLEINER, 2021).

Diante disso e do próprio escopo do trabalho, passaremos a analisar aqueles autores neomercantilistas cujos trabalhos estão alinhados com a definição proposta acima, principalmente enfatizando o importante papel que o protecionismo e o ativismo estatal têm na promoção, proteção e impulso da indústria como uma forma de geração de riqueza e manifestação de poder.

2.2 A IMPORTÂNCIA DA INDÚSTRIA PARA OS PERCURSORES DO NEOMERCANTILISMO: O SISTEMA AMERICANO

O Sistema Americano foi um modelo de desenvolvimento econômico implementado nos Estados Unidos que era baseado na proteção da indústria nascente por meio de imposições de tarifas, além de outros ativismos estatais. Essa forma de atuação, principalmente pelo temor da concorrência com a manufatura britânica, contrastava com a ideia já dominante do livre comércio que havia sido difundida a partir da obra de Adam Smith. Essa ideia de desenvolvimento para os Estados Unidos foi baseada nas ideias de Alexander Hamilton, secretário de Tesouro do país.

Não se deve desprezar o papel que a indústria desempenha no desenvolvimento econômico de um país; o setor manufatureiro é responsável pelo aumento significativo da produtividade e, por conseguinte, da renda nacional. Hamilton (1791) argumentava que os empreendimentos manufatureiros não apenas aumentam a produção de bens e serviços, mas também favoreciam a plenitude do uso das capacidades humanas. Como consequência, ampliam-se as oportunidades de emprego para as mulheres, idosos e até mesmo crianças, o que aumenta a capacidade de oferta da economia de um país, reduzindo sua dependência externa.

Além do impacto direto sobre a produção e o nível de emprego, a existência de um setor industrial robusto fortalece o poder nacional uma vez que contribui para a autonomia econômica. Hamilton (1791) afirma que a capacidade de uma nação de produzir internamente tanto os insumos militares como os industriais essenciais tornam-na mais segura diante de crises e de conflitos internacionais. O setor industrial seria, portanto, uma alavanca para a independência, pois funciona como mecanismo de defesa econômica e geopolítica.

Ainda reflexo da importância do setor manufatureiro para o desenvolvimento de uma nação, a indústria cria mercado interno dinâmico ao gerar demanda por produtos agrícolas e estimular o consumo de bens manufaturados – cria-se uma relação de

complementaridade entre campo e cidade, o que gera ciclos virtuosos de progresso. Segundo Hamilton (1791), as manufaturas geram demanda constante e segura por excedentes agrícolas, garantindo rendas para o setor primário. Logo, fomentar a indústria concomitantemente promove o fortalecimento da agricultura e o conjunto da economia nacional com reflexos positivos sobre a coesão nacional e a soberania.

Ciente da importância que o setor industrial teria para o progresso e para a soberania do país, Hamilton defendia um papel ativo do Estado para a promoção da industrialização. O autor acreditava que não seria possível confiar exclusivamente nas forças de mercado para promover a diversificação econômica necessária para uma economia progredir. Diante das dificuldades inerentes aos novos empreendimentos industriais, como a escassez de capital, a competição desigual com manufaturas estrangeiras e a ausência de tradição produtiva, o Estado deveria intervir por meio de incentivos diretos (subsídios) e indiretos (tarifas alfandegárias) para viabilizar o desenvolvimento manufatureiro (HAMILTON, 1791).

As políticas protecionistas são o ponto central da argumentação de Hamilton (1791), em especial porque elas têm como objetivo corrigir as assimetrias nas relações comerciais internacionais e criar condições favoráveis para a nascente indústria nacional. Para tanto, como forma de assegurar uma concorrência mais equilibrada, o autor defende a imposição de tarifas de importação sobre bens estrangeiros. Hamilton não via o protecionismo como distorções antieconômicas, mas sim um instrumento legítimo de política econômica voltado ao fortalecimento da autonomia produtiva e da segurança nacional. Portanto, políticas protecionistas não seriam exceção, mas sim o pilar do desenvolvimento industrial.

O alemão Friedrich List foi outro precursor do pensamento neomercantilista. O autor buscou no chamado Sistema Americano as bases intelectuais para a construção do seu pensamento econômico e da sua defesa da importância que o desenvolvimento industrial tem para o progresso das nações.

Oliveira (2017) afirma que o pensamento de List parte da crítica à teoria liberal clássica de Adam Smith, sobretudo a ideia de que o livre-comércio universal levaria, de maneira espontânea, à riqueza das nações. O autor contesta essa visão simplista pois desconsidera diferenças históricas e estruturais dos países, especialmente entre as nações industrializadas e as agrárias. O autor conclui que a verdadeira riqueza de uma nação estaria menos na abundância imediata de bens e mais na sua capacidade produtiva, especialmente industrial – estágio mais avançado do desenvolvimento econômico. A indústria é, portanto, o motor da modernização, da educação técnica e da elevação do poder nacional.

É dentro desse contexto que o protecionismo assume um papel central como instrumento de política estatal para o fortalecimento da indústria nacional. List sustenta que, ao invés de adotar o livre comércio de forma prematura, os países em desenvolvimento deveriam proteger seus setores industriais até que estejam suficientemente fortes para competir em condições de igualdade com as economias mais avançadas. Essa proteção poderia vir por meio de tarifas alfandegárias, subsídios e incentivos à inovação; portanto, o protecionismo não seria um fim em si, mas uma etapa necessária para atingir uma maturidade econômica (OLIVEIRA, 2017).

O Estado, segundo List,

> [..] has not only the right, but it is its duty, to promote everything which may increase the wealth and power of the nation, if this object cannot be affected by individuals. So it is its duty to guard commerce by a navy, because the merchants cannot protect themselves; so it is its duty to protect the carrying trade by navigation laws, because carrying trade supports naval power, as naval power protects carrying trade; so the shipping interest and commerce must be supported by breakwaters; agriculture and every other industry by turnpikes, bridges, canals, and railroads; new inventions by patent laws; so

> manufactures must be raised by protecting duties, if foreign capital and skill prevent individuals from undertaking them. Regarding the expediency of protective measures, I observe that it depends entirely on the condition of a nation whether they are efficacious or not (LIST, 1909, p.164)

List (1885) afirma que o Estado tem a responsabilidade de coordenar e estimular o processo de industrialização, rompendo com a ideia de que a concorrência e o mercado, por si só, conduzem ao desenvolvimento equilibrado entre as nações. Para tanto, o autor propõe uma visão histórica e nacional do desenvolvimento, segundo a qual cada país deveria adotar as estratégias adequadas ao seu estágio econômico e às suas especificidades.

Portanto, a relação entre indústria e poder do Estado é central no pensamento do autor alemão. Para ele, ao fortalecer a base industrial, o Estado não apenas aumenta sua capacidade de gerar riqueza interna, mas também adquire maior autonomia e influência nas relações internacionais. List assume que a indústria é a principal fonte de progresso técnico e força militar que um país pode auferir; ademais, o progresso industrial torna o país mais independente, menos vulnerável a choques exógenos e possui maior capacidade de formular uma política externa mais soberana (OLIVEIRA, 2017).

3. IMPLICAÇÕES DA DISPUTA CHINA X EUA PARA OS PAÍSES PERIFÉRICOS. O ASPECTO GEOPOLÍTICO E COMERCIAL E A ASCENÇÃO DA ORDEM SUL GLOBAL

A crise financeira internacional de 2008 estabelece o processo de ruptura da dinâmica do capitalismo contemporâneo (ACHARYA, 2014, 2017). Tal processo não se limita aos desdobramentos imediatos dessa descontinuação, mas estende-se, de modo gradual, às metamorfoses na configuração do próprio capital, como as mudanças nas formas de produção, circulação e acumulação de riqueza concentrada em poucas

mãos (SASSEN, 2014; MISTRAL, 2011). Além disso, manifestam-se novas dinâmicas dos conflitos políticos e sociais, evidenciadas pela aparição de movimentos sociais, pela polarização política, por discursos extremistas populistas simplistas e por crises institucionais. Essas dinâmicas também se expressam nas reconfigurações ideológicas que sustentavam o sistema até então, expondo a fragmentação dos pilares do paradigma da globalização ideológica neoliberal que sustenta o capitalismo desde o início dos anos 1990 (DAVIES, 2014; FIRTH, 2024; PIKETTY, 2014; SASSEN, 2014).

Entre 2008 e 2016, diversos eventos marcam o enfraquecimento da globalização neoliberal e o surgimento de novas tensões geopolíticas, disputas econômicas e rearranjos institucionais passam a ocorrer (TONELO, 2019; ROUBINI, 2010). A crise financeira de 2008 expôs as fragilidades do sistema financeiro global e abalou a confiança nas instituições multilaterais, enquanto a ascensão da China e de outras potências emergentes passa a se intensificar, desafiando de forma progressiva a hegemonia ocidental (DAVIES, 2014; SASSEN, 2014). Ao mesmo tempo, acentuam-se conflitos como a guerra na Síria, a anexação da Crimeia pela Rússia e as disputas no Mar do Sul da China, aumentando a rivalidade entre grandes potências. Como destaca Davies (2014), a União Europeia enfrentou a crise da dívida e o avanço do euroceticismo, resultando no processo que levou ao Brexit. Essa circunstância demonstrou as fragilidades no projeto de integração regional e gerou incertezas quanto ao futuro da inião política e econômica. Além disso, o considerável aumento da desigualdade da renda passou a criar um contexto global de insatisfação social, revelando uma conjuntura de transição que marca o início de uma nova fase da ordem internacional (AYERS, 2024; FIRTH, 2024; PIKETTY, 2014).

No período pós-2016, o capitalismo não consegue mais criar um novo modelo internacional de crescimento e de distribuição de riqueza que garanta estabilidade de longo prazo. Por essa razão, uma nova etapa é revindicada, caracterizada por contradições estruturais, especialmente pela incapacidade do capital em estabelecer um padrão

internacional de acumulação que assegure a estabilidade econômica, social e política (AYDIN, 2019; FIRTH,2024). Como bem observam Davis (2014) e Firth (2024), no âmbito político, a crise de legitimidade se aprofunda com a saída do Reino Unido da União Europeia (Brexit) e com a eleição de Trump nos EUA. Ambos os casos expressam uma rejeição às elites tradicionais que passam a ser impulsionadas por discursos nacionalistas, populistas, anti-imigração, anti-globalização, que colocam em dúvida os pilares do liberalismo (INGLEHART & NORRIS, 2016).

Nos anos subsequentes, intensificam-se medidas económicas protecionistas, críticas crescentes ao livre-comércio, à globalização e às instituições multilaterais, que passam a ser vistas por muitos como incapazes de dar respostas às desigualdades económico-sociais (ACHARYA,2014; DAVIES, 2014; FIRTH, 2024). O crescimento econômico global é baixo e instável, com estagnação salarial e considerável crescimento da informalidade, num mercado de trabalho que se tornara cada vez mais precário. Como forma de reanimar a atividade económica, os Bancos centrais e governos recorrem a estímulos artificiais (juros baixos, impressão de dinheiro) que acabam por não resolver os problemas estruturais sistémicos (PIKETTY, 2014; STIGLITZ, 2019)

Todo este contexto passa a induzir a recorrentes crises, novas tensões políticas e conflitos geopolíticos.[203] A intensificação da rivalidade entre China e Estados Unidos não se manifesta apenas em uma disputa comercial e tecnológica, mas também nas dimensões

203 O desmonte da hegemonia dos Estados Unidos e o esgotamento da fase expansiva de um novo ciclo de Kondratieff. Também conhecido como Ondas de Kondratieff ou Ciclos Longos, corresponde a uma teoria econômica que alega a existência de ciclos econômicos de longa duração, com cerca de 40 a 60 anos, que afetam a economia global. Esses ciclos são marcados por duas fases, a de expansão e contração, impulsionados por inovações tecnológicas e mudanças estruturais no capitalismo. Na fase de expansão, há o crescimento econômico, investimentos em novas tecnologias e expansão da produção. Na contração, ocorre a desaceleração econômica, crises financeiras, estagnação e, em alguns casos, conflitos. Detalhes, Martins (2024).

políticas e geopolíticas[204]. Essa nova estrutura passa a exercer implicações diretas para os países periféricos. O enfraquecimento da ordem unipolar liderada pelos EUA abre espaço para uma nova configuração multipolar, permitindo que os países periféricos diversifiquem suas alianças e ganhem maior margem de negociação no cenário internacional (HURREL, 2006; ACHARYA, 2014). Para Gallagher (2015) e Brautigam (2011), a crescente atuação da China por meio de investimentos em infraestrutura, tecnologia e comércio, especialmente no âmbito da cooperação Sul-Sul, passa a oferecer alternativas ao modelo tradicional de desenvolvimento imposto pelas instituições ocidentais desde o pós-Segunda Guerra.[205]

Historicamente, os países periféricos sempre enfrentaram o desafio nas relações comerciais com os países centrais, por vezes sendo inseridos nas disputas globais como territórios de influência estratégica logística, ou como apenas fornecedores de matérias-primas ou mercados consumidores (FURTADO, 1966, 1974; FERNANDES, 2018; SILVA, 2025).[206] No entanto, o novo cenário

204 Na dimensão política, a rivalidade reflete o embate entre dois modelos de governança: o liberal-democrático ocidental e o Modelo Chinês de indução económica estatal - o socialismo de mercado. Na geopolítica, a disputa por influência global. A China expande sua presença por meio da Iniciativa do Cinturão e Rota (Belt and Road Initiative), investimentos em infraestrutura e parcerias estratégicas. Os EUA tentam conter essa expansão, reforçando alianças militares (OTAN, Quad, AUKUS) e redes econômicas alternativas.

205 As instituições que passaram a estruturar a ordem internacional no pós-Segunda Guerra Mundial foram consolidadas por meio do Acordo de Bretton Woods, em 1944, que estabeleceu as bases do sistema financeiro global e levou à criação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial, com o objetivo de promover a estabilidade econômica, a reconstrução europeia e a expansão do comércio internacional sob a liderança das potências ocidentais.

206 Na literatura, as estratégias de ações das Empresas Transnacionais (ETNs) são classificadas em quatro categorias: estratégias de "market-seeking", "resource-seeking", "efficiency-seeking, e "asset-seeking". A estratégia de *market-seeking* se realiza quando as filiais desenvolvem atividades em ofertar bens ou serviços para o mercado interno, substituindo as exportações de bens que anteriormente eram realizados pela própria empresa. Quando se busca explorar os recursos naturais locais, tem-se a estratégia de "resource-seeking". A estratégia de *asset-seeking* é busca de capacidades, onde os Investimentos Diretos Estrangeiros (IDEs) são realizados com base nas considerações estratégicas de longo prazo. Os ativos adquiridos viabilizam, por exemplo, a entrada em um novo mercado, a ampliação das sinergias comerciais e tecnológicas com o intuito de ampliar o poder de mercado para enfrentar seus concorrentes e/ou a

apresenta oportunidades pontuais, principalmente em relação à corrida tecnológica, sendo a última expressão as tecnologias de 5G (TONELO, 2021). O embate em torno das cadeias de suprimento de semicondutores, inteligência artificial e infraestrutura digital, como o 5G, impõe aos países periféricos a necessidade de modernizar suas economias. Por característica, estes países sempre foram dependentes manufatureiros (dependência estrutural) [207] dos países centrais do capitalismo (FURTADO, 1961, 1966, 1974).

Em contraponto, as atuais dinâmicas do comércio internacional abrem espaço aos países periféricos para novas direções, através de alianças estratégicas e acordos bilaterais. Países da África, América Latina e Ásia têm se aproximado por meio de acordos bilaterais e blocos regionais (como o AfCFTA na África e o Mercosul na América do Sul), além de iniciativas multilaterais como os BRICS, com o intuito de fortalecer o comércio, o investimento e a cooperação política entre economias que se tornaram emergentes. Para Zhou (2024), esse movimento direciona a reconfigurar a ordem econômica global, conferindo maior protagonismo ao Sul Global.

Por isso, a ascensão da ordem Sul Global reflete uma nova transformação estrutural nas relações internacionais, assinalada pelo deslocamento do eixo de poder econômico-financeiro do Norte para uma governança mais multipolar (GOLUP, 2013; ZHOU, 2024; ACHARYA, 2014, 2017). Os BRICS emergem como atores centrais

redução de custos. Por último, a estratégia de *efficiency-seeking* se refere ao objetivo de racionalizar a produção por meio da integração diferenciada entre as filiais, de forma a obter a economia de escala e a especialização, no sentido de aumentar a eficiência competitiva. Detalhes, Fernandes (2018).

207 A ideia de dependência estrutural centro-periferia é central na obra de Celso Furtado (1961, 1966 e 1967). Em síntese, essa divisão não é apenas econômica, mas estrutural e histórica, resultado do processo de colonização e da forma como o capitalismo se expandiu globalmente. Refere-se à incapacidade da periferia de romper com a lógica de desenvolvimento imposta pelo centro. A periferia cresce dependendo de tecnologias, investimentos e padrões de consumo dos países centrais. A estrutura produtiva periférica é voltada para a exportação de produtos primários, sem capacidade autônoma de industrialização ou inovação tecnológica. Isso cria um modelo de desenvolvimento limitado, que aprofunda a desigualdade entre centro e periferia.

na cooperação Sul-Sul, favorecendo a promoção de mecanismos alternativos ao modelo tradicional de desenvolvimento internacional até então dominante [208] (BESHARATI & ESTEVES, 2015; ZHOU, 2024; GRAY, 2016; PETRY, 2024). Conforme Zhou (2024), desde 2009, [209] o Sul Global tem se consolidado como um agente ativo que impulsiona reformas expressivas na governança global. Um dos exemplos mais representativos dessa mudança foi a Iniciativa do Cinturão e Rota (Belt and Road Initiative - BRI), lançada pela China em 2013, que procura construir uma ampla rede de infraestrutura, comércio e investimento que conecta a Ásia, África e Europa, facilitando a integração econômica e o desenvolvimento (HURLEY *et al.*, 2018). A BRI desafia a hegemonia das rotas comerciais tradicionais controladas por países do Norte Global, ao oferecer alternativas de financiamento e cooperação que promovem maior autonomia econômica aos países

208 O modelo liberal ocidental, estruturado a partir da hegemonia dos países desenvolvidos, especificamente os EUA e Europa Ocidental, e sustentado por instituições multilaterais como o FMI (Fundo Monetário Internacional), o Banco Mundial e, em parte, a Organização Mundial do Comércio (OMC). As principais características desse modelo fundamentam-se nas ideias do liberalismo económico: liberalização econômica, com ênfase na abertura comercial, desregulamentação e redução de tarifas alfandegárias. Ou seja, a ideia central é que o livre mercado, com mínima intervenção estatal, seria o caminho ideal para o desenvolvimento. Desenvolvimento com base em vantagens comparativas ricardianas. Ou seja, os países periféricos se especializassem em produtos primários (agrícolas, minerais, etc.), enquanto os industrializados mantinham a produção de bens de alto valor agregado. As críticas a esse modelo recaem sobre os seguintes pontos:1) Reforça a dependência dos países periféricos. Os chamados "ajustes estruturais impostos" eram exigências feitas aos países periféricos e em desenvolvimento que buscavam empréstimos junto ao FMI ou ao Banco Mundial, os quais eram obrigados a adotar planos de ajuste como condição para obter os recursos. Esses planos sempre envolviam os cortes de gastos públicos, privatizações, desvalorização cambial e abertura ao capital estrangeiro. 2) Desestimula a industrialização local. 3) Agrava desigualdades sociais internas e globais e, por fim 4) Impõe condições que reduzem a soberania econômica dos países em desenvolvimento.

209 Em 2009, na cúpula do G8 em L'Aquila, Itália, os líderes do Norte e do Sul emitiram pela primeira vez uma declaração conjunta; a Cúpula do G20 em Pittsburgh decidiu que a série de reuniões do G20 e o Conselho de Segurança da ONU serviriam como os principais fóruns e plataformas de consulta institucional para a cooperação econômica internacional; e o BRICS realizou sua primeira cúpula, indicando a aparição formal do Sul Global como um só na arena política e econômica internacional contemporânea. As potências emergentes tornaram-se os principais representantes e líderes do Sul Global. Detalhes, Acharya (2017); Qin (2021).

participantes, fortalecendo suas infraestruturas e ampliando suas conexões comerciais além dos circuitos convencionais dominados pelo Ocidente (ROLLAND, 2017).

Como alternativas de financiamento aos inúmeros projetos, as instituições financeiras concebidas pelos países do Sul, como o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) do BRICS, passaram a desempenhar uma função fundamental. Elas criaram mecanismos financeiros multilaterais adequados às prioridades dos países participantes, como infraestrutura, energia renovável e urbanização, sem as rígidas condições muitas vezes impostas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial (PETRY & NOLKE, 2024; BESHARATI & ESTEVES, 2015). Outro aspecto importante a ser destacado é o fortalecimento da Cooperação Sul-Sul, que vai além do comércio, mas inclui a promoção da integração política e econômica, com a finalidade de aumentar a influência do Sul Global nas negociações multilaterais (GRAY & GILLS, 2016).

Essas iniciativas e instituições não apenas proporcionaram novos espaços para a cooperação, mas também influenciaram normas e padrões globais em áreas como segurança internacional, desenvolvimento sustentável e comércio. Dessa forma, a atuação do Sul Global desde 2009 marca uma inovação institucional importante, transformando o sistema internacional de um modelo centrado no Norte para uma ordem mais multipolar, onde a diversidade de interesses e perspectivas é cada vez mais reconhecida (GOLUP, 2013; GÜRCAN, 2019).

Em síntese, a crise financeira internacional de 2008 marcou o início de uma ruptura no capitalismo contemporâneo, demonstrando fragilidades no sistema financeiro global e desencadeando mudanças estruturais na produção, acumulação de riqueza e precarização do trabalho. Esse encadeamento esteve acompanhado de transformações políticas e sociais, como o surgimento de movimentos sociais, polarização política e crises institucionais, que apontam a erosão do paradigma neoliberal que predominava desde os anos 1990. Entre 2008 e 2016, o enfraquecimento da ordem unipolar liderada pelos EUA

e a ascensão de potências emergentes como a China trouxeram novas disputas geopolíticas e econômicas, refletidas em conflitos regionais e no crescimento do nacionalismo e populismo. No período pós-2016, o sistema internacional enfrenta contradições estruturais e instabilidade econômica, com o aumento das desigualdades e a incapacidade de criar um modelo sustentável de crescimento, enquanto a rivalidade entre China e EUA redesenha a ordem mundial, ampliando o espaço para uma configuração multipolar.

Neste contexto, os países periféricos passam a usufruir de novas oportunidades, podendo diversificar alianças e ampliar sua influência no cenário global, sobretudo por meio da cooperação Sul-Sul e da atuação dos BRICS. Iniciativas como a Iniciativa do Cinturão e Rota, liderada pela China, e a criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) exemplificam o fortalecimento de mecanismos alternativos de financiamento e desenvolvimento que contestam o modelo tradicional imposto pelas instituições ocidentais. Além do comércio, essa nova ordem multipolar estimula a integração política e econômica do Sul Global, promovendo maior autonomia e protagonismo desses países nas negociações internacionais e na definição de normas globais, sinalizando uma transformação estrutural nas relações internacionais para um sistema mais plural e diversificado.

Para seguir uma ordem internacional mais equitativa, é necessário continuar avançando na reforma das instituições globais para que reflitam as mudanças no equilíbrio de poder e as diversidades de interesses do mundo contemporâneo. Neste aspecto, a ascensão do Sul Global representa uma transformação importante na ordem internacional, mesmo que essa transformação ainda esteja a ser totalmente integralizada. A cooperação entre países do Sul deve ser aprofundada, com foco em compartilhamento tecnológico e no desenvolvimento sustentável, para reduzir as vulnerabilidades estruturais e construir capacidades internas. A solidariedade entre essas nações é fundamental para aumentar seu poder coletivo no sistema internacional.

4. OPORTUNIDADES PARA OS PAÍSES PERIFÉRICOS: LIÇÕES DO PROTECIONISMO ESTRATÉGICO

No contexto histórico, o crescimento das nações industrializadas, os países centrais do capitalismo, não se deu por meio da abertura irrestrita ao comércio global, mas sim por protecionismo, forte intervenção estatal, incentivo à indústria local e controle de importações (CHANG, 1997, 2002, 2003; REINERT, 2016).[210] Diferente do protecionismo clássico, marcado pelo fechamento quase total da economia, com altas tarifas alfandegárias, barreiras não tarifárias rígidas e políticas de substituição de importações, o protecionismo contemporâneo, também chamado de "protecionismo estratégico", adota uma abordagem voltada à proteção de setores determinados setores estratégicos (CHANG, 2002; 2003), como tecnologia ou manufatura avançada, oferecendo incentivos à exportação e ao investimento em pesquisa e desenvolvimento (MILNER & YOFFIE, 1989; ALAMI *et al.*, 2021; CHANG, 1997). Esse modelo oferece oportunidade e importantes lições aos países periféricos, que enfrentam desafios estruturais como a desindustrialização precoce, dependência de exportações primárias e vulnerabilidade externa (FURTADO, 1961, 1967, 1974).

210 Todos os países desenvolvidos atualmente, em seus processos de desenvolvimento, envolveram considerável intervenção do estado. Mesmo nas economias capitalistas mais avançadas de hoje, o Estado continua a desempenhar um papel ativo na criação de novos mercados e, consequentemente, no estabelecimento de novos direitos e obrigações para seu funcionamento. Dentre muitos exemplos históricos, países hoje desenvolvidos, como EUA, Alemanha, Japão, Alemanha e Coreia do Sul, usaram políticas protecionistas enquanto fortaleciam suas indústrias, só adotando o livre comércio quando competitivos internacionalmente. Em específico, no caso dos EUA, a intervenção estatal no estabelecimento de direitos de propriedade, facilitou o fornecimento de infraestrutura física, financiamento de pesquisas agrícolas e assim por diante, sendo fundamentais para o sucesso da industrialização inicial no país. Mais importante ainda, os EUA foram o berço da ideia de proteção à indústria nascente e foi, de fato, a economia mais protegida do mundo por cerca de um século, até a Segunda Guerra Mundial. Se aceitamos que o Reino Unido e os EUA, os dois supostos modelos de desenvolvimento baseado no mercado, não se desenvolveram por meio do surgimento livre de mercados, é muito fácil entender que praticamente nenhum país alcançou o status de país industrializado sem pelo menos alguns períodos de forte intervenção estatal. Detalhes, Silva (2025).

A finalidade desse tipo de estratégia é a de reposicionar estruturalmente a economia nacional dentro das cadeias globais de valor. Fortalecer empresas nacionais significa não apenas protegê-las da concorrência externa, mas conceder-lhes capacidade tecnológica, escala produtiva e acesso preferencial a insumos estratégicos e financiamento. Trata-se de criar um ambiente em que as empresas domésticas possam competir de forma sustentável, tanto no mercado interno quanto no mercado internacional (CHANG, 2002; REINERT, 2016; MAZZUCATO, 2013).

Ao praticar o protecionismo estratégico, busca-se reverter a histórica dinâmica de concentração de lucros em grandes multinacionais estrangeiras, que muitas vezes utilizam mecanismos de repatriação de capitais, práticas de transferência de preços e benefícios fiscais destrutivos (KLEMM & LIU, 2019; SILVA, 2025). Essas práticas permitem que essas empresas estrangeiras tenham elevados lucros nos países em desenvolvimento, como o Brasil, mas paguem poucos impostos no país hospedeiro, transferindo legalmente seus ganhos para outras jurisdições com menor tributação. Em vez de permitir que os ganhos econômicos fluam para fora do país hospedeiro, determinada política adotada pelo protecionismo estratégico tem como finalidade reter riqueza, reinvesti-la localmente e promover o desenvolvimento local por meio da formação de cadeias produtivas endógenas (SILVA, 2025; MAZZUCATO, 2013; CHANG, 2002, 2003). Essa estratégia está associada à ideia de soberania econômica, especialmente em setores considerados críticos, como energia, telecomunicações, defesa, alimentos, tecnologia, dentre outros (REINERT, 2016). Estímulos estatais como compras públicas, exigências de conteúdo local, fundos de desenvolvimento e acordos de transferência tecnológica funcionam como instrumentos-chave nesse modelo de deslocamento de poder econômico (SEN, 2014; MAZZUCATO, 2013). Além da soberania econômica, o protecionismo estratégico tem por finalidade proteger temporariamente setores-chave nascente da indústria nacional, por meio da promoção da transferência tecnológica, do estímulo à inovação e da agregação de valor local, para inserir gradualmente o

país na economia global de forma competitiva (MILNER & YOFFIE, 1989; CHEANG, 2024; SILVA, 2025).

Entretanto, para Chang (2002, 2003), determinadas condutas para os países periféricos devem ser consideradas: evitar a abertura prematura, ou seja, uma liberalização comercial sem estrutura produtiva sólida, que leva à desindustrialização e ao aumento da dependência externa. Além disso, Silva (2025), Mazzucato (2013) e Cheang (2024) acrescentam que se deve construir capacidades produtivas por meio de investimento em educação, pesquisa e inovação, essencial para criar setores industriais competitivos, bem como ter um planejamento estratégico do Estado, onde este atue como coordenador do desenvolvimento, oferecendo crédito, protegendo setores estratégicos e fomentando parcerias público-privadas. Por fim, deve-se investir na valorização do conteúdo local, por meio de incentivos a empresas que utilizam insumos e mão de obra local, o que estimula o crescimento interno e reduz a fuga de capitais (SILVA, 2025; REINERT, 2016).

Posto isto, a estratégia de fortalecimento do desenvolvimento local via estímulos estatais não se trata de um retorno ao protecionismo ultrapassado, mas sim de uma revalorização da função do Estado como agente indutor e coordenador do progresso produtivo, tecnológico e institucional (SILVA, 2025; MAZZUCATO, 2013; ACHARYA, 2017). Estados fracos ou desarticulados tendem a aplicar políticas protecionistas de forma ineficaz, gerando distorções, ineficiências e dependência de subsídios permanentes, o que, por sua vez, deslegitima a política industrial perante a opinião pública (ALAMI *et al.*, 2021; SILVA, 2025). Garantir capacidade de coordenação interministerial, planejamento de longo prazo, avaliação constante de políticas públicas e canais efetivos de diálogo com o setor privado e a sociedade civil torna-se essencial. O fortalecimento das capacidades estatais não é um detalhe técnico, mas uma condição estrutural para que os países do Sul Global possam disputar um lugar autônomo na nova economia internacional (SILVA, 2025; JOHNSON & KOYAMA, 2017; ACHARYA, 2014).

Os Estados do Sul Global não podem se basear em modelos importados homogêneos: é preciso desenvolver capacidades adaptadas às suas realidades institucionais, viabilizando autonomias políticas e econômicas que sejam relevantes ao desenvolvimento local, especialmente diante da fragmentação global. (ARAÚJO & TEIXEIRA, 2011). Em um mundo cada vez mais definido pela competição tecnológica, pela complexidade produtiva e pela disputa por valor agregado, somente Estados empreendedores, com visão estratégica e instrumentos eficazes, conseguirão romper com a lógica da dependência e impulsionar o desenvolvimento autônomo (MAZZUCATO, 2013; JOHNSON & KOYAMA, 2017).

No atual cenário de crescente instabilidade geoeconômica e fragmentação do comércio internacional, ressurge a legitimidade do protecionismo como instrumento de desenvolvimento, aplicado de forma seletiva, estratégica e fundamentada em objetivos nacionais estabelecidos. A conjuntura internacional não apenas permite, como reivindica um retorno qualificado das políticas industriais e do protecionismo estratégico, sobretudo nos países que buscam superar a armadilha da dependência primária-exportadora. O recurso está na seletividade, na visão de longo prazo e na capacidade de articular o Estado com os setores produtivos mais promissores, visando um desenvolvimento nacional que seja inclusivo, soberano e sustentável. O principal propósito é reorganizar os fluxos de valor econômico, de modo que a geração de lucros, empregos qualificados e inovação se concentre em atores locais, e não em conglomerados globais cujos interesses divergem dos projetos de desenvolvimento nacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória histórica do desenvolvimento econômico mostra, de forma inequívoca, que as nações hoje situadas no núcleo do capitalismo global, os países desenvolvidos, alcançaram esse status por meio de estratégias marcadas pelo protecionismo, forte intervenção

do Estado e adoção de políticas industriais seletivas. A análise elaborada ao longo deste capítulo evidencia que o debate sobre os caminhos para o desenvolvimento dos países periféricos permanece intimamente vinculado às disputas ideológicas e estratégicas que transpõem o sistema internacional. A dicotomia entre livre-comércio e protecionismo não deve, jamais, ser compreendida de maneira simplista, mas sim como reflexo de uma grande correlação de forças políticas e econômicas que moldam as trajetórias nacionais. A própria história dos países hoje desenvolvidos, em especial, os EUA, Alemanha, Japão, China e Coreia do Sul, revela que a trajetória para o progresso econômico foi sempre alicerçada em práticas sistemáticas de intervenção estatal e proteção seletiva de setores estratégicos. Essa constatação deslegitima o discurso liberal universalista e expõe as assimetrias e contradições do regime de governança global vigente.

A guerra comercial entre China e Estados Unidos, analisada neste capítulo sob a ótica do neomercantilismo, sinaliza uma inflexão profunda no paradigma econômico dominante desde o pós-Guerra Fria, alterando o discurso liberal que essas mesmas potências historicamente advogaram. A ascensão chinesa, caracterizada por um modelo híbrido (socialismo de mercado) que combina planejamento estatal com abertura controlada, desafia a hegemonia liberal ocidental e impõe aos EUA a adoção de medidas protecionistas que, sob o governo Trump, se aproximaram de uma estratégia clássica de intervencionismo estatal. É a fragmentação do paradigma neoliberal e a emergência de uma nova configuração multipolar.

Neste contexto de instabilidade, desglobalização parcial e transição sistêmica, abrem-se oportunidades para os países periféricos reconfigurarem suas estratégias de inserção internacional. Os países periféricos não apenas são interpelados a responder aos desafios geoeconômicos, mas também convidados a redefinir suas estratégias de desenvolvimento a partir de uma leitura crítica do passado e de uma apropriação soberana das possibilidades abertas pela conjuntura atual.

A partir das reflexões teóricas e históricas, torna-se claro que os países periféricos não devem repetir os erros do passado, marcados pela abertura comercial prematura, desregulamentação excessiva e desmonte das capacidades estatais. Ao contrário, devem se apropriar das lições do protecionismo estratégico, entendido não como fechamento autárquico, mas como política ativa de indução ao desenvolvimento. Isso requer reconhecer que o mercado, por si só, não é capaz de promover transformações estruturais em economias historicamente marcadas pela dependência, vulnerabilidade externa e concentração produtiva em setores de baixo valor agregado. Posto isso, a função do Estado deve ser revalorizada como agente coordenador do desenvolvimento, capaz de formular políticas industriais consistentes, promover a inovação tecnológica, fortalecer o tecido produtivo nacional e garantir a inserção qualificada nas cadeias globais de valor.

Este capítulo sustenta que o protecionismo estratégico, longe de representar um retrocesso, constitui-se como uma alternativa viável e legítima para a superação da dependência estrutural e da inserção subordinada no sistema internacional. O uso criterioso de instrumentos como tarifas seletivas, subsídios, compras públicas e exigências de conteúdo local, articulados a um Estado com capacidade de coordenação, planejamento e indução, permite aos países do Sul Global construir trajetórias de industrialização endógena, com maior valor agregado, resiliência produtiva e capacidade tecnológica.

Entretanto, a ascensão do Sul Global não garante por si só a superação das desigualdades históricas que estruturam o sistema internacional. Para que a transformação desse processo se traduza em desenvolvimento soberano, sustentável e inclusivo, é necessário que os países periféricos invistam na construção de um novo paradigma de política econômica, fundamentado na valorização das capacidades nacionais, na proteção de setores estratégicos e na ampliação da justiça social.

Neste contexto, a rediscussão do papel do Estado, o resgate da política industrial e o uso estratégico do protecionismo não são resíduos do passado, mas representam um recurso contemporâneo

para enfrentar os desafios de um mundo cada vez mais complexo, desigual e competitivo. Diante de uma ordem internacional em transição, o desafio maior reside em construir projetos nacionais capazes de articular crescimento econômico com transformação estrutural, sem renunciar à inserção soberana no sistema global. Assim sendo, o protecionismo estratégico, quando articulado a uma ação estatal qualificada e a um projeto nacional de desenvolvimento, representa um importante instrumento legítimo, necessário e eficaz para a superação da dependência periférica. Distante de constituir um resquício do passado, o protecionismo estratégico se apresenta como um recurso demasiado contemporâneo para enfrentar os desafios de um mundo cada vez mais complexo, desigual e competitivo. Os países periféricos, se aparelhados de estratégia, coesão interna e capacidade institucional, podem e devem reverter sua condição histórica de subalternidade, avançando rumo a um desenvolvimento autônomo e soberano.

REFERÊNCIAS

ACHARYA, Amitav. After liberal hegemony: The advent of a multiplex world order. *Ethics & International. Affairs,* 2017, 31 (3): 271–285.

ACHARYA, Amitav. *The end of the American world order*. Cambridge: Polity Press, 2014.

ALAMI, Ilias; DIXON, Adam D.; MAWDSLEY, Emma. State capitalism and the new global Development regime. *Antipode*, 2021, 53.5: 1294-1318.

ARAUJO, Ricardo Azevedo; TEIXEIRA, Joanílio Rodolpho. Structural change and macrodynamic capabilities. *Nova Economia,* 2011, 21: 331-349.

AYDIN, Yahya. The Limits of Neoliberalism: Authority, Sovereignty and the Logic of Competition. 2019.

BESHARATI, Neissan; ESTEVES, Paulo. Os BRICS, a cooperação sul-sul e o campo da cooperação para o desenvolvimento internacional. *Contexto Internacional*, 2015, 37.1: 289-330.

BLAKE, Aaron. Donald Trump's full inauguration speech transcript, annotated. *The Washington Post*, 20 Jan. 2017. Disponível em: www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2017/01/20/donald-trumps-full. Acesso em: 16 jul. 2025.

BRÄUTIGAM, Deborah. Aid with Chinese characteristics: Chinese foreign aid and development finance meet the OECD-DAC aid regime. *Journal of International Development,* 2011, 23.5: 752-764.

CHANG, Ha-Joon. Breaking the mould: an institutionalist political Economy alternative to the neo-liberal theory of the market and the State. Cambridge Journal of Economics, 2002, 26(5), 539-559.

CHANG, Ha-Joon. Kicking away the ladder: Infant industry promotion in historical perspective. *Oxford Development Studies*, 2003, 31.1: 21-32.

CHANG, Ha-Joon. Markets, madness, and many middle ways: Some reflections on the institutional diversity of capitalism", in P. Arestis, G. Palma and M. Sawyer (eds.), Essays in **Honour of Geoff Harcourt**-Volume 2: Markets, Unemployment and Economic Policy, London, Routledge, 1997.

CHEANG, Bryan. What can industrial policy do? Evidence from Singapore. *The Review of Austrian Economics*, 2024, 37.1: 1-34.

DAVIES, William. Neoliberalism: A bibliographic review. *Theory, Culture & Society*, 2014, 31.7-8: 309-317.

DITTMER, Lowell. Trump on China. *Asian Perspective*, v. 41, n. 4, p. 673-700, out.-dez. 2017. DOI: https://doi.org/10.1353/apr.2017.0029.

FERNANDES, Luiz César. O Dragão e o Canário. O Investimento Direto Estrangeiro em voos opostos. 1. ed. Lisboa: Chiado Books, 2018. 276p

FIRTH, Claudia. Neoliberalism's Persistence and the Struggle for What Comes After. 2024.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. Paz e Terra, 1974.

FURTADO, Celso. Desenvolvimento e subdesenvolvimento. Editora Fundo de Cultura, 1961 - 268 páginas.

FURTADO, Celso. Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina. Ed. Civilização Brasileira, 1966.

FURTADO, Celso. Teoria e política do desenvolvimento económico. Editora Nacional, 1967.

GALLAGHER, Kevin P.; IRWIN, Amos. China's economic statecraft in Latin America: Evidence from China's policy banks. *Pacific Affairs*, 2015, 88.1: 99-121.

GOLUB, Philip S. Da Nova Ordem Econômica Internacional ao G20: como o "Sul global" está reestruturando o capitalismo mundial de dentro para fora. *Third World Quarterly*, 2013, 34.6: 1000-1015.

GRAY, Kevin; GILLS, Barry K. Cooperação Sul-Sul e a ascensão do Sul Global. *Third World Quarterly*, 2016, 37.4: 557-574.

GÜRCAN, Efe Can. *Multipolarization, South-South cooperation, and the rise of post-hegemonic governance*. Routledge, 2019.

HAMILTON, Alexander. *Report on Manufactures: communicated to the House of Representatives, December 5, 1791*. Disponível em: https://founders.archives.gov/documents/Hamilton/01-10-02-0001-0007. Acesso em: 21 jul. 2025.

HURLEY, John; MORRIS, Scott; PORTELANCE, Gailyn. *Examining the debt implications of the Belt and Road Initiative from a policy perspective*. Washington, DC: Centre for Global Development, 2018.

HURRELL, Andrew. Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers?. *International affairs*, 2006, 82.1: 1-19.

INGLEHART, Ronald F.; NORRIS, Pippa. Trump, Brexit, and the rise of populism: Economic have-nots and cultural backlash. 2016.

JOHNSON, Noel D.; KOYAMA, Mark. States and economic growth: Capacity and constraints. *Explorations in Economic History*, 2017, 64: 1-20.

KLEMM, Mr Alexander D.; LIU, Ms Li. *The impact of profit shifting on economic activity and tax competition*. International Monetary Fund, 2019.

LIST, F. Outlines of American political economy. In: HIRST, M. E. *Life of Friedrich List and selections from his writings*. London: Smith, Elder & Co., 1909. p. 147-272. Publicado originalmente em 1827.

LIST, F. *The National System of Political Economy*, translated from the original German edition published in 1841 by Sampson Lloyd, London, Longmans, Green, and Company, 1885.

MARTINS, Chaos and the new temporality of the contemporary world-system. Cad. Metrop., São Paulo, v. 26, n. 59, pp. 355-376, jan/abr 2024 http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2024-5916.

MAZZUCATO, Mariana. The Entrepreneurial State. Debunking public vs private sector myths, 2013. 2013.

MILNER, Helen V.; YOFFIE, David B. Between free trade and protectionism: strategic trade policy and a theory of corporate trade demands. *International Organization*, 1989, 43.2: 239-272.

MISTRAL, Jacques. THE ENIGMA OF CAPITAL AND THE CRISES OF CAPITALISM. 2011.

OLIVEIRA, Flávio dos Santos. *Bases do Nacionalismo Econômico em Friedrich List.* Porto Alegre: Análise Econômica (35), ano especial, p.185-207, 2017.

PETRY, Johannes; NÖLKE, Andreas. *BRICS and the Global Financial Order: Liberalism Contested?*. Cambridge University Press, 2024.

PIKETTY, Thomas. Capital in the twenty-first century. *Cambridge, MA–London: The*, 2014.

REINERT, Erik. Como os países ricos ficaram ricos[...] e por que os países pobres continuam pobres. 1. ed. Tradução Caetano Penna. Rio de Janeiro: Contraponto, 2016. 435p. ISBN 978-85-7866-122-9

QIN, Yaqing. Quanqiu zhili quxiang bianping 全球治理趋向扁平 [Global Governance Tends to Flatten]. Guoji Wenti Yanjiu 国际问题研究 [China International Studies],2021; 5:55–72.

REINERT. Erik. *Como os países ricos ficaram ricos[...] e por que os países pobres continuam*

ROLLAND, Nadège**.***"China's Belt and Road Initiative: Underwhelming or Game-Changer?"* The Washington Quarterly, vol. 40, no. 1, 2017, pp. 127–142. DOI: 10.1080/0163660X.2017.1302743

ROUBINI, Nouriel. A economia das crises: um curso-relâmpago sobre o futuro do sistema financeiro internacional. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2010.

SASSEN, Saskia. *Expulsions: Brutality and complexity in the global economy*. Harvard University Press, 2014.

SEN, Amartya. Development as Freedom (1999). *The globalization and development reader: Perspectives on development and global change*, 2014, 525.

SILVA, Luiz César. Estado, Mercado e Desenvolvimento. Uma análise institucionalista em alternativa ao neoliberalismo. In: ALMEIDA, Thiago Ferreira e SILVA, Luiz César (Orgs.). Estado e Desenvolvimento: Perspectivas Contemporâneas Internacionais e Brasileiras - Belo Horizonte: Editora Expert, 2025. 296 p.

STIGLITZ, Joseph E. *People, power, and profits: Progressive capitalism for an age of discontent*. Penguin UK, 2019.

TONELO, Iuri. A crise do capital e seus efeitos na nova dinâmica internacional do capitalismo pós-2008 / Iuri Tonelo. Campinas, SP: [s.n.], 2019.

ZHOU, Guiyin. Ascensão do Sul Global e mudanças na ordem internacional contemporânea. *China International Strategy Review*, 2024, 6.1: 58-77.

FINANCIAMENTO CHINES NO AGRONEGÓCIO BRASILEIRO

Yuri Benner Presendo [211]

Thiago Ferreira Almeida [212]

INTRODUÇÃO

O agronegócio tem um papel importantíssimo na economia brasileira, sendo um dos setores responsáveis por sustentar o crescimento e o desenvolvimento do país.

Segundo dados do Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (CEPEA) e da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), o Produto Interno Bruto (PIB) do agronegócio encerrou o ano de 2024 com crescimento de 1,81%, em relação a 2023. O agronegócio também foi responsável por uma participação de 23,2% na economia brasileira, com um PIB de R$ 2,72 trilhões em 2024, sendo R$ 1,9 trilhão decorrentes do ramo agrícola e R$ 819,26 bilhões do ramo pecuário.[213]

---

211 Advogado, pós-graduado em Gestão de Negócios pela PUC-PR (2021), membro do Grupo de Estudos E3 - Études sur les Économies Émergentes / Studies on Emerging Economies (yuri@presendoadvocacia.com.br).

212 Residente de 2º Pós-Doutorado em financiamento climático e protecionismo comercial dos minerais críticos para as transições energética e digital na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará (2025-2026) e visitante convidado no Centro de Direito Internacional de Amsterdã (ACIL), da Universidade de Amsterdã (UvA), Países Baixos (2025). Pós-Doutorado em financiamento climático dos minerais críticos para as transições energética e digital na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) entre 2024-2025. Pesquisador de pós-doutorado convidado para a Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (Clássica), Portugal (2024). Doutor em Direito Internacional pela UFMG (2023), tendo sido agraciado com bolsa CAPES - Doutorado Sanduíche, como pesquisador convidado na Universidade de Genebra, Suíça (2021-2023). Professor no Centro de Excelência Jean Monnet UFMG e PUC Minas, Brasil. Advogado e Especialista no Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) em operações de crédito com bancos multilaterais de desenvolvimento. Membro da Rede Brasil-Suíça de Pesquisadores e Profissionais. Vice-Presidente da Comissão de Direito Internacional da OAB/MG. Coordenador do Grupo de Estudos E3 - *Études sur les Économies Émergentes / Studies on Emerging Economies* (*almeida.thf@gmail.com*).

213 CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL. **PIB do agronegócio fecha 2024 com crescimento de 1,81%**. 9 April 2025, Disponível em: <www.cnabrasil.

Um destaque importante, também de acordo com dados do CEPEA e CNA, é que o setor primário - que corresponde à produção de matérias-primas agrícolas e pecuárias propriamente, por exemplo, grãos e leite, teve uma queda de 0,16%. Também o setor de insumos caiu 4,65%. Por outro lado, os segmentos de agro-serviços e agroindústria tiveram um aumento de 3,25% e 2,94%, respectivamente.[214]

Isso demonstra que, mesmo em anos com diminuição na receita proveniente diretamente da produção, o setor como um todo ainda se mantém forte e com relevância no cenário nacional.

Outro dado que destaca a relevância do agronegócio é o número de pessoas empregadas no setor. Segundo dados do CEPEA-ESALQ/USP,[215] 26,02% do total de ocupações no Brasil em 2024 foram decorrentes do setor. No total, 28,2 milhões de pessoas foram empregadas pelo agronegócio brasileiro em 2024, com aumento de 1% em relação a 2023, segundo pesquisas realizadas pelo CEPEA em parceria com a CNA.

Tais dados revelam que o setor primário no Brasil responde por parcela significativa do PIB brasileiro e dos empregos gerados. Essa realidade caracteriza o Brasil como o "celeiro do mundo".

Nesse aspecto, não somente países desenvolvidos, como também emergentes incrementam as relações comerciais com o Brasil. Em especial, a China desponta-se como a principal parceira comercial do Brasil desde 2009, ocupando a histórica posição dos Estados Unidos, desde meados do século XIX. Desde então, as trocas comerciais sino-brasileiras evoluíram ao longo dos anos. Em 2001, as exportações brasileiras para os Estados Unidos correspondiam a 24,4% do total exportado no ano. Em 2021, tais exportações para o território

org.br/noticias/pib-do-agronegocio-fecha-2024-com-crescimento-de-1-81>. Acesso em: 24 jun. 2025.

214 CNA, *op. cit.* n. 213.

215 MERCADO DE TRABALHO/CEPEA. **Agronegócio emprega 28,2 milhões de pessoas em 2024 e representa 26% das ocupações do País**. Cepea, 2 de abril de 2025. Disponível em: <www.cepea.org.br/br/releases/mercado-de-trabalho-cepea-agronegocio-emprega-28-2-milhoes-de-pessoas-em-2024-e-representa-26-das-ocupacoes-do-pais.aspx>. Acesso em: 24 jun. 2025.

norte-americano retrocederam para 11,1%. Em comparação, no mesmo período, o Brasil exportava somente 3,3% do seu total para a China. Em 2021, alcançou a marca de 31,3%.[216]

Contudo, a relação de produtos importados e exportados reproduz o modelo de dependência por *commodities*, que caracteriza a pauta brasileira, apesar de apresentar uma industrialização relevante e participação reconhecida de serviços em sua economia. Ao longo dos anos, o setor agrícola brasileiro foi marcado por crescimento produtivo em comparação com outros setores, decorrente dos investimentos em inovação, da facilitação ao crédito e da liberalização do comércio.[217]

Nesse sentido, propõe-se debater sobre a crescente presença chinesa no comércio agrícola e no financiamento rural. O presente capítulo estabelece a ampliação dos investimentos chineses no território brasileiro, por meio de setores estratégicos, como infraestrutura, energia e agropecuária. Ao final, conclui-se que a participação chinesa no financiamento ao agronegócio é elemento fundamental para o seu desenvolvimento, incluindo o seu mercado de destino.

1. PRESENÇA CHINESA NO COMÉRCIO AGRÍCOLA E NO FINANCIAMENTO RURAL

Conforme os dados fornecidos pelo governo brasileiro,[218] a China é o maior parceiro comercial do Brasil desde 2009, liderando a lista de

216 ROSITO, Tatiana; CARVALHO, Vinícius M. de. **Brazil-China Trade Relations**. Lau China Institute. King's College London. Policy Series 2022. China in the World. 01. In partnership with the Brazilian Institute and the Brazilian Center for International Relations - CEBRI. Disponível em: <https://cebri.org/media/docs/kssppplcipolicypaper0122-brazil.pdf>. Acesso em: 16 set. 2025, p. 7-8.

217 ARIAS, Diego; VIEIRA, Pedro A.; CONTINI, Elisio; FARINELLI, Barbara; MORRIS, Michael. **Agriculture Productivity Growth in Brazil. Recente trends and future prospects**. World Bank Group. September 24, 2017. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/268351520343354377/pdf/123948-WP-6-3-2018-8-39-22-AriasetalAgriculturalgrowthinBrazil.pdf>. Acesso em: 16 set. 2025.

218 BRASIL. **Resultados do Comércio Exterior Brasileiro - Dados Consolidados.** Disponível em: <https://balanca.economia.gov.br/balanca/publicacoes_dados_consolidados/pg.html>. Acesso em: 28 jun. 2025.

participação nas exportações do Brasil, somando um total de US$ 94,4 bilhões (valor FOB) e uma participação de 28% no ano de 2024. Já as importações brasileiras do país somaram US$ 63.636,3 milhões (FOB) também no ano de 2024.[219]

O agronegócio corresponde a 36,0% desse montante exportado e o setor de indústria extrativista a 44,3%. Tais dados revelam que a relação comercial entre a China e o Brasil é caracterizada por dependência de *commodities*, em virtude do rápido desenvolvimento industrial chinês nas últimas décadas, levando países que possuem vantagens competitivas no agronegócio e reservas significativas de minerais a serem paulatinamente vinculados a essas cadeias globais de produção. Interessante notar que o modelo de dependência por *commodities*, característico do Brasil e de nações em desenvolvimento, demonstra a alteração da dependência dos países do Norte Global (Estados Unidos, países europeus e Japão) da China. A alteração ocorreu quanto ao destino das exportações das *commodities*; contudo, a estrutura produtiva manteve-se intacta.

Quadro 1 - Exportações Brasileiras - Destino China - Valor em US$ FOB Milhões.

Exportações Brasileiras - Destino China - Valor em US$ FOB Milhões

Baixar tabela

	Valor				Var. (%) Igual Ano Anterior				Part. do Setor no Total Brasil			
Data	Agro	Ind.Extr.	Ind.Transf.	Outros	Agro	Ind.Extr.	Ind.Transf.	Outros	Agro	Ind.Extr.	Ind.Transf.	Outros
2024	33.948,7	41.842,3	18.435,2	145,9	-23,5	1,4	-0,4	-11,9	36,0	44,3	19,5	0,2
2023	44.388,1	41.253,8	18.517,4	165,5	33,1	15,1	-7,9	27,8	42,5	39,5	17,7	0,2
2022	33.341,4	35.841,8	20.115,0	129,5	17,5	-18,6	30,9	11,8	37,3	40,1	22,5	0,1
2021	28.379,1	44.046,1	15.366,8	115,9	28,9	43,4	2,5	83,0	32,3	50,1	17,5	0,1
2020	22.015,0	30.720,0	14.989,8	63,3	3,1	2,3	25,5	45,8	32,5	45,3	22,1	0,1
2019	21.352,1	30.018,4	11.943,5	43,4	-23,3	15,1	20,3	-55,2	33,7	47,4	18,9	0,1
2018	27.833,2	26.075,0	9.924,4	97,0	36,0	41,6	16,8	-6,6	43,5	40,8	15,5	0,2
2017	20.471,4	18.413,5	8.499,7	103,9	41,0	56,3	-2,8	21,4	43,1	38,8	17,9	0,2
2016	14.523,7	11.781,0	8.743,0	85,6	-9,2	6,3	10,0	-30,5	41,3	33,5	24,9	0,2
2015	16.003,8	11.083,2	7.945,2	123,1	-5,7	-32,1	10,0	45,7	45,5	31,5	22,6	0,4
2014	16.975,2	16.330,2	7.222,0	84,5	-2,2	-20,8	-9,2	1,4	41,8	40,2	17,8	0,2

Nota:
Agro – Agropecuária / Ind.Extr. – Industria Extrativa / Ind.Transf. – Indústria Transformação

Fonte: MDIC, 2014-2025.[220]

219 BRASIL. **Comex Stat - ComexVis.** Disponível em: <https://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis/1/1>. Acesso em: 28 jun. 2025.

220 BRASIL, *op. cit*. n. 8.

De acordo com Tulio Cariello,[221] essas exportações, que cresceram ao longo dos últimos 20 anos, favoreceram também o caminho inverso com a vinda de grandes investimentos para os setores de mineração, extração de petróleo e agricultura. Também foram feitos projetos em infraestrutura portuária e logística.

Também segundo o autor, o Estado chinês, através de suas estatais, é o maior investidor dentre as empresas chinesas que ingressaram no Brasil, com 82% do valor de todos os aportes confirmados até 2020".

É interessante observar que apesar de o investimento no agronegócio ser o mais divulgado e o que mais gera repercussão dentro do Brasil, segundo Cariello [222], 48% do valor do estoque dos investimentos confirmados entre 2007 e 2020 foram direcionados ao setor de energia elétrica, seguido por extração de petróleo e gás (28%), extração de minerais metálicos (7%), indústria manufatureira (6%), obras de infraestrutura (5%) e atividades de serviços financeiros (2%). Agricultura, pecuária e serviços relacionados corresponderam apenas a (3%).

Também em termos de projetos confirmados, o destaque fica por conta do setor de eletricidade, que ficou no topo com 31% do total, seguido pela indústria manufatureira com 28% e pela tecnologia da informação com 7%. Agricultura corresponde também a 7%.

Esse destaque sobre projetos confirmados é importante porque nem todas as previsões de investimentos se concretizam. De acordo com a CEBC,[223] entre 2007 e 2020, dos 241 projetos anunciados no Brasil por 130 empresas chinesas, apenas 176 efetivaram-se, com aportes no montante de US$66,1 bilhões - bem inferior aos US$110,6 bilhões previstos inicialmente.

221 CARIELLO, Tulio. **Investimentos chineses no Brasil: histórico, tendências e desafios globais (2007-2020).** São Paulo: CEBC, 2021. p. 65-66.

222 CARIELLO, Tulio. **Investimentos chineses no Brasil: histórico, tendências e desafios globais (2007-2020)**. São Paulo: CEBC, 2021. p. 10.

223 CARIELLO, *op. cit*. n. 11, p. 18.

Outro dado interessante, conforme explica Cariello,[224] é que os investimentos ligados à agricultura representam apenas 3% do total. Entretanto, o grande fluxo de produtos brasileiros exportados para a China levou ao interesse de grandes empresas chinesas como COFCO, Tide Group e Long Ping High-Tech em investir no Brasil. Esses investimentos no setor foram feitos de forma direta e indireta, em toda a cadeia - da comercialização, fornecimento de produtos agrícolas até a fabricação de produtos químicos para a agroindústria. Um exemplo dos investimentos realizados de forma indireta foi a compra da Syngenta, gigante do setor, pela Chem China, estatal chinesa.[225]

Essa operação revela um pouco do modo chinês que, ao contrário da crença popular, preferiu verticalizar os investimentos ao invés de comprar a terra para produção e posterior envio à China - conforme será detalhado mais adiante.

Ainda segundo o autor [226], entre 2007 e 2020, em termos de estoque, 70% do valor dos investimentos chineses confirmados - incluindo todos os setores, ingressaram via fusões e aquisições. Essas operações incluíram tanto a compra total quanto parcial de empresas brasileiras ou estrangeiras que têm operação no Brasil. Os projetos denominados "*greenfield*", aqueles onde o investimento é feito do zero, sem nenhuma estrutura pré-existente, corresponderam a 24%. Já as *joint ventures,* sistema de parceria entre empresas, corresponderam a 6% do total.

Já se formos considerar o número de projetos ao invés do valor, esses dados alteram um pouco. Isso ocorre porque investimentos através de fusões e aquisições, por exemplo, levam em conta vários fatores além da estrutura física da empresa para sua avaliação de valor. Portanto, uma empresa com um valor pequeno em estrutura pode ser vendida por um valor muito maior devido aos ativos intangíveis - o que

224 CARIELLO, *op. cit*. n. 11, p. 25.

225 SYNGENTA. **ChemChina completes second settlement of the tender offers for Syngenta. Basel**, 7 jun. 2017. Disponível em: <https://www.syngenta.com/media/media-releases/2017/chemchina-completes-second-settlement-tender-offers-syngenta>. Acesso em: 30 jul. 2025.

226 CARIELLO, *op. cit*. n. 11, p. 31.

faz com que a representação referente ao percentual no estoque de investimentos aumente, já que o valor investido é maior.

De acordo com a publicação do Conselho Empresarial Brasil-China, utilizando a métrica do número de projetos em vez do estoque, temos um número maior de empreendimentos *greenfield* (48%), seguido de fusões e aquisições (40%) e *joint ventures* (12%).

2. FORMAS DE ATUAÇÃO DO CAPITAL CHINÊS

Segundo Reddy (2023),[227] a maior expansão da economia chinesa ocorreu em 1990 com um programa conhecido como "*Going Global"*. A ideia era impulsionar a internacionalização da economia chinesa procurando oportunidades fora do país.

A China também possui muitos desafios na questão da segurança alimentar. Segundo Myers e Guo (2015),[228] a limitação de terra é uma das maiores. Em 2011, de acordo com as estatísticas da Food and Agriculture Organization of the United Nations,[229] a China possuía 20% da população mundial, mas apenas 8 a 10% da terra cultivável.

De acordo com Fernando Tixilski (2019),[230] os OFDIs *(Outward Foreign Direct Investments*) ou Investimentos Diretos no Exterior em tradução livre tiveram um aumento significativo devido também ao programa *"Going Global"*. No ano 2000, os investimentos chineses representavam apenas 1% (US$ 40 bilhões) dos investimentos globais, já em 2020 esse percentual cresceu para 17% (US$ 149 bilhões). Os investimentos no setor agrícola, especificamente, corresponderam a

227 REDDY, Rahul Karan. **China's Going Global Policy: A Prelude to the BRI. ORCA Backgrounders, 16 jan. 2023**. Disponível em: <https://orcasia.org/chinas-going-global-policy-a-prelude-to-the-bri>. Acesso em: 16 set. 2025.

228 MYERS, Margaret; JIE, Guo. **China's Agricultural Investment in Latin America: A Critical Assessment. Washington, D.C.: The Dialogue – Leadership for the Americas, China and Latin America Report**, jun. 2015. p. 04

229 FOOD AND AGRICULTURAL ORGANIZATION. **The State of Food Insecurity report 2011**. Rome: FAO, IFAD, and WFP, 2011. p. 04

230 TIXILISKI, G. O. **Chinese global agribusiness project in the Brazilian soybean commodity chain: Historical structures and current actions**. Brazilian Journal of Political Economy, 44 (2), 2024. p. 346.

apenas 1,3% do total de investimentos diretos chineses no exterior. Contudo, entre 2005 e 2016 houve um aumento de 36% nesses investimentos.

Segundo o autor, a política de investimentos externos diretos chineses pode ser dividida em dois momentos: o primeiro, focado em investimentos "*greenfield"* através da compra de terras entre 2000 e 2012. Em um segundo momento, a partir de 2012, houve um foco na aquisição de empresas no setor de comércio, fazendo a integração com empresas estatais da América do Sul.

Segundo Wegner e Fernandes[231] (2023), a presença estatal é considerada um objetivo na estratégia chinesa. A consolidação dessas estatais tanto no mercado interno chinês quanto no internacional foi prevista em um plano de 5 anos, além de documentos governamentais da Comissão de Supervisão e Administração de Ativos Estatais do Conselho de Estado da China. De acordo com o órgão, 41 empresas em diferentes setores foram reestruturadas desde o 18º Congresso Nacional em 2012.

Esse processo de reestruturação ocorreu, principalmente, também através de fusões e aquisições.

Também Tixiliski (2024, p. 348) menciona que para Zhang (2019), apesar de haver contradições e um aumento crescente da autonomia das empresas na busca por lucro, é possível observar que, devido a interesses nacionais, os investimentos estrangeiros feitos por empresas chinesas no setor agrícola são coordenados ou auxiliados pelo Estado chinês.

No agronegócio, de acordo com Wegner e Fernandes (2023) [232], as fusões e aquisições têm um papel muito importante devido à importância que as marcas têm no setor. Através desse modelo, as empresas chinesas conseguem penetrar o mercado utilizando marcas

231 WEGNER, Rubia Cristina; FERNANDES, Marcelo Pereira. **Expansion of Investments by Chinese Companies in the Brazilian Amazon – the Case of Agribusiness**. Contexto Internacional, v. 45, n. 2, p. 1–25, maio/ago. 2023. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-8529.20234503e20220010>. Acesso em: 27 de junho de 2025. p. 04.

232 WEGNER, *op. cit.* n. 11, p. 22.

já conhecidas e estabelecidas - como foi o caso da Syngenta, marca suíça de defensivos agrícolas, e da Nidera, produtora de sementes. Conforme relata (Zhang, 2019), as maiores fusões e aquisições no agronegócio, realizadas por empresas chinesas, envolveram empresas americanas e europeias.[233]

Conforme mencionado, a compra de empresas estrangeiras, mas com atuação no Brasil faz parte da estratégia chinesa, tendo em vista que as maiores marcas com atuação no Brasil não são brasileiras.

De acordo com os autores, entre 2018 e 2021 não foram realizadas fusões e aquisições no agronegócio brasileiro, por parte da China. Entretanto, nesse período aumentou o número de investimentos diretos no setor de logística, especialmente naquelas com atuação no escoamento de grãos para o exterior.

Já antes de 2015, de acordo com Myers e Guo (2015)[234], a estratégia chinesa no agronegócio havia deixado de ser sobre promover a compra de terras no exterior. Ao invés, focaram em adquirir toda a cadeia logística, de modo que pudessem controlar tanto o preço quanto a oferta.

Também de acordo com o autor, a preferência chinesa por outras formas de investimento direto no exterior que não a compra de terras sugere um maior interesse em competir diretamente com as grandes "trading" - conhecidas popularmente como "ABCD".

Esse termo é um acrônimo para se referir a Archer Daniel Midland (ADM), Bunge, Cargill e Louis Dreyfus, quatro das maiores empresas que dominam o comércio agrícola do mundo. ADM e Cargill são norte-americanas, a Bunge foi criada na Holanda e a Louis Dreyfus, apesar de ter sede em Amsterdã, foi criada por um francês para comercializar grãos entre a França e a Suíça.

233 ZHANG, Hongzhou. **Securing the 'Rice Bowl'. China and Global Food Security**. Singapore: Palgrave Macmillan, 2019.

234 MYERS, *op. cit.* n. 11, p. 19.

A ADM foi criada em 1902[235] por George A. Archer e John W. Daniels como um negócio de esmagadora de sementes de óleo de linhaça, em Minneápolis, e começou a operar no Brasil em 1997[236], através da compra de unidades processadoras de grãos de soja e também segundo a própria ADM[237] , ainda em 1997 conseguiu a concessão para operar no Porto de Santos.

Já a Bunge foi fundada em 1818,[238] em Amsterdã, Holanda, por Johann Peter Gottlieb Bunge. Suas operações globais começaram com o comércio de grãos e foram expandidas para a Argentina em 1884. Desembarcou no Brasil em 1905[239] com a compra de uma participação minoritária do Moinho Santista S.A. De acordo com Dalla Costa, Silva e Saes (2020),[240] em 1914 adquiriu o Moinho Fluminense, no Rio de Janeiro, consolidando sua operação no país.

Fundada em 1865 por William W. Cargill em Iowa, nos Estados Unidos, a Cargill expandiu-se globalmente ao longo dos séculos seguintes.[241] A empresa está presente no Brasil desde 1965,[242] operando atualmente em 17 estados e no Distrito Federal, com sede em São

235 ARCHER DANIELS MIDLAND COMPANY. **The History of ADM**. Disponível em: <https://www.adm.com/en-us/about-adm/our-company/history/>. Acesso em: 30 jul. 2025.

236 ARCHER DANIELS MIDLAND COMPANY. **ADM began operations in Brazil in 1997, after purchasing soybean processing plants in Rondonópolis, Campo Grande, Joaçaba, Três Passos and Paranaguá ... ADM to Construct Biodiesel Facility in Joaçaba, Brazil**. Business Wire, 2 nov. 2010. Disponível em: <https://www.adm.com/en-us/news/news-releases/2010/11/adm-to-construct-biodiesel-facility-in-joacaba-brazil/>. Acesso em: 30 jul. 2025.

237 ARCHER DANIELS MIDLAND COMPANY, *op. cit*. n. 26.

238 BUNGE LTD**. Our History**. Disponível em: <https://www.bunge.com/We-are-Bunge/Our-History>. Acesso em: 30 jul. 2025.

239 BUNGE (Brasil). **Nossa História**. Disponível em: <https://www.bunge.com.br/en/Somos-Bunge/Nossa-Historia>. Acesso em: 30 jul. 2025.

240 DAL LA COSTA, Armando João; SILVA, Gustavo Pereira da; SAES, Alexandre Macchione. **Bunge Brasil (1956 a 1994): consolidação de um grupo econômico**. Economia e Sociedade, Campinas, v. 29, n. 3, set./dez. 2020.

241 CARGILL, Incorporated. **Our History.** Cargill.com. Disponível em: <https://www.cargill.com/about/cargill-history-timeline>. Acesso em: 30 jul. 2025.

242 CARGILL, Incorporated. **Cargill has been in Brazil for 50 years.... Brazil Annual Report (2014**). Disponível em: <https://www.cargill.com/static/brazil-annual-report/2014/en/03.htm>. Acesso em: 30 jul. 2025.

Paulo, aproximadamente 11.000 colaboradores e presença em 147 municípios com instalações industriais e terminais portuários.[243]

A Louis Dreyfus Company (LDC) foi fundada em 1851 em Bordeaux, França, iniciando suas atividades no comércio de commodities agrícolas (LOUIS DREYFUS COMPANY, 2025)[244]. A empresa está presente no Brasil desde 1942, com a aquisição da Comércio e Indústrias Brasileiras - Coinbra, atuando no comércio e processamento de grãos, com unidades industriais, terminais portuários e escritórios distribuídos em diversas regiões do país (LOUIS DREYFUS COMPANY BRASIL, 2025)[245].

Devido ao próprio tempo de existência - criado entre 1800 e 1900, é possível perceber o sucesso do modelo de negócio. Contudo, o dado mais importante referente ao "grupo ABCD" está na participação de mercado.

Em seu artigo "Atlas do agronegócio: fatos e números sobre as corporações que controlam o que comemos", Santos e Glass (2018) [246] relatam que no ano de publicação do artigo as empresas juntas controlavam 70% do mercado mundial de *commodities* agrícolas.

Conforme citado por Myers e Guo (2015)[247], em 2011, Patrick Yu, presidente da COFCO, teria dito em uma entrevista que o grupo ABCD seria um bom exemplo devido ao seu exitoso envolvimento em toda a cadeia industrial, explicando ainda que as *tradings* não se envolviam diretamente no plantio, mas trabalhavam na originação, serviços e infraestrutura.

---

243 CARGILL, Incorporated. **Cargill is one of the largest food industries in Brazil since 1965.... Cargill Brazil – Our History**. Disponível em: <https://www.cargill.com.br/en/about-cargill>. Acesso em: 30 jul. 2025.

244 LOUIS DREYFUS COMPANY. **Who we are**. Disponível em:<https://www.ldc.com/who-we-are/> Acesso em: 30 jul. 2025.

245 LOUIS DREYFUS COMPANY BRASIL. **Nosso legado no Brasil**. Disponível em: <https://www.ldc.com/br/pt/quem-somos/nosso-legado-no-brasil>. Acesso em: 30 jul. 2025.

246 SANTOS, Maureen; GLASS, Verena (orgs.). **Atlas do agronegócio: fatos e números sobre as corporações que controlam o que comemos**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll Brasil; Fundação Rosa Luxemburgo, 2018. p. 58.

247 MYERS, *op. cit.* n. 11, p. 8.

Ainda segundo os autores,[248] em 2013, foi noticiado pela *Caijing Magazine* que em análise de 2013 realizada por uma equipe de pesquisa do Ministério da Agricultura da China, foi recomendada a redução da compra de terras no exterior e a priorização de investimentos na logística agrícola e no processamento, para reforçar o controle chinês sobre a produção, processamento e logística de *commodities* que não podem ser supridas internamente, como a soja.

A estratégia e o esforço deram resultado. De acordo com Santos e Glass (2018), em 2014 a participação do "grupo" ABCD nas exportações brasileiras de grãos era de 46%, caindo para 37% em 2015. Já a estatal chinesa Cofco representou 45%.

3. QUESTÕES JURÍDICAS SENSÍVEIS: COMPRAS DE TERRAS BRASILEIRAS POR ESTRANGEIROS

Quando falamos de investimento estrangeiro no agronegócio brasileiro, uma das questões mais polêmicas e sensíveis diz respeito à compra de terras brasileiras por estrangeiros.

Esse assunto tem uma relevância ainda maior se considerarmos as especulações em torno das aquisições chinesas.

O Brasil, através da Lei 5.709/71, regula a aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no País ou pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil. Já no artigo primeiro, a lei traz a restrição para aquisição por estrangeiros, incluindo pessoa jurídica brasileira com maioria do capital social sob propriedade de pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras que residam ou tenham sede no exterior.

Entretanto, o parágrafo §2º do artigo traz algumas exceções a essa regra. No inciso II temos que as restrições não se aplicam nas " hipóteses de constituição de garantia real, inclusive a transmissão da propriedade fiduciária em favor de pessoa jurídica, nacional ou estrangeira", enquanto o inciso III estipula que as restrições não

248 MYERS, *op. cit.* n. 11, p. 9.

se aplicam "aos casos de recebimento de imóvel em liquidação de transação com pessoa jurídica, nacional ou estrangeira, ou pessoa jurídica nacional da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e que residam ou tenham sede no exterior, por meio de realização de garantia real, de dação em pagamento ou de qualquer outra forma".

É possível observar que, portanto, mesmo com as restrições impostas, existem meios de viabilizar a aquisição por estrangeiros através de estratégias mais sofisticadas.

4. IMPACTOS ECONÔMICOS E GEOPOLÍTICOS: CHINA-ÁFRICA E MINERAIS CRÍTICOS PARA A TRANSIÇÃO ENERGÉTICA

Uma comparação feita com frequência é entre os investimentos chineses na África e na América Latina. Apesar de existirem pontos comuns entre ambas, de acordo com Ellis[249] (2023), o engajamento chinês na África tem priorizado os setores de saúde, desenvolvimento e mídia, enquanto na América Latina a ênfase tem sido maior na agricultura, ciência e negócios.

Entre os pontos comuns, de acordo com o autor, está o modo de atuação através de fóruns e sub-fóruns e um trabalho direto com lideranças. Também o uso de empréstimos para avançar sua agenda comercial se destaca em ambos, África e América Latina e Caribe. Ellis destaca que esses empréstimos diminuíram substancialmente após 2016.

Nos dois casos, conforme relatado pelo autor, a China também se recusou a trabalhar com fundos multinacionais como o "Clube de Paris", para renegociar coletivamente as dívidas daqueles países em atraso.

A participação chinesa em investimentos na África levou, inclusive, à criação do termo "*Chinafrica*", em inglês, ou "*Chinafrique*",

249 ELLIS, R. Evan. **Comparing China's Engagement in Africa and Latin America**. The Diplomat, 21 out. 2023. Disponível em: <https://thediplomat.com/2023/10/comparing-chinas-engagement-in-africa-and-latin-america/>. Acesso em: 30 jul. 2025.

em francês, existindo inclusive uma revista chinesa dedicada às relações chinesas e africanas.[250] Os termos revelam, por sua vez, que a presença chinesa no continente africano ocupa espaços deixados por ex-metrópoles europeias e pelos Estados Unidos. Essa alteração direcionada a uma maior presença chinesa também se observa na Ásia e na América Latina. Exemplo é a realização das Cúpulas China e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (China-CELAC).[251]

Reconhece-se um avanço sistemático da participação chinesa em investimentos e no setor produtivo brasileiro. A entrada do capital chinês no território brasileiro deu-se com o agronegócio, em que se destaca relevante competitividade com empresas multinacionais tradicionais. Essa presença evoluiu para a aquisição de concessões relevantes no setor elétrico brasileiro, sendo parte de elementos-chave para a infraestrutura e logística brasileira. Reconhece-se também a ampliação dos investimentos chineses no campo das tecnologias de transição energética, como os painéis solares e os carros de baterias elétricas. A aquisição da fábrica de Camaçari pela BYD é um exemplo desse importante movimento. A entrada de carros EVs no Brasil é uma alternativa também importante para a China, frente às recentes barreiras tarifárias impostas pelos Estados Unidos, Canadá, Reino Unido e União Europeia aos EVs de origem chinesa.

Por fim, o acesso aos minerais críticos ou estratégicos e às terras raras, cuja extração e refino concentram-se na China e em empresas dessa nacionalidade, demonstra uma relevante evolução do caminho

250 CHINAFRICA. **Home**. Disponível em: <www.chinafrica.cn/>. Acesso em: 16 set. 2025; CHINAFRIQUE. **Accueil**. Disponível em: <www.chinafrique.com/>. Acesso em: 16 set. 2025.

251 LÉON, Lucas P. **Cúpula aproxima América Latina da China em meio à disputa com EUA**. Agência Brasil. 12 de maio de 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2025-05/cupula-aproxima-america-latina-da-china-em-meio-disputa-com-eua>. Acesso em: 16 set. 2025; MORAES, Rodrigo Fracalossi de. **O Fórum China-Celac: uma plataforma e "marca" para o multilateralismo sinocêntrico**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Boletim de Economia e Política Internacional - BEPI, n. 40, set/dez, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/acba8575-dd59-48a9-8b15-822e98d1ae7e/content>. Acesso em: 16 set. 2025.

que o capital chinês atua no Brasil. O Brasil possui diversas reservas de minerais críticos e terras raras, sendo o mercado de atenção para a China, como também para a UE e os Estados Unidos.

Salienta-se que a migração ou expansão do capital chinês para os minerais críticos e terras raras perpetua o modelo de dependência por *commodities* direcionadas à exportação. O Brasil deve vincular as regulamentações do modelo de exploração com estruturas de transferência de tecnologia, compensação adequada, proteção socioambiental e promoção ao desenvolvimento regional.[252]

CONCLUSÃO

O investimento chinês no agronegócio brasileiro, embora seja frequentemente associado à compra de terras, é muito mais sofisticado, presente e abrangente do que se nota em uma análise superficial.

Ao utilizar o modelo das grandes *tradings*, o investimento chinês deixou de focar na produção propriamente dita e passou a priorizar o objetivo de controle da cadeia produtiva, diminuindo o risco da produção e os limites de escala. Esse modelo também tornou o investimento direto e indireto muito mais amplo e ramificado dentro do setor do que o senso comum acredita.

Dê um lado, o setor brasileiro possui grande exposição e dependência tanto como comprador quanto como vendedor, estando sujeito aos preços praticados pelas estatais chinesas na exportação e à

252 ALMEIDA, Thiago Ferreira. **Investimentos internacionais e desenvolvimento em países emergentes: o direito Internacional do investimento nos níveis bilateral, regional e multilateral, na perspectiva dos países emergentes como importadores e recentes exportadores de capital**. Belo Horizonte: Expert, 2024. Disponível em: <https://experteditora.com.br/investimentos-internacionais-e-desenvolvimento-em-paises-emergentes/>. Acesso em: 16 set. 2025; ALMEIDA, Thiago F. **A Corrida pelo Ouro Verde e os Minerais Críticos para as Transições Energética e Digital. A Diplomacia dos minerais e a Perspectiva Emergente do Sul Global**. Belo Horizonte: Editora Expert, 2025. Disponível em: <https://experteditora.com.br/a-corrida-pelo-ouro-verde-e-os-minerais-criticos-para-as-transicoes-energetica-e-digital-a-diplomacia-dos-minerais-e-a-perspectiva-emergente-do-sul-global/>. Acesso em: 16 set. 2025.

disponibilidade dos insumos fornecidos pelas empresas detidas direta e indiretamente pelo capital chinês na produção.

Do outro, o Brasil representa um ativo importante para a segurança alimentar chinesa e um destino relevante para o capital chinês em vários setores.

Por fim, é importante notar que, devido ao longo tempo em que esses investimentos estão sendo feitos, já existe um controle grande do agronegócio pelo capital chinês, de modo que os investimentos mais recentes estão sendo direcionados primariamente para outros setores - como o minerário e de energia, focando provavelmente nos desafios e oportunidades a frente.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Thiago Ferreira. **Investimentos internacionais e desenvolvimento em países emergentes: o direito internacional do investimento nos níveis bilateral, regional e multilateral, na perspectiva dos países emergentes como importadores e recentes exportadores de capital**. Belo Horizonte: Expert, 2024. Disponível em: <https://experteditora.com.br/investimentos-internacionais-e-desenvolvimento-em-paises-emergentes/>. Acesso em: 16 set. 2025.

ALMEIDA, Thiago F. **A Corrida pelo Ouro Verde e os Minerais Críticos para as Transições Energéticas e Digitais. A Diplomacia dos minerais e a Perspectiva Emergente do Sul Global**. Belo Horizonte: Editora Expert, 2025. Disponível em: <https://experteditora.com.br/a-corrida-pelo-ouro-verde-e-os-minerais-criticos-para-as-transicoes-energetica-e-digital-a-diplomacia-dos-minerais-e-a-perspectiva-emergente-do-sul-global/>. Acesso em: 16 set. 2025.

ARCHER DANIELS MIDLAND COMPANY. **The History of ADM**. Disponível em: <https://www.adm.com/en-us/about-adm/our-company/history/>. Acesso em: 30 jul. 2025.

ARCHER DANIELS MIDLAND COMPANY. **ADM began operations in Brazil in 1997, after purchasing soybean processing plants in Rondonópolis, Campo Grande, Joaçaba, Três Passos and Paranaguá. ADM to Construct Biodiesel Facility in Joaçaba, Brazil**. Business Wire, 2 Nov. 2010. Disponível em: <https://www.adm.com/en-us/news/news-releases/2010/11/adm-to-construct-biodiesel-facility-in-joacaba-brazil/>. Acesso em: 30 jul. 2025.

ARIAS, Diego; VIEIRA, Pedro A.; CONTINI, Elisio; FARINELLI, Barbara; MORRIS, Michael. **Agriculture Productivity Growth in Brazil. Recent trends and future prospects**. World Bank Group. September 24, 2017. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/

en/268351520343354377/pdf/123948-WP-6-3-2018-8-39-22-AriasetalAgriculturalgrowthinBrazil.pdf>. Acesso em: 16 set. 2025.

BRASIL. **Resultados do Comércio Exterior Brasileiro - Dados Consolidados.** Disponível em: <https://balanca.economia.gov.br/balanca/publicacoes_dados_consolidados/pg.html>. Acesso em: 28 jun. 2025.

BRASIL. **Comex Stat - ComexVis.** Disponível em: <https://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis/1/1>. Acesso em: 28 jun. 2025.

BUNGE LTD**. Our History**. Disponível em: <https://www.bunge.com/We-are-Bunge/Our-History>. Acesso em: 30 jul. 2025.

BUNGE (Brasil). **Nossa História**. Disponível em: <https://www.bunge.com.br/en/Somos-Bunge/Nossa-Historia>. Acesso em: 30 jul. 2025.

CARIELLO, Tulio. **Investimentos chineses no Brasil: histórico, tendências e desafios globais (2007-2020).** São Paulo: CEBC, 2021.

CARGILL, Incorporated. **Our History.** Cargill.com. Disponível em: <https://www.cargill.com/about/cargill-history-timeline>. Acesso em: 30 jul. 2025.

CARGILL, Incorporated. **Cargill has been in Brazil for 50 years.... Brazil Annual Report (2014**). Disponível em: <https://www.cargill.com/static/brazil-annual-report/2014/en/03.htm>. Acesso em: 30 jul. 2025.

CARGILL, Incorporated. **Cargill has been one of the largest food industries in Brazil since 1965.... Cargill Brazil – Our History**. Disponível em: <https://www.cargill.com.br/en/about-cargill>. Acesso em: 30 jul. 2025.

CHINAFRICA. **Home**. Disponível em: <www.chinafrica.cn/>. Acesso em: 16 set. 2025; CHINAFRIQUE. **Accueil**. Disponível em: <www.chinafrique.com/>. Acesso em: 16 set. 2025.

CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL. **PIB do agronegócio fecha 2024 com crescimento de 1,81%.** 9 de abril de 2025, Disponível em: <www.cnabrasil.org.br/noticias/pib-do-agronegocio-fecha-2024-com-crescimento-de-1-81>. Acesso em: 24 jun. 2025.

DAL LA COSTA, Armando João; SILVA, Gustavo Pereira da; SAES, Alexandre Macchione. **Bunge Brasil (1956 a 1994): consolidação de um grupo econômico**. Economia e Sociedade, Campinas, v. 29, n. 3, set./dez. 2020.

ELLIS, R. Evan. **Comparing China's Engagement in Africa and Latin America**. The Diplomat, 21 out. 2023. Disponível em: <https://thediplomat.com/2023/10/comparing-chinas-engagement-in-africa-and-latin-america/>. Acesso em: 30 jul. 2025.

FOOD AND Agriculture Organisation. **The State of Food Insecurity Report 2011**. Rome: FAO, IFAD, and WFP, 2011.

LÉON, Lucas P. **Cúpula aproxima América Latina da China em meio à disputa com EUA**. Agência Brasil. 12 de maio de 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2025-05/cupula-aproxima-america-latina-da-china-em-meio-disputa-com-eua>. Acesso em: 16 set. 2025

LOUIS DREYFUS COMPANY. **Who we are**. Disponível em:<https://www.ldc.com/who-we-are/> Acesso em: 30 jul. 2025.

LOUIS DREYFUS COMPANY BRASIL. **Nosso legado no Brasil**. Disponível em: <https://www.ldc.com/br/pt/quem-somos/nosso-legado-no-brasil>. Acesso em: 30 jul. 2025.

MERCADO DE TRABALHO/CEPEA. **Agronegócio emprega 28,2 milhões de pessoas em 2024 e representa 26% das ocupações do país**. Cepea, 2 de abril de 2025. Disponível em: <www.cepea.org.br/br/releases/mercado-de-trabalho-cepea-agronegocio-emprega-28-2-milhoes-de-pessoas-em-2024-e-representa-26-das-ocupacoes-do-pais.aspx>. Acesso em: 24 jun. 2025.

MORAES, Rodrigo Fracalossi de. **O Fórum China-Celac: uma plataforma e "marca" para o multilateralismo sinocêntrico**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Boletim de Economia e Política Internacional - BEPI, n. 40, set./dez., 2024. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/acba8575-dd59-48a9-8b15-822e98d1ae7e/content>. Acesso em: 16 set. 2025.

MYERS, Margaret; JIE, Guo. **China's Agricultural Investment in Latin America: A Critical Assessment. Washington, D.C.: The Dialogue – Leadership for the Americas, China and Latin America Report**, jun. 2015.

REDDY, Rahul Karan. **China's Going Global Policy: A Prelude to the BRI. ORCA Backgrounders, 16 jan. 2023**. Disponível em: <https://orcasia.org/chinas-going-global-policy-a-prelude-to-the-bri>. Acesso em: 16 set. 2025.

ROSITO, Tatiana; CARVALHO, Vinícius M. de. **Brazil-China Trade Relations**. Lau China Institute. King's College London. Policy Series 2022. China in the World. 01. In partnership with the Brazilian Institute and the Brazilian Centre for International Relations - CEBRI. Disponível em: <https://cebri.org/media/docs/kssppplcipolicypaper0122-brazil.pdf>. Acesso em: 16 set. 2025.

SANTOS, Maureen; GLASS, Verena (orgs.). **Atlas do agronegócio: fatos e números sobre as corporações que controlam o que comemos**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll Brasil; Fundação Rosa Luxemburgo, 2018.

SYNGENTA. **ChemChina completes the second settlement of the tender offers for Syngenta. Basel**, 7 jun. 2017. Disponível em: <https://www.syngenta.com/media/media-releases/2017/chemchina-completes-second-settlement-tender-offers-syngenta>. Acesso em: 30 jul. 2025.

TIXILISKI, G. O. **Chinese global agribusiness project in the Brazilian soybean commodity chain: Historical structures and current actions**. Brazilian Journal of Political Economy, 44 (2), 2024.

WEGNER, Rubia Cristina; FERNANDES, Marcelo Pereira. **Expansion of Investments by Chinese Companies in the Brazilian Amazon – the Case of Agribusiness**. Contexto Internacional, v. 45, n. 2, p. 1–25, maio/ago. 2023. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-8529.20234503e20220010>. Acesso em: 27 de junho de 2025.

ZHANG, Hongzhou. **Securing the 'Rice Bowl'. China and Global Food Security**. Singapore: Palgrave Macmillan, 2019.

PARTE IV

ÁFRICA E A RELAÇÃO COM O BRASIL

INTEGRAÇÃO REGIONAL NA ÁFRICA E SUA INSERÇÃO NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO

Alexandre Favaro Lucchesi [253]

INTRODUÇÃO

No contexto do capitalismo contemporâneo, marcado pela globalização intensificada a partir do final do século XX, o continente africano busca reposicionar-se nas relações internacionais de forma mais autônoma e coesa. Historicamente marginalizada nos circuitos centrais da economia mundial, em grande medida devido à herança colonial e às dinâmicas desiguais do sistema econômico global, a África tem adotado estratégias coletivas para enfrentar os desafios da inserção internacional.

A pluralidade de experiências institucionais em curso no continente reflete os dilemas de um processo simultaneamente político, econômico e civilizacional. Serão apresentados de forma panorâmica os oito principais blocos econômicos regionais reconhecidos pela União Africana: CEDEAO (Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental), SADC (Comunidade de Desenvolvimento da África Austral), COMESA (Mercado Comum para a África Oriental e Austral), UMA (União do Magrebe Árabe), EAC (Comunidade da África Oriental), CEEAC (Comunidade Econômica dos Estados da África Central), CEN-SAD (Comunidade dos Estados do Sahel e do Saara) e IGAD (Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento). Serão discutidas as

253 Graduado em Ciências Econômicas no Instituto de Economia da UNICAMP, onde também obteve o título de Doutor em Ciências Econômicas. É Mestre em Economia Política pela PUC-SP e atualmente é Professor Visitante no Bacharelado em Relações Internacionais do Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do ABC, onde coordena o Grupo de Trabalho sobre América Latina no Observatório de Política Externa Brasileira (Opeb). Pesquisa teoria econômica pós keynesiana, principalmente na visão de Minsky e tem interesse em temas da conjuntura macroeconômica nacional e internacional, setor público e políticas públicas. (*alfa.lucc@gmail.com*)

características institucionais, desafios e a importância atual de cada um na geopolítica continental e global.

O presente capítulo parte da hipótese de que os blocos econômicos regionais africanos são mais que arranjos institucionais voltados à racionalização econômica; constituem, na realidade, plataformas de disputa por protagonismo político, desenvolvimento autônomo e soberania regional, especialmente em face das transformações geopolíticas recentes, como a guerra na Ucrânia, os conflitos no Oriente Médio, as tensões no Sudeste Asiático e a reconfiguração do BRICS. Ao analisar essas articulações e seus desdobramentos, este artigo busca contribuir para a compreensão crítica do papel da África nas dinâmicas globais do capitalismo contemporâneo.

O trabalho organiza-se em quatro seções, a serem iniciadas após esta introdução que recupera os fundamentos históricos da integração regional africana e suas relações com os processos de descolonização, pan-africanismo e autodeterminação. A primeira apresenta um panorama analítico dos principais blocos regionais reconhecidos pela União Africana (CEDEAO, SADC, COMESA, UMA, EAC, CEEAC, IGAD e CEN-SAD), com dados comparativos sobre estrutura, abrangência e desempenho econômico. A segunda seção aprofunda o debate sobre os limites, assimetrias e superposições que dificultam a consolidação de uma lógica efetiva de integração continental. Em seguida, a terceira seção examina os vínculos entre a África e os BRICS, ressaltando a centralidade do continente nas agendas emergentes do Sul Global. A quarta seção amplia o foco para as conexões geoeconômicas e estratégicas entre os blocos africanos, o Brasil, o Oriente Médio e o Sudeste Asiático, bem como os impactos dos conflitos contemporâneos na inserção africana. Por fim, considerações finais articulam os achados com os desafios políticos e epistêmicos do continente, ressaltando que a integração regional africana, se pensada a partir do pensamento crítico africano, pode ser alavanca de transformação e não apenas mecanismo de adaptação subordinada ao sistema internacional.

1. ÁFRICA, GLOBALIZAÇÃO E "GUERRA ECONÔMICA": O IMPULSO PELA INTEGRAÇÃO REGIONAL

A globalização neoliberal das últimas décadas do século XX impôs novos desafios aos países africanos, mas também abriu espaço para estratégias coletivas de enfrentamento. De maneira geral, o regionalismo tem sido entendido como uma forma pela qual os Estados nacionais procuram resolver questões políticas e econômicas em nível regional, tradicionalmente vinculadas à promoção do livre-comércio e à superação de conflitos entre países (ASSIS, RIBEIRO, GARCIA, 2022, pp.136-137). No caso dos países menos desenvolvidos, como grande parte dos africanos, o regionalismo foi percebido como um mecanismo estratégico de desenvolvimento econômico e de inserção menos desigual na economia global. Com a onda de independências na África a partir dos anos 1960, as iniciativas de integração regional surgiram concomitantemente à formação dos Estados pós-coloniais, fazendo do processo de integração africano algo particular e intrinsecamente ligado à construção da soberania pós-colonial.

A intensificação da globalização nos anos 1990, após o fim da Guerra Fria, reforçou a urgência dessas iniciativas. A queda de barreiras comerciais e a formação de blocos econômicos em outras partes do mundo afetaram diretamente a África, que buscou não ficar alheia. A criação de blocos regionais no continente ocorreu paralelamente à redução de barreiras tarifárias globais e ao estabelecimento de regras multilaterais de comércio que influíam nas políticas nacionais. Assim, frente à perspectiva de marginalização nas cadeias globais de valor, os países africanos viram na integração regional uma via para aumentar mercados, atrair investimentos e fortalecer o poder de barganha externo de forma coletiva.

Conforme Amin (1977, 1990), a integração regional africana deve ser compreendida como parte de um esforço mais amplo de "desconexão estratégica" (*delinking*) do sistema capitalista global, que impõe ao continente uma posição estrutural de periferia subordinada. Para o autor, a construção de espaços econômicos regionais

autônomos constitui um imperativo para que as sociedades africanas possam superar os efeitos duradouros da dependência externa, que se manifestam tanto na forma de extraversão produtiva quanto na subordinação financeira. A integração, sob essa perspectiva, não pode ser reduzida a um mecanismo técnico de facilitação de comércio, mas deve ser concebida como um projeto político de desenvolvimento soberano e de ruptura com a lógica de reprodução das desigualdades globais.

No entanto, essa inserção da África na economia global não se dá em condições equitativas. Vários autores (MACÊDO, 2018) ressaltam que a África subsaariana exemplifica uma noção ampliada de "guerra econômica", na qual a competição por recursos e mercados assume contornos de confronto permanente. Ao longo da História, o colonialismo constituiu um verdadeiro regime de guerra econômica permanente contra a África, por uma série de pressões e agressões para apoderar-se de recursos materiais e humanos, incluindo o uso da força armada e ocupação territorial quando outros meios falhavam. No período pós-colonial, embora os processos de independência política tenham sido alcançados, persistiram estruturas de dominação econômica e acumulação de capital associadas a altas doses de repressão política. Essa continuidade neocolonial indica que, no capitalismo contemporâneo, a África ainda enfrenta dinâmicas de exploração e concorrência assimétricas, seja na forma de termos desvantajosos de troca, de extração predatória de *commodities*, de endividamento crônico ou de interferências político-econômicas externas. Para Gonçalves (2025, p.75), tais circunstâncias adversas configuram uma "guerra econômica" difusa, na qual os países africanos precisam lutar não apenas por espaço nos mercados, mas também contra mecanismos que perpetuam sua dependência.

Diante desse cenário, a integração regional africana surge também como um instrumento de defesa econômica e política. Ao unirem mercados e coordenarem políticas, os países africanos buscam ganhar escala e resiliência, diminuindo a vulnerabilidade à exploração externa e às oscilações das potências globais. Por exemplo,

a constituição de uniões aduaneiras e zonas de livre-comércio regionais reduz barreiras intra-africanas e pode estimular a industrialização voltada ao mercado regional, atenuando a dependência de exportações primárias para fora. Ademais, a ação coletiva via blocos proporciona maior peso em negociações internacionais, como se pode notar pela posição conjunta da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) nas negociações de acordos econômicos com a União Europeia (UE), ou o papel da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) em articular respostas regionais a crises político-econômicas. Assim, a integração regional africana é, em parte, uma resposta à guerra econômica global, uma tentativa de passar da fragmentação à cooperação.

Nesse sentido, convém lembrar que a própria criação da Organização da Unidade Africana (OUA), criada em 1963 e predecessora da atual União Africana (UA), já refletia, no plano político, o ideal pan-africanista de união do continente frente às ingerências externas. A OUA priorizou as metas políticas da descolonização e do combate ao apartheid, e a UA, fundada em 2002, incorporou com mais ênfase objetivos de integração econômica e desenvolvimento. A UA assumiu, entre seus propósitos centrais, "acelerar a integração econômica do continente" e "coordenar e harmonizar as políticas entre as comunidades econômicas regionais existentes e futuras, visando a realização gradual dos objetivos da União" (UA, 2002). Para tanto, a UA reconhece formalmente oito comunidades econômicas regionais (CERs ou RECs, na sigla em inglês) como pilares da integração continental, que são os blocos analisados neste artigo, retomando a abordagem presente em Costa (2024). A ideia, consagrada no Tratado de Abuja de 1991 que estabeleceu a Comunidade Econômica Africana, é utilizar esses blocos sub-regionais como blocos de construção para, em etapas, erguer um mercado comum africano. Em outras palavras, a visão de longo prazo é que o aprofundamento da integração em nível regional (Oeste, Sul, Leste, Norte, Centro e zonas transversais como Sahel) conflua em última instância para uma integração continental plena.

Um marco recente e emblemático desse projeto é a criação da Zona de Comércio Livre Continental Africana (AfCFTA, na sigla em inglês). Negociada desde 2015 e assinada em 2018, a AfCFTA entrou em vigor em janeiro de 2021, almejando estabelecer um mercado único para bens e serviços em toda a África. Trata-se de um dos maiores acordos de livre-comércio do mundo em número de países, cobrindo potencialmente 55 nações, 1,3 bilhão de pessoas e um PIB combinado na casa de US$ 3,4 trilhões (TRINDADE ET AL., 2024, p.69). As expectativas em torno da AfCFTA são de que, se implementada integralmente, ela possa aumentar em mais de 50% o comércio intra-africano nos próximos anos, além de adicionar cerca de US$ 1 trilhão em valor às cadeias industriais do continente (TRINDADE ET AL., 2024). Projeções do Banco Mundial (ECHANDI, MALISZEWSKA, 2022) apontam que essa iniciativa tem potencial de elevar rendas e retirar da pobreza dezenas de milhões de africanos até 2035. Ainda que tais benefícios dependam de diversos fatores (investimentos em infraestrutura, harmonização regulatória, estabilidade política etc.), a AfCFTA simboliza o clímax de décadas de debates sobre integração regional na África, consolidando, em âmbito continental, esforços antes circunscritos aos blocos sub-regionais.

Entende-se assim que a globalização neoliberal funcionou como um incentivo e um alerta para a África, uma vez que se integrar regionalmente deixou de ser apenas um ideal pan-africano e tornou-se uma necessidade prática para sobreviver e prosperar no capitalismo contemporâneo. Por outro lado, a realização dessa integração enfrenta a dura realidade da "guerra econômica" de uma competição global predatória, o que impõe obstáculos internos e externos. Os blocos regionais africanos precisam lidar com problemas como infraestrutura deficiente, base industrial frágil, sobreposição de acordos e até conflitos entre países vizinhos. Mesmo assim, como será visto adiante, alguns desses blocos lograram importantes avanços, e o continente tem hoje uma arquitetura institucional de integração bem mais robusta do que há algumas décadas.

A reflexão de Mbembe (2014, 2018) contribui de forma decisiva para compreender que o desafio da integração regional não se limita à superação de obstáculos materiais ou institucionais. Trata-se, sobretudo, de uma luta pela reconfiguração da própria temporalidade e subjetividade africanas, historicamente marcadas por uma forma de administração da vida que nega ao continente a possibilidade de ser sujeito histórico pleno. O conceito de "necropolítica" ajuda a interpretar como certas práticas de segurança, diplomacia e economia internacional continuam a tratar a África como zona de exceção e de experimentação. A construção de blocos regionais e a atuação no BRICS só terão potencial emancipatório se forem acompanhadas de uma crítica radical à arquitetura epistêmica global, que ainda confina o pensamento africano às margens do debate universal.

2. COOPERAÇÃO SUL-SUL E O PAPEL DOS BRICS NA INSERÇÃO AFRICANA

Paralelamente aos esforços endógenos de integração, a África passou a se beneficiar crescentemente da cooperação Sul-Sul no século XXI. O termo cooperação Sul-Sul refere-se às iniciativas de parceria e troca de recursos, tecnologia e conhecimento entre países em desenvolvimento da Ásia, África, América Latina e Oriente Médio, em contraste à tradicional dependência em relação ao Norte global (Europa e América do Norte) (ALDEN, MORPHET, VIEIRA, 2010). No caso africano, essa cooperação ganhou ímpeto especial a partir dos anos 2000, em meio à chamada "ascensão do Sul". Economias emergentes como China, Índia e Brasil intensificaram significativamente suas relações com países africanos, oferecendo comércio, investimentos e assistência em termos muitas vezes mais vantajosos ou menos condicionados do que os praticados pelas potências ocidentais, bem como parcerias e programas de assistência (UNICEF, 2025).

Um exemplo notável foi a política externa do Brasil durante os governos Lula (2003-2010), marcada pela priorização da África como

eixo estratégico. Nesse período, o Brasil estabeleceu uma cooperação Sul-Sul multidimensional com países africanos, transcendendo o nível meramente bilateral e adquirindo significado global (MENDONÇA JR., FARIA, 2015). Houve perdão de dívidas de nações africanas, abertura de dezenas de embaixadas brasileiras no continente, projetos de cooperação técnica em agricultura, educação e saúde (como no combate à AIDS), além de investimentos de empresas brasileiras em energia e infraestrutura. Essa aproximação, depois parcialmente retraída em governos posteriores, mostrou que laços históricos e culturais, como a diáspora africana no Brasil, podiam converter-se em ganhos diplomáticos e econômicos mútuos. Mais importante, sinalizou um reposicionamento da África nas relações Sul-Sul, de objeto passivo de "ajuda" a parceiro valorizado em iniciativas conjuntas.

No âmbito multilateral, a participação da África em coalizões do Sul também se aprofundou. Os BRICS, grupo formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, destacam-se nesse aspecto. A entrada da África do Sul como membro pleno dos BRICS em 2010, convertendo o acrônimo original "BRIC" em "BRICS", inseriu diretamente o continente africano numa das principais coalizões de potências emergentes. Embora a África do Sul seja apenas uma dentre 55 economias africanas, sua presença no grupo conferiu voz às perspectivas do continente em debates globais sobre reforma da governança econômica, fluxos de comércio e investimentos e cooperação em desenvolvimento. Por meio dos BRICS, a África do Sul, e simbolicamente a África como um todo, pôde participar da criação de arranjos inovadores, como o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), instituição financeira estabelecida em 2014 para financiar projetos de infraestrutura e sustentabilidade nos países membros e em outras economias em desenvolvimento. Conforme Molina (2025), o NBD, também conhecido como "Banco dos BRICS", já aprovou diversos financiamentos em países africanos, incluindo África do Sul, Egito e outros, preenchendo lacunas deixadas por bancos multilaterais tradicionais e fortalecendo a ideia de soluções lideradas pelo Sul global.

Outra face da cooperação Sul-Sul está na expansão dos laços comerciais e de investimento entre a África e a Ásia, notadamente com a China e a Índia. Conforme Wachira (2024), a China, em particular, tornou-se o maior parceiro comercial bilateral da África quando, em 2022, atingiu um recorde de US$ 282,1 bilhões, consolidando a posição chinesa à frente de qualquer país individual do Ocidente nesse quesito. Esse volume, composto principalmente por exportações de *commodities* africanas (petróleo, minerais, etc.) e importações de manufaturados chineses, reflete, por um lado, o fato dos países africanos beneficiarem-se da demanda chinesa e de investimentos maciços em infraestrutura via iniciativas como a Iniciativa Cinturão e Rota, enquanto que, por outro, enfrentam desequilíbrios comerciais e riscos de endividamento, dado que as exportações da África para a China (US$ 109 bilhões em 2022) permanecem bem abaixo do valor das importações chinesas (US$ 173 bilhões), ampliando o déficit africano com o país asiático. Ainda assim, comparada ao antigo relacionamento unidirecional com metrópoles coloniais, a parceria com a China traz maior margem de manobra aos africanos, pois agora podem negociar entre múltiplos atores globais.

Em meio à nova rodada de tarifas unilaterais impostas pelos EUA em 2025, no retorno de Donald Trump à presidência, a China respondeu com uma ofensiva diplomática inédita junto ao continente africano. Em maio de 2025, Pequim formalizou um pacote de medidas que inclui a eliminação de tarifas para importações oriundas de 53 países africanos, abrangendo setores como agricultura, têxteis, metais e produtos químicos, além de linhas de crédito preferenciais e investimentos em infraestrutura logística que estavam previstos no documento de cooperação (CHINA, 2024). Segundo o Ministério do Comércio da China, essa política busca compensar os efeitos da desorganização das cadeias globais de suprimentos e reforçar os vínculos com parceiros estratégicos fora do eixo Atlântico. Para os países africanos, o gesto chinês é duplamente vantajoso, pois permite acessar o mercado chinês com maior competitividade e diversifica canais comerciais em meio à instabilidade da ordem comercial

internacional. A iniciativa fortalece o papel da China como principal parceiro comercial da África e reconfigura a lógica da dependência, deslocando-a do eixo Norte-Sul tradicional para uma nova assimetria Sul-Sul (SAMP, 2025). Ainda que tal aproximação reforce o protagonismo dos blocos africanos nas negociações multilaterais, a África precisa evitar que esse novo realinhamento gere nova subordinação, dessa vez em relação ao capital e às plataformas tecnológicas chinesas.

Iniciativas pan-africanas com potências emergentes também prosperaram, como o Fórum de Cooperação China-África (FOCAC), estabelecido em 2000 e que, em suas cúpulas trienais, mobiliza dezenas de bilhões de dólares em projetos e linhas de crédito para o continente, e o Fórum de Parceria Índia-África, lançado em 2008, reforçando laços com a potência sul-asiática (BRICS POLICY CENTER, 2024). Países do Oriente Médio e Turquia igualmente intensificaram investimentos na África na última década. Para Santos (2021), todas essas frentes sinalizam que a África aumentou seu protagonismo diplomático e diversificou suas alianças no Sul, o que tem impactos positivos na sua inserção internacional, conferindo-lhe peso coletivo em negociações climáticas, ou mesmo garantindo apoio para causas como maior representação africana no Conselho de Segurança da ONU.

A cooperação Sul-Sul complementa a integração regional intra-africana como eixo da estratégia do continente no capitalismo atual. Os blocos regionais fornecem coesão interna e mercados ampliados, enquanto as parcerias Sul-Sul fornecem recursos, investimentos e espaços político-diplomáticos, nos quais a África pode articular seus interesses de forma menos assimétrica. Essa conjugação reflete, em última instância, o objetivo de longo prazo expresso pela UA na Agenda 2063 de construir "uma África integrada, próspera e pacífica, liderada por seus próprios cidadãos e representando uma força dinâmica na arena global". A UA reconhece oito Comunidades Econômicas Regionais (CERs) oficiais, que são os principais blocos sub-regionais da África.

Tabela 1. Número de países membros, população combinada e PIB combinado (US$ correntes) dos principais blocos regionais africanos – 2023

	Ano de fundação	Nº de países membros	População combina-da (mi)	PIB combina-do (US$ bi)
CEDEAO (ECOWAS)	1975	15	435	674
SADC	1992	16	400	770
COMESA	1994	21	640	950
UMA (AMU)	1989	5	108	490
EAC*	2000	7	330	330
ECCAS (CEEAC)	1983	11	229	280
CEN-SAD**	1998	25	700	1.460
IGAD***	1996	8	312	446

Fonte: Banco Mundial, IIAG/MIF, UA. * A EAC original foi fundada em 1967 e dissolvida em 1977, e a atual EAC foi recriada em 2000. ** A quantidade de membros da CEN-SAD variou ao longo do tempo, de modo que o número aproximado considera países com participação nos últimos anos. *** A IGAD sucedeu à Autoridade Intergovernamental para a Seca e Desenvolvimento (IGADD), criada em 1986.

A Tabela 1 apresenta um panorama comparativo desses blocos, indicando número de países membros, data de estabelecimento, população combinada e PIB combinado (aproximados), evidenciando a diversidade de dimensões e capacidades econômicas entre eles. A importância estratégica da África e de seus blocos no cenário global atual é crescente. Longe de ser um elemento periférico, o continente tornou-se peça-chave em debates globais sobre comércio, energia, clima e segurança. Estimativas do relatório UNCTAD (2025) indicam que, se plenamente implementada a integração econômica continental via AfCFTA, a África pode tornar-se um importante polo de crescimento mundial, aumentando o comércio interno em 53%, elevando em US$ 1 trilhão seu valor industrial e retirando 50 milhões de pessoas da pobreza. Essa projeção, por si, sinaliza o potencial transformador da integração como alternativa a seguir confinada

a papéis de fornecedora de matérias-primas e consumidora de manufaturados externos.

Nesse contexto, os blocos regionais servem de pilares fundamentais. Os casos de sucesso relativo, como a EAC, que já funciona quase como um mercado unificado, ou a CEDEAO, capaz de ações coletivas contundentes em prol da democracia regional, conforme (VISENTINI, 2010, pp.226-228), demonstram que a África possui capacidade de agência e organização política. Esses blocos, ao consolidarem mercados maiores e coordenação política, empoderam os países africanos em negociações com grandes potências e empresas multinacionais. Por exemplo, ao falar pela África Ocidental unida, a CEDEAO conseguiu melhores termos nos acordos de parceria econômica com a UE do que cada país isolado conseguiria[254]. De forma similar, a SADC, representando coletivamente 16 países, articulou-se para obter apoio internacional no combate à pandemia de COVID-19 e na recuperação econômica, reforçando a barganha regional.

Por outro lado, as experiências mais problemáticas, como a paralisia da UMA no Magrebe ou a inoperância da CEN-SAD saheliana, mostram que persistem lacunas de integração e feridas históricas a serem superadas. O levantamento de Costa (2024) mostra que rivalidades político-ideológicas, disputas fronteiriças legadas pela partilha colonial e desconfianças mútuas ainda podem travar projetos inteiros. Contudo, mesmo nesses casos, observa-se uma crescente pressão das sociedades e de segmentos reformistas por mudança. No Magrebe, setores empresariais de Argélia e Marrocos clamam pela abertura de fronteiras e retomada do comércio regional, cientes de que a não-integração custa pontos de PIB e gera desemprego. Já no Sahel, jovens e intelectuais cada vez mais advogam por soluções africanas cooperativas para os problemas de segurança, em reação à presença

254 Cf. BRODER, David. A unidade africana não pode acontecer nos termos da França. Uma entrevista com Ndongo Samba. Revista Jacobin, Guerra e Imperialismo, 14 fev.2024. Disponível em: https://jacobin.com.br/2024/02/a-unidade-africana-nao-pode-acontecer-nos-termos-da-franca/#:~:text=Os%20pa%C3%ADses%20da%20%C3%81frica%20Ocidental,a%20Uni%C3%A3o%20Europeia%20(UE). Acesso em: 30 jun.2025

de forças estrangeiras e a modelos de desenvolvimento impostos de fora. Tais vozes retomam as teses do pan-africanismo e do pensamento africano contemporâneo, que denunciam o "colonialismo epistêmico" e buscam substituí-lo por paradigmas endógenos de progresso. Em essência, argumentam que a integração e a solidariedade continental são formas de romper com as amarras coloniais, tanto materiais quanto de conhecimento, que por muito tempo dividiram e enfraqueceram a África.

A recente saída conjunta de Mali, Burkina Faso e Níger da CEDEAO, em janeiro de 2025, constitui um marco negativo sem precedentes[255]. Sob governos militares instalados após sucessivos golpes de Estado, esses três países do Sahel decidiram abandonar o principal bloco político e econômico da África Ocidental, em resposta às sanções e pressões diplomáticas impostas pela organização regional. A decisão não apenas representa um recuo em relação ao projeto histórico de integração econômica e política da região, mas também enfraquece a capacidade coletiva de enfrentamento das crises multidimensionais no Sahel, como o avanço do extremismo armado, o colapso institucional e as ameaças climáticas. A criação paralela da chamada "Confederação dos Estados do Sahel" por esses regimes militares sinaliza uma fragmentação crescente do espaço político regional, corroendo a legitimidade da CEDEAO como instrumento de estabilização e cooperação e desafiando frontalmente os princípios da integração africana assentados na democracia e na solidariedade multilateral. Trata-se, portanto, de uma cisão que ilustra com clareza os limites contemporâneos da coesão regional diante de rupturas autoritárias e disputas geoestratégicas internas.

Ademais, a disputa de influência entre potências, seja tradicional (Europa, EUA) ou emergente (China, Rússia, Turquia, países do Golfo) sobre solo africano reacende a ideia de uma nova "partilha da África". Nesse cenário, se fragmentados, os países africanos correm risco

255 Cf. EWOKOR, Chris. Three military-run states leave West African bloc - what will change? BBC Articles, Jan 25th, 2025. Disponível em: https://www.bbc.com/news/articles/c5yvd91j72eo Acesso em: 30 jun.2025

de ver suas agendas de desenvolvimento subordinadas a interesses alheios. Em contrapartida, a união africana confere poder de negociação coletiva. Isso já se observa, por exemplo, na diplomacia multilateral. O Grupo Africano na ONU age coeso em muitas votações, como nas cúpulas climáticas, onde a UA apresenta posições conjuntas, conseguindo financiamentos para adaptação. No que diz respeito ao comércio global, a AfCFTA deve permitir que a África fale mais "em bloco" em futuras rodadas da OMC.

O pensamento africano contemporâneo, conforme sistematizado por Barbosa (2020), mostra que o colonialismo não se restringiu à ocupação territorial, mas implicou na construção de uma ordem epistemológica na qual a África foi colocada como "o outro do Ocidente", um espaço de atraso, irracionalidade e ausência de historicidade. Essa violência simbólica e epistêmica legitimou tanto a dominação política quanto a exploração econômica. Hoje, essa lógica se reproduz em novas formas de "partilha", por meio da fragmentação geopolítica, do controle externo de recursos estratégicos (minérios, terras raras, água), da imposição de modelos de desenvolvimento exógenos e da submissão aos interesses das potências globais e corporações transnacionais. Ao refletir sobre os paradigmas da "personalidade africana", do "reino político" e do "autodesenvolvimento", Barbosa (2020) evidencia que os intelectuais africanos vêm há décadas denunciando e enfrentando essa nova partilha, propondo uma reapropriação da história, da cultura e da política africana por africanos e africanas. A contemporaneidade da partilha reside justamente na sua reinvenção sob formas neocoloniais, visíveis, por exemplo, nos entraves à integração continental, na instrumentalização externa das crises africanas, na imposição de reformas neoliberais via organismos internacionais, e até mesmo no uso seletivo do discurso de "ajuda" para legitimar presença e influência estrangeira em regiões estratégicas.

Por fim, cabe notar que os blocos regionais africanos, apesar das dificuldades, têm sido laboratórios de inovação institucional no Sul global. Experiências como o Parlamento da EAC, a Força

Africana em Espera da CEDEAO, o Banco Africano de Exportação-Importação (Afreximbank) ligado ao COMESA, ou ainda mecanismos de monitoramento de governança (como o Mecanismo de Revisão por Pares da UA que envolve as comunidades econômicas regionais), mostram que a África vem criando arranjos próprios adaptados às suas realidades. Essas iniciativas desconstroem na prática o preconceito epistêmico de que instituições modernas só prosperariam fora da África. Pelo contrário, os africanos têm concebido e implementado modelos originais de integração, combinando valores comunitários e.g. a busca do consenso, o respeito à soberania com objetivos de mercado e democracia. Tais modelos às vezes divergem de receitas ocidentais, o que é saudável no pluralismo global. Por exemplo, a CEDEAO não hesita em suspender países golpistas enquanto busca engajá-los em diálogo para retorno civil, estratégia que envolve tanto sanção quanto "palavra amiga" (inspirada no princípio africano do diálogo comunitário), flexibilidade e sensibilidade cultural que podem servir de exemplo a outras regiões em desenvolvimento.

Em contraste com a ruptura promovida por Mali, Burkina Faso e Níger no âmbito da CEDEAO, o Senegal tem adotado uma estratégia de reequilíbrio geopolítico no sentido de combinar a soberania diplomática com uma autonomia militar, numa perspectiva de engajamento multilateral (REGINA, 2025). Desde a posse de Bassirou Diomaye Faye, em 2024, o país sinalizou a intenção de encerrar a presença militar francesa em seu território até o final de 2025, reafirmando uma agenda nacionalista de reposicionamento estratégico na África Ocidental. Ao mesmo tempo, o Senegal manteve diálogo ativo com os principais parceiros regionais e globais, acolhendo em 2025 o exercício militar African Lion, coordenado pelos EUA, e ampliando sua participação em iniciativas de proteção social adaptativa promovidas pelo Banco Mundial no Sahel. Ao evitar tanto o isolamento das juntas militares quanto a subordinação a alianças externas, o Senegal vem se consolidando como um ator moderador e articulador na região, capaz de operar simultaneamente nos planos da segurança, da integração econômica e da política social. Essa movimentação aponta para a

emergência de um novo tipo de liderança africana, apta a defender interesses estratégicos, inclusive desenvolvimentistas (GERŐCS, 2025), sem renunciar ao multilateralismo e à construção de soluções regionais enraizadas.

A tabela 2 a seguir apresenta os principais blocos regionais africanos reconhecidos pela União Africana, com suas respectivas siglas, nomes oficiais em inglês, traduções em português e a lista completa de países-membros em 2025. A presença simultânea de alguns países em múltiplos blocos e a sobreposição funcional entre eles refletem tanto os esforços de integração quanto os desafios históricos e políticos da articulação continental.

Tabela 2. Blocos regionais africanos reconhecidos pela União Africana e seus países-membros (2025)

Sigla	Nome oficial (em inglês)	Tradução (português)	Países-membros
AfCFTA	African Continental Free Trade Area	Área de Livre Comércio Continental Africana	Todos os países da União Africana, exceto Eritreia
AMU / UMA	Arab Maghreb Union	União do Magrebe Árabe	Argélia, Líbia, Mauritânia, Marrocos, Tunísia
CEN-SAD	Community of Sahel-Saharan States	Comunidade dos Estados Sahelo-Saarianos	Benin, Burkina Faso, Chade, Comores, Costa do Marfim, Djibuti, Egito, Eritreia, Gâmbia, Gana, Guiné-Bissau, Líbia, Mali, Marrocos, Níger, Nigéria, República Centro-Africana, Senegal, Serra Leoa, Somália, Sudão, Togo, Tunísia
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa	Mercado Comum da África Oriental e Austral	Burundi, Comores, Djibuti, Egito, Essuatíni, Etiópia, Líbia, Madagascar, Malawi, Maurícia, Quênia, Ruanda, Seychelles, Sudão, Tunísia, Uganda, Zâmbia, Zimbábue
EAC	East African Community	Comunidade da África Oriental	Burundi, Quênia, Ruanda, Sudão do Sul, Tanzânia, Uganda, República Democrática do Congo

ECCAS / CEEAC	Economic Community of Central African States	Comunidade Econômica dos Estados da África Central	Angola, Burundi, Camarões, Chade, Congo, República Democrática do Congo, Guiné Equatorial, Gabão, Ruanda, São Tomé e Príncipe
ECOWAS / CEDEAO	Economic Community of West African States	Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental	Benim, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, Mali, Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa, Togo
IGAD	Intergovernmental Authority on Development	Autoridade Intergovernamental sobre Desenvolvimento	Djibuti, Etiópia, Eritreia, Quênia, Somália, Sudão, Sudão do Sul, Uganda
SADC	Southern African Development Community	Comunidade de Desenvolvimento da África Austral	Angola, Botsuana, Comores, República Democrática do Congo, Essuatíni, Lesoto, Madagascar, Malawi, Maurício, Moçambique, Namíbia, África do Sul, Seychelles, Tanzânia, Zâmbia, Zimbábue

Fonte: UA (2024). República Democrática do Congo, Egito e Sudão participam de múltiplos blocos simultaneamente. Situações de suspensão (como Mali e Burkina Faso na CEDEAO) variam conforme conjuntura política.

3. QUESTÕES GEOPOLÍTICAS COM O ORIENTE MÉDIO E O SUDESTE ASIÁTICO

A África, por meio de seus blocos e instituições regionais, tem ampliado interações com o Oriente Médio e o Sudeste Asiático, regiões marcadas por instabilidade, mas também oportunidades estratégicas. Essa conexão afro-asiática remonta à Conferência de Bandung (1955) e ao movimento dos Não-Alinhados, que uniram líderes africanos, árabes e asiáticos em solidariedade anticolonial e cooperação Sul-Sul. No século XXI, esses laços adquirem novas formas, seja via parcerias bilaterais ou plataformas multilaterais que conectam continentes, como a Parceria Ásia-África (NAASP), que envolve a UA, a Associação

de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) e a Liga Árabe na coordenação de projetos conjuntos (UA, 2013).

Principalmente, Irã, ASEAN e Emirados Árabes Unidos (EAU) despontam como atores de interesse mútuo para a África. O Irã enxerga a África como parceira crucial em sua estratégia de inserção no Sul Global, especialmente para mitigar os efeitos das sanções internacionais que o país sofre (TOĞA, 2024). Atualmente, o Irã adotou uma diplomacia ativa no continente africano para escapar de restrições e isolamento, negociando com nações que muitas vezes também enfrentam medidas punitivas do Norte global. O país persa possui cinco objetivos estratégicos: i) contornar sanções; ii) construir um "eixo de resistência" contra rivais; iii) neutralizar o isolamento diplomático; iv) exportar sua ideologia revolucionária; e v) consolidar seu status de potência. Na prática, isso envolve desde parcerias econômicas e tecnológicas (investimentos em infraestrutura, intercâmbio educacional, assistência médica) até aspectos de hard power, com a atuação da Força Quds iraniana em algumas regiões africanas para ampliar influência geopolítica e apoio a aliados locais (SANCHES ET AL., 2024). Por exemplo, o Irã oferece cooperação técnica em saúde, educação e infraestrutura a países africanos e, em contrapartida, angaria apoio político nos fóruns internacionais, buscando formar um bloco de apoio contra pressões ocidentais. Essa aproximação culminou, simbolicamente, em sua adesão ao BRICS em 2024, logo após ingressar na Organização de Cooperação de Xangai.

Em paralelo, os Emirados Árabes Unidos (EAU) emergiram como um dos maiores investidores estrangeiros na África nas últimas duas décadas[256]. Motivados pelos vastos recursos naturais, mercado consumidor crescente e posição geográfica da África, os EAU têm investimentos em mais de 42 países africanos, abrangendo setores como energia limpa (fazendas solares), telecomunicações e infraestrutura

256 Cf. DANIEL, Isaura. Emirados investem em mais de 42 países da África. Agência de notícias Brasil-Árabe, Economia, 16 out.2024. Disponível em: https://anba.com.br/emirados-investem-em-mais-de-42-paises-da-africa/#:~:text=energia%20e%20recursos%20naturais%20e,mercados%20econ%C3%B4micos%20prestes%20a%20eclodir Acesso em: 30 jun.2025

logística. Entre 2019 e 2023, empresas dos EAU anunciaram projetos avaliados em US$ 110 bilhões na África, dos quais US$ 72 bilhões voltados a energias renováveis. Essa investida inclui a construção de portos, hubs de transporte e imóveis, fazendo dos EAU a quarta maior fonte de investimento na África na última década, de aproximadamente US$ 60 bilhões. Importante destacar que os EAU posicionam essa relação como uma "parceria de iguais", não meramente transacional, pois buscam oportunidades mutuamente benéficas, escolhendo áreas em que ambos os lados ganham (por exemplo, projetos de energia solar que fornecem eletricidade sustentável aos africanos enquanto rendem contratos às empresas dos EAU).

O interesse estratégico dos EAU também decorre de fatores de segurança e influência, pois controlar rotas marítimas vitais como o Mar Vermelho e Golfo de Áden e contrabalançar a presença de rivais regionais e.g. o Catar ou a Turquia na África tem sido descrito como uma forma de "neo-penetração" árabe no continente, inclusive num viés "sub-imperial" (MAHJOUB, 2025), gerando até tensões em alguns casos como no megaprojeto de US$ 150 bilhões no Egito, que suscita críticas sobre dependência econômica. Ainda assim, muitos governos africanos acolhem os investimentos emiradenses.

No que tange ao Sudeste Asiático, a ASEAN é frequentemente vista pelos formuladores africanos como modelo de integração regional e potencial parceira (UA, 2013). Há diálogos inter-regionais formais entre a UA e a ASEAN, especialmente sob o guarda-chuva da Integração da Nova Parceria Estratégica África-Ásia (NAASP) nas estruturas e processos da UA, que prevê um Grupo de Coordenação composto por copresidências africanas e asiáticas, a Comissão da UA, o Secretariado da ASEAN e a Liga Árabe, para supervisionar projetos conjuntos e evitar duplicações. Áreas como infraestrutura, comércio e capacitação figuram nos planos de ação trienais dessa parceria. Em nível econômico, o comércio entre África e Sudeste Asiático ainda é modesto comparado a outras rotas, mas vem crescendo com a expansão de economias asiáticas. Países como Indonésia, Vietnã e Tailândia ampliaram importações de *commodities* africanas (petróleo, minérios)

e exportam manufaturados e eletrônicos para mercados africanos. Conforme Guimarães, Trigo e Jank (2021), as exportações da ASEAN para a África quadruplicaram entre 2001 e 2021, chegando a cerca de US$ 35 bilhões anuais, e as exportações africanas para a ASEAN também aumentaram significativamente, principalmente petróleo da Nigéria/Angola para a Indonésia e gás natural para a Tailândia.

Mais relevante ainda é a convergência política e diplomática. Como muitas nações da ASEAN professam uma política externa de não alinhamento e defesa da soberania e do multilateralismo, tais valores ecoam as posições africanas. Esse terreno comum facilita cooperação em fóruns como as Nações Unidas, por meio de votações conjuntas em temas de desenvolvimento ou reforma de governança global. Em 2023, durante a cúpula de Joanesburgo, a Indonésia, principal economia do Sudeste Asiático, manifestou interesse em aderir ao BRICS, a ser possivelmente convidada numa segunda leva de expansão. Muito embora o país tenha sinalizado preferir aguardar devido à presidência rotativa da ASEAN que exerceu em 2023, o fato evidencia a integração intercontinental de interesses do Sul Global como uma possibilidade objetiva. Isso se alinha a iniciativas privadas como a da Câmara de Comércio África-Sudeste Asiático, lançada para fomentar negócios entre as duas regiões, o que aponta que tanto governos quanto o setor privado percebem sinergias Afro-asiáticas a serem exploradas.

Por outro lado, a influência de Israel sobre o Egito tem sido um ponto de tensão para as possibilidades do nordeste africano. O Egito, país africano árabe, há décadas mantém aliança estratégica com Israel e os EUA, desde o tratado de paz de 1979, recebendo grande ajuda militar americana e cooperando com Israel em segurança regional. Essa realidade distingue o Egito de grande parte da UA, que tradicionalmente apoia a causa palestina (UA, 2025). Assim, apesar dessa influência israelense sobre o Egito, a posição coletiva da África tende a pender para o lado palestino. Em 2021, por exemplo, quando o chefe da Comissão da UA, Moussa Faki, concedeu unilateralmente a Israel o status de observador na UA, houve forte reação contrária de vários Estados-membros, inclusive de potências regionais como

Argélia, Nigéria e África do Sul. A controvérsia resultou na suspensão[257] do status de Israel como observador na UA em 2022-2023, com o bloco estabelecendo um comitê de alto nível para deliberar sobre o tema. Em fevereiro de 2024, essa suspensão foi confirmada, ficando o Estado de Israel formalmente impedido de participar da Cúpula da UA daquele ano. O episódio demonstrou que a solidariedade africana para com a Palestina prevaleceu sobre a tentativa de aproximação israelense, muito por influência de países como a África do Sul e a Argélia que vocalizaram ser "chocante" admitir um "regime de apartheid" enquanto Gaza enfrentava bombardeios e expansão de assentamentos ilegais. O Egito, por sua vez, equilibra-se entre sua aliança com Israel e os EUA e a pressão árabe e africana para apoiar os palestinos. O país foi convidado a ingressar no BRICS e em fóruns africanos[258], mas também mantém pactos de segurança com Israel. A influência israelense sobre outros governos africanos como Marrocos e Uganda é um fator exógeno que pode limitar a coesão africana em certas pautas do Oriente Médio. Ainda assim, até agora, o consenso africano na UA tem sido de apoiar resoluções pró-Palestina e manter Israel afastado, mostrando que a maioria dos países do continente prioriza solidariedade Sul-Sul e princípios anti-coloniais sobre pressões de aliados ocidentais ou israelenses.

A guerra em Gaza iniciada em outubro de 2023 levou milícias houthis no Iêmen (aliadas do Irã e solidárias ao Hamas) a atacar navios no Mar Vermelho em retaliação à intervenção israelense. Tais ataques com drones e mísseis a cargueiros forçaram desvios

257 Cf. MEMO – Monitor do Oriente Médio. União Africana suspende status de Israel como membro observador. Arquivo, 20 fev.2024 Disponível em: https://www.monitordooriente.com/20240220-uniao-africana-suspende-status-de-israel-como-membro-observador/#:~:text=No%20ano%20passado%2C%20a%20c%C3%BApula,Estado%20para%20discutir%20a%20quest%C3%A3o Acesso em: 30 jun.2025

258 Cf. MARTINS, Américo. Irã, Arábia Saudita, Egito, Argentina e Emirados Árabes ganham força para entrar nos Brics, dizem fontes. CNN Brasil, Internacional, 23 ago.2023. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/ira-arabia-saudita-egito-argentina-e-emirados-arabes-ganham-forca-para-entrar-nos-brics-dizem-fontes/ Acesso em: 30 jun.2025

de rotas pelo Cabo da Boa Esperança em certos casos, prolongando viagens para portos africanos do Leste e do Mediterrâneo. Ou seja, até conflitos aparentemente localizados (Gaza) geram efeitos-cascata no comércio africano, ao tornarem rotas pelo Mar Vermelho inseguras e encarecer seguros marítimos. Além disso, surtos de violência em Gaza ou Líbano elevam os preços internacionais do petróleo, devido ao temor de guerra regional envolvendo Irã e Golfo, fato que penaliza países africanos importadores líquidos de energia, como Marrocos, Quênia e Senegal.

Do ponto de vista africano, os conflitos no Oriente Médio reforçam a necessidade de solidariedade Sul-Sul e de soluções lideradas localmente. A UA vem tentando mediar crises no Sudão, na Etiópia e na região dos Grandes Lagos (BRINCO, 2024). Analogamente, no Oriente Médio, africanos apoiam iniciativas regionais. Ao mesmo tempo, a polarização global em torno desses conflitos pressiona a África a se posicionar e, coerentemente, o continente tem reiterado princípios. Entre eles, condena violações de direitos humanitários, seja na Ucrânia, em Gaza ou em qualquer lugar, e defende o diálogo. Essa coerência moral é um ativo diplomático que a África traz para o BRICS, da perspectiva de quem sofreu colonialismo e apartheid e advoga por soluções pacíficas justas. Não obstante, a África não pode ser indiferente às guerras globais, pois estas já afetam seu fornecimento de alimentos e mercadorias. Também emergiu o apelo para reviver o "espírito de solidariedade africana e pan-africanismo" para enfrentar desafios comuns, num lembrete de que a união interna é fundamental antes de alavancar influência externa.

Mkandawire (2001, 2011) adverte que a fragilidade das instituições africanas não deve ser interpretada exclusivamente como resultado de déficits internos, mas também como consequência de décadas de reformas estruturais impostas por credores multilaterais, que enfraqueceram os Estados africanos e comprometeram suas capacidades de planejamento e coordenação regional. O autor propõe a ideia de um "regionalismo endógeno", construído a partir das necessidades concretas dos países africanos, e não replicado

de modelos externos. Tal regionalismo pressupõe a revalorização do Estado como agente de transformação, a ampliação das políticas sociais e a articulação de formas inovadoras de solidariedade regional, pautadas em objetivos de longo prazo e no aprendizado interinstitucional dentro do próprio continente.

Portanto, os blocos africanos vêm tecendo uma rede de parcerias com o Oriente Médio e o Sudeste Asiático, ancorada em interesses pragmáticos de comércio e investimentos, e afinidades políticas de não alinhamento e apoio mútuo. Irã e EAU ilustram os polos do engajamento do Oriente Médio, em que o primeiro busca apoio político e transmite sua ideologia anti-hegemônica, e o segundo investe capital em busca de influência econômica. A ASEAN, por sua vez, representa o elo asiático que pode compartilhar experiências de integração e eventualmente entrelaçar-se com iniciativas africanas no âmbito do BRICS e outras plataformas multilaterais. Esses movimentos ampliam o horizonte geopolítico da África, indo além da tradicional relação Norte-Sul e explorando novos eixos de cooperação Sul-Sul que atravessam continentes.

4. IMPACTOS DOS CONFLITOS NA UCRÂNIA E NO MAR DO SUL DA CHINA

A guerra na Ucrânia deflagrada pela invasão russa de 2022 provocou repercussões imediatas na África, evidenciando a interdependência global. Em primeiro lugar, a interrupção das exportações de grãos e fertilizantes da Ucrânia e da Rússia atingiu duramente a segurança alimentar africana. Países como Egito, Tunísia e Nigéria dependiam significativamente do trigo do Mar Negro; com o conflito, houve escassez e alta de preços de pão e cereais. Além disso, o isolamento da Rússia pelos países ocidentais, via sanções econômicas e diplomáticas, colocou os Estados africanos em posição delicada. Muitas nações africanas resistiram à pressão ocidental para condenar Moscou, adotando postura de não alinhamento ou

neutralidade (MAIA, DIAS, 2024). Na votação da resolução da ONU que censurava a Rússia em março de 2022, quase metade dos países africanos abstiveram-se ou não votaram, o que foi interpretado como um recado de autonomia estratégica. Em parte, essa relutância deve-se aos laços históricos e aos interesses atuais com a Rússia, no sentido de estabelecer parceria militar para fornecimento de armas, presença de contratados de segurança russos em países como Mali e República Centro-Africana, projetos de energia nuclear civis e apoio russo em foros internacionais. Ao mesmo tempo, líderes africanos expressaram incômodo com os duplos padrões.

Para Fiori (2022), esse conflito renovou a "dinâmica interestatal modernizante", deslocando o sistema internacional "do 'unilateralismo quase absoluto' para um "multilateralismo oligárquico agressivo". A crise na Ucrânia e o uso de sanções ocidentais contra a Rússia provocaram um momento de reorganização geopolítica, impulsionando a consolidação de um bloco emergente liderado por China e Rússia, que enfraquece o Ocidente unipolar. A Rússia aproximou-se da África em busca de apoio político e mercados com a segunda Cúpula Rússia-África (São Petersburgo), em 2023, quando Moscou prometeu doar cereais a nações africanas afetadas pela crise alimentar e anular dívidas antigas, numa clara tentativa de ganhar corações e mentes. Assim, enquanto o Ocidente isolava a Rússia, a África manteve canais abertos, o que reflete a disposição africana de alavancar sua importância geopolítica, por exemplo, usando sua posição na ONU e em organizações regionais para pedir negociações de paz na Ucrânia, ao invés de sanções.

No contexto africano, essa conjuntura transformou o BRICS numa arena estratégica, com a adesão do Egito e da Etiópia, pois o grupo ganhou novo peso para negociar alternativas comerciais, financeiras e diplomáticas. Ademais, emergiu a possibilidade de canais monetários alternativos e ações do Novo Banco de Desenvolvimento em apoio aos países africanos, aliviando sua dependência de instituições financeiras de origem ocidental.

No Mar do Sul da China, a tensão não se manifestou em guerra aberta, mas a disputa territorial acirrada entre a China e países do Sudeste Asiático (Filipinas, Vietnã, etc.), somada à rivalidade sino-americana na região Indo-Pacífico, ameaça importantes rotas comerciais globais. Embora distante geograficamente, a África seria seriamente afetada por qualquer interrupção no tráfego marítimo nessa região. Isso porque o Mar do Sul da China é vital para o comércio internacional, por onde transita cerca de um terço do comércio marítimo global, incluindo fluxos entre a Ásia e a África. Estima-se que US$ 3,6 a 5,3 trilhões em mercadorias passam anualmente por essa via marítima estratégica[259]. Produtos asiáticos que abastecem os mercados africanos, desde eletrônicos até têxteis, e recursos africanos exportados para a Ásia dependem de livre navegação no Indo-Pacífico. Em caso de escalada militar envolvendo China, EUA, Filipinas ou Vietnã, a navegação internacional ficaria seriamente comprometida, gerando interrupção de cadeias logísticas e encarecimento do frete para portos africanos.

Uma resposta a qualquer bloqueio teria de percorrer rotas alternativas, sobretudo ao redor do Cabo da Boa Esperança, com considerável impacto no custo e tempo de transporte de *commodities* e bens manufaturados. Além disso, conforme Fiori e Nozaki (2020), a volatilidade do preço do petróleo ligada a esse tráfego representa risco adicional a países africanos importadores de energia líquida. As disputas no Indo-Pacífico, como as do Mar do Sul da China, são parte de uma disputa mais ampla pela "reconfiguração da geopolítica energética e naval mundial", uma vez que a presença militar crescente de China e Índia nessas águas dialoga diretamente com seus interesses energéticos, mas cria riscos sistêmicos que afetam outras rotas oceânicas interligadas, incluindo aquelas que abastecem a África. Nesse sentido, os autores (Fiori, Nozaki, 2020) alertam que a África,

259 Cf. DEUTSCHE WELLE. Tensões no Mar da China Meridional ameaçam comércio global. IstoÉ Dinheiro, Giro, 22 ago.2024. Disponível em: https://istoedinheiro.com.br/tensoes-no-mar-da-china-meridional-ameacam-comercio-global Acesso em: 30 jun.2025

embora periférica a essa tensão, não está imune às suas consequências estruturais e precisa considerar diversificação logística, fortalecer segmentos de portos e investir em acordos marítimos alternativos.

Para os países africanos do BRICS (África do Sul e agora Egito, Etiópia), um eventual confronto no Indo-Pacífico seria desastroso economicamente e os colocaria sob pressão para tomar partido, algo que preferem evitar. Assim, até 2025, os líderes do BRICS adotarão tom moderado e diplomático sobre disputas regionais[260], defendendo soluções negociadas e não intervenção. Em 2023, por exemplo, quando a questão do Mar da China Meridional surgiu, a declaração do BRICS focou em respeito ao direito internacional e canais diplomáticos. Na cúpula realizada no Rio de Janeiro em julho de 2025, a presidência brasileira reafirmou compromisso com o multilateralismo, a diplomacia preventiva e a unidade do bloco. Em meio a tensões no Oriente Médio, disputas no Mar do Sul da China e divergências potenciais entre membros, o Brasil buscou atuar como mediador e ponte entre visões geopolíticas distintas. O discurso oficial procurou ir além de evitar fissuras, focando em diminuir assimetrias internas, promover consensos mínimos sobre segurança global e destacar uma agenda de cooperação concreta, como o financiamento de infraestrutura africana, o combate às desigualdades e a resolução pacífica de conflitos, um antídoto ao risco de fragmentação política do grupo.

Do ponto de vista estratégico, a África pode alavancar o BRICS, mas até certo ponto. Embora o BRICS rejeite ser pensado como "liderado" por alguém, na prática China e Índia, e em certa medida a Rússia e o Brasil, têm economias e capacidades muito superiores às dos membros africanos. O PIB combinado do Egito, da Etiópia e da África do Sul é pequeno frente ao da China ou da Índia. Assim, as agendas desses protagonistas podem dominar as discussões, restando

260 CNN. O que muda na cúpula do Brics com a escalada do conflito entre Israel e Irã. CNN Brasil, Política, 23 jun.2025. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/politica/o-que-muda-na-cupula-do-brics-com-a-escalada-do-conflito-entre-israel-e-ira/ Acesso em: 30 jun.2025

menos espaço para questões africanas específicas. Há o risco de os africanos serem cooptados ou pressionados a apoiar posições dos maiores, em troca de concessões econômicas. Por exemplo, se houver divergência acerca de denunciar certas ações ocidentais, a África do Sul, que valoriza relações com EUA/UE também, pode hesitar, enquanto China e Rússia podem insistir, gerando dilemas. Além disso, China e Rússia são dois membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU (CSNU) com poder de veto, e até hoje não endossaram inequivocamente o pleito africano por assentos permanentes na ONU, ainda que, retoricamente, apoiem. O Brasil chegou a demandar, antes de concordar com a expansão, uma declaração clara de apoio de China e Rússia à candidatura brasileira, e por extensão de Índia e África, ao CSNU. Apesar dos avanços nas negociações, ainda existem impasses na definição de prioridades estratégicas, em parte pela sobreposição de interesses entre potências emergentes como China e Índia. Embora cooperem ativamente no âmbito do BRICS, essas potências mantêm disputas discretas sobre influência em regiões como o Oceano Índico e o Chifre da África, o que pode dificultar a consolidação de consensos em agendas sensíveis como infraestrutura estratégica e rotas comerciais transcontinentais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conjunto das análises desenvolvidas neste capítulo permite concluir que a integração regional africana constitui um dos vetores mais estratégicos, ainda que contraditórios, da inserção do continente no sistema internacional contemporâneo. Se por um lado os blocos econômicos regionais representam esforços concretos de articulação interestatal, coordenação econômica e consolidação de soberania regional, por outro, enfrentam barreiras estruturais que resultam de séculos de dominação colonial, reconfiguradas hoje nas formas neocoloniais do capitalismo global.

A configuração atual da globalização não apenas reproduz desigualdades, mas opera com novos mecanismos de assimetria, como a financeirização das economias periféricas, a captura tecnológica via plataformas digitais e a permanência de uma divisão internacional do trabalho que reserva à África o papel de exportadora de bens primários e importadora de valor agregado. Nesse contexto, a busca por integração regional aparece como resposta tática e estratégica, à medida que propõe escalar mercados, racionalizar infraestrutura, ampliar capacidade de barganha frente a potências e blocos hegemônicos e, não menos importante, construir identidades e solidariedades pan-africanas.

O artigo demonstrou que cada bloco regional possui trajetória, estrutura e desafios próprios. Enquanto alguns se destacam pela densidade institucional, como a CEDEAO e a SADC, outros revelam fragilidade de coesão e superposição funcional. A fragmentação geopolítica do continente, expressa na coexistência de blocos sobrepostos, na persistência de fronteiras artificiais e nos conflitos inter e intraestatais, limita a efetividade do projeto de integração continental. Ainda assim, há avanços perceptíveis, sobretudo na articulação da AfCFTA, que retoma os ideais pan-africanistas sob nova roupagem econômica.

A relação com potências externas foi abordada sob dois prismas centrais. De um lado, a cooperação técnica e comercial com países como o Brasil, cujas ações têm contribuído para a diversificação de parcerias e o fortalecimento de políticas públicas africanas em áreas como agricultura, saúde e infraestrutura. De outro lado, as novas vinculações com regiões geopolíticas instáveis, como o Oriente Médio e o Sudeste Asiático, revelam um continente mais autônomo e plural em sua diplomacia, mas também exposto a alianças arriscadas, instrumentalizações e conflitos indiretos. A guerra na Ucrânia e as tensões no Mar do Sul da China mostraram, como discutido, que a África é cada vez mais afetada por choques globais que não provoca, mas cujas consequências econômicas, securitárias e diplomáticas sente intensamente.

Nesse quadro de vulnerabilidades e oportunidades, os BRICS emergem como plataforma possível para a ampliação da voz africana no mundo. A entrada de novos membros africanos (Etiópia e Egito) amplia a capacidade de intervenção coletiva do continente nos fóruns globais, ao mesmo tempo em que coloca desafios. O pensamento africano contemporâneo desempenha papel crucial ao recusar os termos coloniais do reconhecimento e reivindicar um projeto próprio de civilização, enraizado na experiência histórica africana e orientado pela busca de justiça epistêmica, econômica e política.

Por fim, se há um risco de que a África seja mais uma vez "partilhada" entre potências globais – agora sob novas bandeiras e plataformas de poder –, há também uma aposta em curso na recomposição de sua unidade, não como repetição do passado, mas como reinvenção crítica e estratégica. Os blocos regionais, o aprofundamento da cooperação Sul-Sul, a atuação nos BRICS e a construção da AfCFTA são peças de um tabuleiro ainda em disputa. Se articuladas com soberania popular, inteligência diplomática e mobilização social, podem constituir caminhos efetivos de transformação.

REFERÊNCIAS

ALDEN, Chris; MORPHET, Sally; VIEIRA, Marco Antonio. The South in World Politics. United Kingdom: Palgrave Macmillan, 2010, p. 3.

AMIN, Samir. O desenvolvimento desigual: ensaio sobre as formações sociais do capitalismo periférico. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

AMIN, Samir. Delinking: Towards a Polycentric World. London: Zed Books, 1990.

ASSIS, Caroline Chagas de; RIBEIRO, Renata Albuquerque; GARCIA, Ana Saggioro. Integração regional africana: panorama, avanços e desafios. Boletim de Economia e Política Internacional – BEPI, n. 32, Jan./Abr. 2022

BARBOSA, Muryatan. A razão africana: breve história do pensamento africano contemporâneo. São Paulo: Todavia, 2020. 216 p.

BEPI, n. 32, Jan./Abr. 2022. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11193/1/bepi_32_integracao_regional.pdf Acesso em: 26 jun.2025

BRICS POLICY CENTER. O que é o Fórum de Cooperação China-África? Painel China, dez. 2016 (atualizado). Disponível em: https://bricspolicycenter.org/forum-de-cooperacao-china-africa-focac/ Acesso em: 30 jun.2025

BRINCO, Reginaldo Ngola dos S. Persistência e transformações dos conflitos na região dos Grandes Lagos Africanos. Cadernos de África Contemporânea, Vol.07, Nº. 14, 2024

CHINA. Ministry of Foreign Affairs. Beijing Action Plan (2025-2027) – Ninth Ministerial Conference of the Forum on China-Africa Cooperation. Pequim: MFA, 5 set. 2024. Disponível em: https://www.

mfa.gov.cn/eng/xw/zyxw/202409/t20240905_11485719.html. Acesso em: 12 jul. 2025.

COSTA, Murilo Gomes da. (org.) Continente em transformação: processos de integração regional da África. 1. ed. Niterói, RJ: MGDC Editor, 2024. Disponível em: https://zenodo.org/records/14035012/files/Continente%20em%20Transforma%C3%A7%C3%A3o%20-%20%20Processos%20de%20Integra%C3%A7%C3%A3o%20Regional%20da%20%C3%81frica%20(2024).pdf?download=1 Acesso em: 26 jun.2025

ECHANDI, Roberto; MALISZEWSKA, Maryla. Free trade deal boosts Africa's economic development. Understanding Poverty, World Bank Publication, Jun 30th, 2022. Disponível em: https://www.worldbank.org/en/topic/trade/publication/free-trade-deal-boosts-africa-economic-development Acesso em: 26 jun.2025

FIORI, José Luís. O mundo depois da Ucrânia. Instituto Humanitas Unisinos, 22 jul.2022. Disponível em: https://www.ihu.unisinos.br/categorias/620602-o-mundo-depois-da-ucrania Acesso em: 30 jun.2025

FIORI, José Luís; NOZAKI, William. Uma escalada militar, em meio à "crise pandêmica". Instituto Humanitas Unisinos, 18 mai.2020. Disponível em: https://www.ihu.unisinos.br/categorias/599002-uma-escalada-militar-em-meio-a-crise-pandemica Acesso em: 30 jun.2025

GERŐCS, Tamás. The Sahel Confederation: The Historic Role of the Military in West African Developmentalism. International Critical Thought, p. 1-25, 2025. Disponível em: https://doi.org/10.1080/21598282.2025.2506990 Acesso em: 30 jun.2025

GONÇALVES, Jonuel. África: a guerra econômica como norma. In: DUPUY, Héctor; MARGUELICHE, Juan C.; PATRONELLI, Hilario (coords.) África: escenarios posibles y emergentes. Un abordaje en tiempos de urgencia para repensar el continente. Facultad de Humanidades y

Ciencias de la Educación – UNLP, Edulp, 2025. Disponível em: https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/178783/Documento_completo.%20ESCENARIOS%20POSIBLES%20Y%20EMERGENTES.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y Acesso em: 26 jun.2025

GUIMARÃES, Marco; TRIGO, João S.; JANK, Marcos S. Sudeste da Ásia (ASEAN). In: GILIO, Leandro; JANK, Marcos S. (Orgs). O Brasil no Agronegócio Global: Reflexões sobre a inserção do agronegócio brasileiro nas principais macrorregiões do planeta. São Paulo: Insper, 2021. Disponível em: https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2021/11/Livro_O_Brasil_no_Agro_completo.pdf Acesso em: 30 jun.2025

MACÊDO, Tânia Celestino (Org.). África: perspectivas: ensino, pesquisa e extensão, 16 a 18 de novembro de 2016. São Paulo: FFLCH: Centro de Estudos Africanos, 2018. Disponível em: https://cea.fflch.usp.br/sites/cea.fflch.usp.br/files/inline-files/e-book_A%204_%20MAIO%202019_0.pdf Acesso em: 26 jun.2025Acesso em: 26 jun.2025

MAHJOUB, Husam. The emerging sub-imperial role of the United Arab Emirates in Africa. Transnational Institute, State of Power, Feb 4th, 2025. Disponível em: https://www.tni.org/en/article/the-emerging-sub-imperial-role-of-the-united-arab-emirates-in-africa Acesso em 30 jun.2025

MAIA, Marrielle; DIAS, Taynara. A dupla agência do Tribunal Penal Internacional e a resistência africana ao legado da colonialidade: a complexa relação entre os países africanos e o mecanismo internacional. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 115, p. 271-298, jan. 2022. DOI: http://dx.doi.org/10.1590/0102-271298/115

MBEMBE, Achille. Crítica da razão negra. São Paulo: n-1 Edições, 2014.

MBEMBE, Achille. Necropolítica. São Paulo: n-1 Edições, 2018.

MENDONÇA JUNIOR, Wilson; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A cooperação técnica do Brasil com a África: comparando os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Lula da Silva (2003-2010). Rev. bras. polít. int.., Brasília , v. 58, n. 1, p. 5-22, June 2015 . Disponível em: https://doi.org/10.1590/0034-7329201500101

MKANDAWIRE, Thandika. Thinking about developmental states in Africa. Cambridge Journal of Economics, v. 25, n. 3, p. 289–313, 2001. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/23600389 Acesso em: 02 jul.2025

MKANDAWIRE, Thandika. Institutional Monocropping and Monotasking in Africa. UNRISD Working Paper, 2011. Disponível em: https://www.rrojasdatabank.info/institutionsmono2009.pdf Acesso em: 02 jul.2025

MOLINA, Leonardo. Banco do Brics: entenda o impacto e a importância para as economias em desenvolvimento. Agência Gov, Brics Brasil, 7 mar.2025. Disponível em: https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202503/banco-do-brics-entenda-seu-impacto-e-importancia-para-as-economias-em-desenvolvimento. Acesso em 30 de junho de 2025.

REGINA, Philip. Senegal hosts African Lion 2025 with the US, Allied Forces. US Army, May 5th, 2025. Disponível em: https://www.army.mil/article/285404/senegal_hosts_african_lion_2025_with_us_allied_forces?utm_source=chatgpt.com Acesso em: 6 jul.2025

SAMP, Abby. Trump tariff turbulence threatens the global industrial landscape. Oxford Economics, 9 abr. 2025. Disponível em: https://www.oxfordeconomics.com/resource/trump-tariff-turbulence-threatens-global-industrial-landscape/ Acesso em: 12 jul. 2025.

SANTOS, Fabio Luis Barbosa dos. Integração regional no Sul Global: Brasil, África do Sul e Índia. Economia e Sociedade, Campinas, v. 30,

n. 2 (72), p. 393-414, maio-julho 2021. http://dx.doi.org/10.1590/1982-3533.2021v30n2art05

SANCHES, Carlos Eduardo ; SOARES, Gabriel; CAVALCANTI, Gabriela; ZANON, Izabella; SILVA, Amanda Cristina da; SANTOS, Paulo Vitor Nascimento do; PIO, João Henrique; ALBUQUERQUE, Matheus. Atuação do Irã na África. OPEB, Ano V, nº 83, 29 de agosto de 2024

TOĞA, Oral. Iran's Approach to the African Continent and Its Strategic Objectives. IRAM, Institutional, 14 Mar. 2024. Disponível em: https://iramcenter.org/en/irans-approach-to-the-african-continent-and-its-strategic-objectives_en-2470 Acesso em: 30 jun.2025.

TRINDADE, Ana Paula Araújo; GARCIA, Caio Gabriel; FERREIRA, Maria Eduarda Cândido de Aquino; CAVALCANTI, Maria Eduarda Zica; SODRÉ, Pedro Henrique Marchon; HAUGONTÉ, Yasmin Machado. Mercado Comum da África Oriental e Austral. In: COSTA, Murilo Gomes da. (org.) Continente em transformação: processos de integração regional da África. 1. ed. Niterói, RJ : MGDC Editor, 2024. Disponível em: https://zenodo.org/records/14035012/files/Continente%20em%20Transforma%C3%A7%C3%A3o%20-%20%20Processos%20de%20Integra%C3%A7%C3%A3o%20Regional%20da%20%C3%81frica%20(2024).pdf?download=1 Acesso em: 26 jun.2025

UA – União Africana. Constitutive Act of the African Union. Constitutive Act of the African Union, 2002. Disponível em: https://au.int/sites/default/files/pages/34873-file-constitutiveact_en.pdf Acesso em: 26 jun.2025

UA – União Africana. Constitutive Act of the African Union. Integração da nova parceria estratégica África-Ásia (NAASP) nas estruturas e processos da União Africana (ponto proposto pela República da África do Sul). Conselho Executivo, Vigésima Segunda Sessão Ordinária, 21 – 25 de janeiro de 2013, Adis Abeba, Etiópia. Disponível em: https://archives.au.int/bitstream/handle/123456789/4039/

EX%20CL%20784%20%28XXII%29%20Add%202%20_P.pdf?sequence=1&isAllowed=y#:~:text=Conferência%20de%20Revisão%20Ministerial%2C%20para,convidadas%20a%20participar%20nos%20trabalhos Acesso em: 30 jun.2025

UA – União Africana. Relatório sobre a situação na Palestina e na região do Médio Oriente. Conferência da União Africana, Trigésima Oitava Sessão Ordinária, 15 a 16 de fevereiro de 2025, Adis Abeba, Etiópia. Disponível em: https://archives.au.int/bitstream/handle/123456789/10712/Assembly%20AU%2018%20%28XXXVIII%29%20Rev.%20-%20Rpt%20Situation%20in%20Palestine%20_%20P.pdf?sequence=4&isAllowed=y Acesso em: 30 jun.2025

UA – União Africana. Recognized Regional Economic Communities (RECs). Addis Ababa: African Union Commission, 2024. Disponível em: https://au.int/en/organs/recs. Acesso em: 12 jul. 2025.

UA – União Africana. Relatório sobre a situação na Palestina e na região do Médio Oriente. Conferência Da União Africana, Trigésima Oitava Sessão Ordinária, 15 a 16 de Fevereiro de 2025 Adis Abeba, Etiópia. Disponível em: https://archives.au.int/bitstream/handle/123456789/10712/Assembly%20AU%2018%20%28XXXVIII%29%20Rev.%20-%20Rpt%20Situation%20in%20Palestine%20_%20P.pdf?sequence=4&isAllowed=y Acesso em: 30 jun.2025

UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento. Economic development in Africa report 2024. United Nations, 2025. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/aldcafrica2024-overview_en.pdf Acesso em: 30 jun.2025

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância. Cooperação Sul-Sul, Programa, 2025. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/cooperacao-sul-sul. Acesso em: 30 jun.2025.

VISENTINI, Paulo F. A África na política internacional: o sistema interafricano e sua inserção mundial. Curitiba: Juruá, 2010. 272p. (Coleção Relações Internacionais)

WACHIRA, Charles. Africa's Chinese Trade Tie-Up. Global Finance, Economics, Policy & Regulation, Oct 8th, 2024. Disponível em: https://gfmag.com/economics-policy-regulation/africa-china-trade-debt-loans Acesso em: 30 jun.2025.

ABUNDÂNCIA DE RECURSOS NATURAIS E O DESENVOLVIMENTO DO SUL GLOBAL: MALDIÇÃO OU BENÇÃO?

Marcelo Monteiro [261]

Thiago Ferreira Almeida [262]

INTRODUÇÃO

Dentro do pensamento econômico, a dotação de fatores de produção – terra, capital e trabalho – pode sinalizar as possibilidades de enriquecimento de um país. Mais especificamente, quando se trata dos recursos naturais[263], há debates ao longo da história acerca da relação entre a sua abundância e como isso se reflete no progresso econômico de uma nação.

261 Economista formado pela PUC-SP, mestre em Economia Política pela PUC-SP e doutor em Ciências Sociais pela UNESP (Marília). Atualmente é professor visitante no Bacharelado em Relações Internacionais da Universidade Federal do ABC.

262 Residente de 2º Pós-Doutorado em financiamento climático e protecionismo comercial dos minerais críticos para as transições energética e digital na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará (2025-2026) e visitante convidado no Centro de Direito Internacional de Amsterdã (ACIL), da Universidade de Amsterdã (UvA), Países Baixos (2025). Pós-Doutorado em financiamento climático dos minerais críticos para as transições energética e digital na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) entre 2024-2025. Pesquisador de pós-doutorado convidado para a Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (Clássica), Portugal (2024). Doutor em Direito Internacional pela UFMG (2023), tendo sido agraciado com bolsa CAPES - Doutorado Sanduíche, como pesquisador convidado na Universidade de Genebra, Suíça (2021-2023). Professor no Centro de Excelência Jean Monnet UFMG e PUC Minas, Brasil. Advogado e Especialista no Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) em operações de crédito com bancos multilaterais de desenvolvimento. Membro da Rede Brasil-Suíça de Pesquisadores e Profissionais. Vice-Presidente da Comissão de Direito Internacional da OAB/MG. Coordenador do Grupo de Estudos E3 - *Études sur les Économies Émergentes / Studies on Emerging Economies* (*almeida.thf@gmail.com*).

263 "Conjunto de riquezas naturais em estado bruto e que podem ser exploradas economicamente por um país. Constituem riquezas naturais as jazidas minerais, as bacias petrolíferas, os cursos dos rios e suas quedas, a fauna e a flora" (SANDRONI, 1999, p. 513).

O ponto de partida para essa controvérsia pode ser datado do início do século XVI com o Mercantilismo. Este pode ser compreendido como um conjunto de práticas cujo objetivo era promover o acúmulo de metais preciosos – na visão da época, quanto maior a quantidade de metais preciosos uma nação conseguisse acumular, mais poderosa economicamente seria este país.

Embora a visão mercantilista versasse sobre acúmulo de metais preciosos e não necessariamente sobre a abundância de recursos naturais como algo inerente ao território dos países, é possível observar uma primeira relação, e uma relação positiva, entre a quantidade de metais preciosos e a riqueza das nações.

As primeiras reações críticas às práticas mercantilistas surgiram daqueles que ficaram conhecidos como Fisiocratas. Para esses pensadores, a riqueza de uma nação não viria do acúmulo de metais preciosos, mas sim do trabalho produtivo; mas não seria qualquer trabalho que geraria valor: apenas o trabalho agrícola. Portanto, o desenvolvimento agrícola seria o motor do progresso econômico dos países.

Novamente, ainda que de maneira totalmente distinta do Mercantilismo, a Fisiocracia também enxergava uma relação positiva entre recursos naturais e crescimento econômico.

Somente com Adam Smith, o chamado pai fundador das Ciências Econômicas, que surgiu a primeira crítica bem elaborada sobre as origens da riqueza das nações. Crítico assaz do Mercantilismo e em menor medida da Fisiocracia, Smith afirmava que a riqueza de uma nação era fruto do trabalho, este em todas as suas formas e não restrito apenas à agricultura. Embora reconheça a importância do setor primário para a economia, o autor é crítico, especificamente com relação à mineração quando afirma que a "mineração é considerada uma loteria, na qual os prêmios não compensam os bilhetes brancos, embora o montante de alguns prêmios tente muitos aventureiros a jogar fora suas fortunas em projetos não propícios" (SMITH, 1996, p.204 – Livro I).

Em virtude dessa visão sobre a mineração, Smith (1996, p.63 – Livro IV – grifo nosso) é enfático ao afirmar que:

> Os projetos de mineração, em vez de repor o capital neles empregado, juntamente com os lucros normais do capital, comumente absorvem tanto o capital como o lucro. **Eis por que são esses os projetos aos quais, em comparação com todos os outros, um legislador prudente, que desejar aumentar o capital de sua nação, menos deveria escolher para conceder qualquer estímulo extraordinário ou para canalizar para eles uma parcela de capital superior àquela que espontaneamente neles se aplicaria**. Tal é, na realidade, a confiança absurda que quase todas as pessoas têm em sua própria boa sorte que, onde quer que haja a mínima probabilidade de êxito, uma parcela excessivamente grande de capital tende a ser aplicada espontaneamente em tais projetos.

Já em David Ricardo, na sua obra magna "Princípios de Economia Política e Tributação" de 1817, o desenvolvimento da teoria das vantagens comparativas – que se transformaria no dogma do comércio internacional da corrente liberal – trazia novamente a ideia de que a abundância de recursos naturais não necessariamente seria uma maldição para os seus detentores.

O autor britânico parte da premissa de que mesmo que um país não seja o mais eficiente na produção de todos os bens, ainda assim deveria se especializar no que produz com o menor custo relativo,[264] e isso poderia ser benéfico mesmo no caso dos países que possuíam menor custo relativo na produção de produtos intensivos em recursos naturais. Diante disso, o país poderia se especializar na produção desses produtos intensivos em recursos naturais e exportar para países

264 Um exemplo seria um país que possui uma grande extensão de solos férteis. Para esse país, produzir produtos agrícolas, como por exemplo a soja, teria um custo relativo menor do que produzir microchips.

que não possuam essa vantagem comparativa, comprando desses países os produtos que eles possuem vantagens comparativas. Isso aumentaria o bem-estar de ambos os participantes desse comércio internacional.

Como mencionado anteriormente, a ideia central da teoria das vantagens comparativas continua sendo o bastião da teoria de comércio internacional *mainstream* e seus aperfeiçoamentos apenas reforçaram as conclusões às quais David Ricardo havia afirmado. O modelo Heckscher-Ohlin, por exemplo, afirma que a abundância de recursos naturais continua sendo central para as vantagens comparativas e que os países exportariam aqueles produtos intensivos naquele fator em que eles possuem abundância. Assim como no modelo ricardiano, esse intercâmbio internacional, mesmo que de um lado feito com produtos intensivos em recursos naturais, seria benéfico para o país com abundância desses recursos.

Diante do exposto, é possível observar que não há consenso se a abundância de recursos naturais poderia se transformar em motor da prosperidade econômica. Um novo impulso ao debate foi dado a partir das contribuições da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e seus estudos sobre as razões pelas quais os países latino-americanos não teriam se desenvolvido até meados do século XX.

Nesse sentido, o presente capítulo destina-se a estudar os benefícios e malefícios decorrentes da abundância de recursos naturais em relação aos esforços e estratégias para o desenvolvimento socioeconômico e ambientalmente adequado dos países do Sul Global. O capítulo utiliza-se da análise qualitativa das teorias econômicas a fim de subsidionar a investigação. Outrossim, insere-se a questão dos recursos naturais nas economias emergentes e em desenvolvimento no contexto da hodierna busca por acesso aos minerais críticos e terras raras, essenciais para as tecnologias de transição energética e digital.

1. ABUNDÂNCIA DE RECURSOS NATURAIS E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: UMA MALDIÇÃO?

A problemática sobre o desenvolvimento econômico voltou a ganhar relevância no debate a partir dos anos 1950 e as relações entre a riqueza dos recursos naturais e o progresso econômico ganharam centralidade na pesquisa, sendo seu elemento central até meados dos anos 1970. Já na segunda metade da década de 1980 e nos anos 1990, estudos empíricos buscavam evidências da relação negativa de longo prazo entre abundância de recursos naturais e crescimento econômico – conhecida como *resource-curse literature*.

O ponto de partida, conforme aventado anteriormente, está nos estudos pioneiros de Raul Prebisch (1949) e Hans Singer (1950) dentro da CEPAL. Os autores criaram a dicotomia centro-periferia – o centro era composto pelos países produtores de bens industriais e os países produtores de alimentos e insumos produtivos compunham a periferia. A partir dessa dualidade, havia uma tendência de longo prazo de queda nos preços dos produtos primários e elevação dos preços dos produtos manufaturados, o que resultaria na deterioração dos termos de troca.[265]

A partir dessa relação, os autores tecem suas críticas à teoria das vantagens comparativas. Para eles, os benefícios da especialização seriam distribuídos de maneira desigual, com os países centrais tendo um duplo bônus (consumidores de produtos primários e produtores de manufaturados) e os países periféricos teriam um duplo ônus (consumidores de produtos manufaturados e produtores de produtos primários). A solução para essa desigualdade passaria por uma mudança estrutural nos países periféricos: engajar-se no processo de industrialização (PREBISCH, 1949) (SINGER, 1950).

265 Termos de troca ou relações de troca é a "relação entre os preços de exportação e os preços de importação de um país. O índice que mede esta relação, geralmente calculado por meio dos índices dos preços das exportações e das importações, reflete a posição de cada país em termos de seu poder de compra em âmbito internacional" (SANDRONI, 1999, p. 518).

A inferioridade do setor primário e a superioridade do setor industrial como motor do desenvolvimento econômico também foi apontada por Hirschman (1958). Segundo o autor, o desenvolvimento da indústria de transformação gera *linkages*[266] (encadeamentos) – efeitos indiretos que um investimento produtivo gera em outras áreas da economia. Esses encadeamentos podem ser de dois tipos: para trás (são os efeitos sobre os fornecedores) e para frente (são os efeitos sobre os setores que usam o produto como insumo).

É justamente o encadeamento, ou melhor, a falta de encadeamento nas atividades agrícolas e minerais que fazem com que estas sejam preteridas pela atividade industrial como catalisadora do desenvolvimento econômico. A explicação é que grande parte dos produtos advindos do setor primário possui três destinações, nenhuma delas positivas ao desenvolvimento econômico: ou são produtos de consumo final ou são exportados ou são elaborados em setores industriais que não são capazes de agregar muito valor. Portanto, conforme Pamplona e Cacciamali (2018), as atividades ligadas ao setor primário traziam consigo a noção de enclaves no desenvolvimento.[267]

Em suma, Pamplona e Cacciamali (2018, p.135) apontam que:

> A estrutura econômica – setorial – é o fator mais relevante para o desenvolvimento econômico. Argumentam esses autores que especialmente a indústria de transformação é superior às atividades intensivas em recursos naturais com relação às possibilidades de inovações tecnológicas, aos efeitos de encadeamento, à elasticidade-renda da demanda, ao *learning by doing*, à capacidade de absorver excesso de oferta de trabalho.

266 O surgimento de uma nova indústria cria demanda por insumos para a produção e ao terminar o processo produtivo, gera oferta de novos produtos que outras empresas podem utilizar como matéria-prima (HIRSCHMAN, 1958).

267 Enclaves são setores ou atividades econômicas isoladas do restante da economia que gera pouca integração produtiva com outras atividades, possui baixo efeito multiplicador sobre emprego e renda locais e normalmente destinam-se à exportação.

Os estudos mais contemporâneos que buscaram analisar a relação negativa entre abundância de recursos naturais e o crescimento econômico são a base da chamada *resource-curse literature*. A base de sustentação dessa premissa é encontrada em Auty (1993) quando o autor aponta que a dotação inicial de recursos naturais (abundância de recursos) não só não foi capaz de obter posições mais favoráveis no que tange ao crescimento econômico, como também esses países tiveram uma performance inferior a países com dotações inferiores de recursos naturais, ou seja, com menos abundância relativa.

Em consonância com o observado por Auty (1993), Sachs e Warner (1995, 1999, 2001), Gelb (1988) e Gylfason *et al*. (1999) também chegam a respostas semelhantes, qual seja: a existência de uma relação negativa entre abundância de recursos naturais ou uso intensivo de recursos naturais e o crescimento/desenvolvimento econômico dos países da amostra. A maldição para esses autores é a exclusão de um setor que lidere o crescimento – no caso, remetendo aos estudos pioneiros, este setor seria a indústria de transformação.

2. A DOENÇA HOLANDESA COMO CONSEQUÊNCIA DA ABUNDÂNCIA DE RECURSOS NATURAIS

A abundância de recursos naturais pode não apenas ter uma relação negativa com o crescimento/desenvolvimento econômico dos países detentores dessa riqueza, mas também pode resultar em uma situação que ficou conhecida na literatura como doença holandesa.[268]

Mas o que é doença holandesa? O termo surgiu na edição de 26 de novembro de 1977 da revista inglesa The Economist quando buscou-se descrever os impactos sobre a economia da Holanda a partir da descoberta de novas reservas de gás natural no Mar do Norte

268 Há um debate na literatura se maldição dos recursos naturais e doença holandesa são a mesma coisa ou não. Para os autores, a maldição dos recursos naturais não é o mesmo que a doença holandesa seguindo Davis (1995), Oomes e Kalcheva (2007) e Souza (2009). Para uma visão contrária, sugerimos Bresser-Pereira; Oreiro; Marconi (2016).

no final dos anos 1950. Ao longo do artigo, a revista elenca que a economia do país sofreu estagnação da produção industrial e redução dos investimentos privados que resultaram em aumento na taxa de desemprego, queda nos lucros como proporção da renda nacional e valorização do Florin (moeda do país à época).

A observação da realidade da Holanda nos anos 1960 e 1970 fez surgir uma ampla literatura acadêmica para compreender o assunto. Antes de adentrar na análise dos modelos teóricos sobre doença holandesa, vale a pena mencionar que Feenstra (2003) aponta que a doença holandesa é resultado da aplicação do teorema de Rybczynski (1955) que afirma que o aumento na dotação de um fator de produção provoca o aumento na produção do setor que utiliza esse fator de maneira intensiva. Isso resulta na diminuição da produção do outro setor – vale ressaltar que o modelo trata de uma economia com apenas dois setores. No caso em tela, as novas descobertas de gás fazem com que a produção do setor primário aumente às custas de uma redução da produção industrial.

Buiter e Purvis (1980) são um dos primeiros estudos teóricos que buscam visualizar as consequências de um *boom* para uma economia que possui abundância em um recurso natural. A premissa central dos autores é que existem três possíveis razões para a desindustrialização de uma economia aberta: desinflação, aumento no preço da *commodity* e nova descoberta doméstica de reservas da *commodity*. Logo, os autores adotam um modelo de equilíbrio geral com diferentes velocidades de ajuste no mercado de bens e ativos no qual um excesso de demanda provoca um ajuste lento nos preços domésticos, porém mais rápido na taxa de câmbio.

Embora Buiter e Purvis (1980) tenham sido anteriores e talvez pioneiros no assunto, Corden e Neary (1982) são um dos trabalhos mais citados quando se trata de modelos teóricos que versam sobre a doença holandesa.

Os autores partem de uma premissa de uma pequena economia aberta, com mobilidade de fatores entre os setores domésticos, não

são capazes de influenciar os preços internacionais. Assumem-se a existência de três setores:

• Um setor de bens transacionáveis em expansão (*booming sector*) – pode ser um setor de recursos naturais, como um minério ou petróleo;
• Um setor de manufatura também transacionável;
• Um setor de bens não transacionável, como o setor de serviços.

Por fim, os fatores de produção são capital e trabalho, sendo que apenas o trabalho possui mobilidade.

Um choque positivo no *booming sector* vai resultar em dois efeitos: o efeito gasto (*spending effect*) e o efeito realocação de recursos (*resource movement effect*). Vamos analisar com mais detalhes esses dois efeitos.

O efeito gasto ocorre quando há uma elevação na renda causada pelo *boom* no setor de recursos naturais. O aumento na renda faz com que haja um aumento na demanda por todos os bens na economia, mas especialmente pelos bens não transacionáveis (serviços), cuja oferta é limitada no mercado doméstico. Diante disso, há uma elevação no preço relativo dos bens não transacionáveis em relação aos transacionáveis, o que resulta em apreciação da taxa de câmbio. Isso vai resultar em perda de competitividade do setor industrial – maiores custos relativos e menor demanda externa, prejudicando as exportações manufatureiras.

Já a realocação de recursos ocorre quando o setor em expansão passa a demandar mais mão de obra, atraindo trabalhadores de outros setores em virtude dos salários mais elevados. Uma vez que o setor de bens não transacionáveis também se expande para atender à maior demanda interna, ele absorve uma parte dessa mão de obra. Logo, o setor industrial – que não está diretamente sendo beneficiado pelo *boom* – perde trabalhadores e tende a encolher. O movimento do fator de produção de trabalho dentro da própria economia reforça o declínio da indústria manufatureira, contribuindo para a desindustrialização.

Portanto, o trabalho de Corden e Neary (1982) descreve as consequências para toda a economia caso esta seja atingida por um choque positivo no setor de recursos naturais. A chamada doença holandesa se manifesta como consequência natural dos mecanismos de mercado em funcionamento; logo, aventa-se a necessidade de diversificação produtiva ou de políticas públicas que neutralizem seus efeitos para que a abundância de recursos não se torne uma maldição.

Dois anos mais tarde, Corden (1984) buscou tornar o modelo anterior mais próximo da realidade. O autor passou a considerar que mais de um fator produtivo pode se deslocar entre as indústrias além de incorporar a possibilidade de mobilidade internacional de capitais. Ademais, abandona a hipótese de uma economia estritamente pequena. Por fim, admite que parte da produção do *booming sector* possa ser consumida domesticamente.

Embora o cerne das conclusões dos dois artigos seja mantido, em Corden (1984) os efeitos da doença holandesa são mais moderados e dependentes das características específicas da economia – por exemplo, a elasticidade de substituição entre os fatores de produção e a capacidade de adaptação dos setores. Novamente sugere-se que uma eventual desindustrialização causada pela apreciação cambial poderia ser revertida com políticas públicas de mitigação da doença holandesa. Além disso, sugeriram-se investimentos em setores que não se relacionam com o *booming sector*.

Ainda em 1984, dois artigos do holandês van Wijnbergen (1984a; 1984b) trazem novas considerações sobre as consequências da doença holandesa. Em van Wijnbergen (1984a), o autor argumenta que os efeitos da doença holandesa podem ser menos prejudiciais à economia que sofre do *boom* no mercado de *commodities*, a depender da estrutura da economia e das políticas adotadas. Contudo, o autor introduz que esses efeitos podem ser minorados, caso haja desemprego inicial.

Para o autor, a doença holandesa pode não ser necessariamente uma doença caso a economia sofra o choque positivo, mas sofra com desemprego. Caso essa situação se verifique, o *boom* inicial pode gerar emprego no setor de serviços (não transacionável) e aumentar a

renda. No entanto, as consequências deletérias para o setor industrial podem acontecer e a contração neste setor em países que possuem externalidades dinâmicas na indústria, isso pode prejudicar o crescimento de longo prazo.

Já em van Wijnbergen (1984b) o autor amplia a análise para incluir desequilíbrios de curto prazo em países exportadores de petróleo. A ideia por trás da ampliação é estudar como os choques positivos no *booming sector* afetam a inflação, o emprego e a composição setorial considerando que haja mercados de trabalho segmentados, existência de rigidez de preços e restrições do lado da oferta. A partir dessas premissas, introduz-se a ideia de que a doença holandesa pode se manifestar, não apenas através da apreciação cambial, mas sim com a inflação.

O modelo proposto em van Wijnbergen (1984b) é um modelo de desequilíbrio de curto prazo, com rigidez de preços no setor não transacionável (serviços), salários fixos e mercado de trabalho segmentado. Há restrições quantitativas de oferta e demanda no mercado de serviços, mostrando como um choque positivo no setor de recursos naturais pode gerar pressões inflacionárias e desemprego temporário, ao invés de uma simples realocação setorial via preços relativos.

A conclusão a que chega o autor holandês é que mesmo no curto prazo, há riscos. A valorização cambial e o aumento da demanda podem não se traduzir imediatamente em expansão do setor não transacionável devido à existência de rigidez e restrições de capacidade (restrições de oferta), levando a inflação e desemprego temporário. Logo, a existência da doença holandesa tem um potencial de ser mais complexa, pois seus impactos podem ser, não apenas na taxa de câmbio, mas sim em outras variáveis macroeconômicas.

Gylfason *et al.* (1999) é outra obra importante para uma análise sobre as relações entre a abundância dos recursos naturais e a existência da doença holandesa. Os autores seguem os estudos seminais sobre o assunto, afirmando que as grandes receitas advindas do choque positivo no setor dos recursos naturais, podem causar a apreciação

da taxa de câmbio, tornando menos competitivas as exportações dos bens industriais e de outros bens transacionáveis. Esse deslocamento da atividade econômica em direção ao setor de recursos naturais e aos setores não transacionáveis (serviços), reduz a diversificação econômica e pode enfraquecer setores que possuem maiores efeitos de aprendizado, inovações e ganhos de produtividade, características essas que são fundamentais para um crescimento sustentado de longo prazo.

No entanto, os autores não restringem a sua análise a apenas os efeitos clássicos da apreciação cambial; há efeitos indiretos que a doença holandesa pode provocar. Gylfason *et al.* (1999) apontam que governos que se beneficiem das receitas abundantes vindas do choque positivo no setor dos recursos naturais podem ser mais frouxos com a disciplina fiscal, aumentar gastos públicos improdutivos e/ou adotar políticas populistas; isso resultaria em instabilidade macroeconômica e poderia reduzir os investimentos em educação e capital humano. Ademais, os autores afirmam que países ricos em recursos naturais apresentam instituições mais frágeis.

3. NEUTRALIZANDO A DOENÇA HOLANDESA: COMO AS INSTITUIÇÕES PODEM TRANSFORMAR A MALDIÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS EM BENÇÃO

A possibilidade de uma relação negativa entre a abundância de recursos naturais e o crescimento econômico sofre críticas que vão desde que suas evidências empíricas são questionáveis até que a própria ideia seja vaga. Para os críticos, existem países que possuem abundância de recursos naturais e conquistaram níveis elevados de desenvolvimento, mas também existem aqueles que a riqueza natural abundante não conseguiu ser o catalisador do desenvolvimento econômico.

Um grupo de críticos conhecido como institucionalistas aponta que a diferença entre aqueles que escalaram para a categoria de

nações desenvolvidas e aqueles que permanecem subdesenvolvidos é a qualidade das instituições. No entanto, antes de avançarmos na compreensão de como as instituições podem ser importantes para neutralizar a maldição dos recursos naturais e ajudar a transformá-la em benção, é importante definir, mesmo que de maneira breve, a diferença entre o velho institucionalismo e o novo institucionalismo.

O velho institucionalismo está associado aos economistas Thorstein Veblen, John Commons e Wesley Mitchell e surgiu no começo do século XX, ganhando bastante repercussão nos Estados Unidos após a Primeira Guerra Mundial. Essa abordagem dá ênfase ao papel dos hábitos e instituições no processo de desenvolvimento econômico, criticando a ideia *mainstream* de que a economia pode ser reduzida a modelos de escolha racional (homem econômico racional). O velho institucionalismo, portanto, busca desenvolver teorias específicas para fenômenos históricos e institucionais, destacando a importância de análises interdisciplinares e da influência das estruturas sociais sobre o comportamento individual (HODGSON, 1998).

Por outro lado, o chamado novo institucionalismo emerge no pós-Segunda Guerra Mundial com os trabalhos dos economistas Douglas North e Oliver Williamson. Essa corrente busca explicar as instituições a partir de modelos de comportamento individual racional, partindo de um "estado de natureza" livre das instituições. Os autores do novo institucionalismo adotam uma abordagem metodológica individualista, focando em como as interações entre agentes racionais levam à formação de instituições, como mercados e firmas, muitas vezes por mecanismos como custo de transação ou teoria dos jogos (HOSGSON, 1998).

Hodgson (1998) aponta que ambas as correntes compartilham o interesse pelo estudo das instituições; contudo, há divergências nas premissas fundamentais. O velho institucionalismo rejeita a ideia de indivíduos imutáveis, enfatizando que as instituições moldam as preferências e hábitos, enquanto os novos institucionalistas partem de agentes racionais para explicar as instituições. Ademais, o velho institucionalismo é mais crítico com relação aos modelos formais e

à matemática, preferindo análises históricas e qualitativas; já o novo institucionalismo frequentemente recorre a ferramentas como a teoria dos jogos e a economia neoclássica.

Há também diferenças na abordagem metodológica: o velho institucionalismo vê as instituições como sistemas complexos e evolutivos, com ênfase na interdependência entre indivíduo e estrutura, enquanto o novo institucionalismo tende a adotar uma visão mais reducionista, explicando instituições a partir de escolhas individuais. No entanto, há pontos de convergência, como o reconhecimento da importância das convenções e do path *dependence* (HODGSON, 1998).

Após essa breve explanação sobre o velho e o novo institucionalismo, retornamos à análise entre a qualidade das instituições e como elas podem transformar a abundância em recursos naturais em uma bênção para o país e ajudá-lo a transformar essa riqueza em progresso socioeconômico.

4. NEUTRALIZANDO A MALDIÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS: O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES

A qualidade das instituições é um fator determinante para neutralizar a chamada "maldição dos recursos naturais", fenômeno em que países ricos em recursos naturais apresentam desempenho econômico inferior ao esperado. Estudos como os de Mehlum, Moene e Torvik (2006) e Van der Ploeg (2010) demonstram que países com instituições fortes, como Noruega e Botswana, conseguem transformar a abundância de recursos em crescimento sustentável, enquanto outros, como Nigéria e Venezuela, sofrem com corrupção e estagnação. Isso ocorre porque instituições eficientes garantem transparência na gestão dos recursos, evitando a apropriação indevida por elites e promovendo investimentos produtivos em setores como educação e infraestrutura.

A natureza dos recursos também influencia seu impacto no crescimento econômico. Recursos "pontuais", como petróleo e

minerais, são mais suscetíveis à corrupção e à má gestão, enquanto recursos "difusos", como agricultura, têm efeitos menos negativos. Conforme Robinson, Torvik e Verdier (2006), instituições políticas de qualidade são essenciais para evitar ciclos de *rent-seeking* e conflitos, comuns em economias dependentes de recursos naturais. Países como Noruega exemplificam como instituições transparentes e políticas fiscais prudentes podem transformar a riqueza natural em desenvolvimento econômico, evitando a volatilidade e desigualdade típicas da maldição dos recursos.

A pesquisa de Boschini, Pettersson e Roine (2007) complementa essa análise ao demonstrar que a interação entre o tipo de recurso natural e a qualidade institucional determina se a abundância será benéfica ou prejudicial. Recursos tecnicamente mais apropriáveis, como diamantes e metais preciosos, tendem a gerar conflitos em países com instituições frágeis, enquanto em nações com instituições sólidas, esses mesmos recursos impulsionam o crescimento. Botswana, com instituições robustas, transformou sua riqueza em diamantes em um dos maiores crescimentos do mundo, contrastando com Serra Leoa, onde instituições fracas levaram a conflitos e estagnação.

Instituições "amigáveis aos produtores" - caracterizadas por Estado de Direito forte, baixa corrupção e burocracia eficiente - incentivam os empreendedores a se dedicarem a atividades produtivas em vez de buscarem rendas por meio de atividades extrativas ou de apropriação. Nesses contextos, como destacam Mehlum, Moene e Torvik (2006), a abundância de recursos naturais se traduz em benefícios econômicos, com reinvestimentos em setores produtivos. Por outro lado, em instituições "amigáveis aos saqueadores" - marcadas por corrupção e instabilidade política -, os recursos desviam esforços para atividades de *rent-seeking*, gerando um círculo vicioso de baixo crescimento.

Além dos aspectos econômicos, instituições sólidas reduzem significativamente os conflitos internos e a volatilidade econômica associados à dependência de recursos naturais. Van der Ploeg (2010) ressalta que nações com sistemas democráticos e mecanismos de

controle bem estabelecidos conseguem distribuir melhor os recursos e implementar políticas de longo prazo para diversificar a economia. Essa capacidade de planejamento estratégico contrasta fortemente com regimes autoritários ou corruptos, onde a riqueza natural é frequentemente mal administrada, exacerbando desigualdades e instabilidade política.

Portanto, a qualidade das instituições emerge como fator decisivo não apenas para mitigar os efeitos negativos da maldição dos recursos naturais, mas também para criar um ambiente propício ao desenvolvimento sustentável. Como demonstram os casos de sucesso citados, países que investem em educação, transparência e governança democrática conseguem canalizar a renda dos recursos para infraestrutura, inovação e capital humano, transformando a riqueza natural em prosperidade de longo prazo. Essa lição é particularmente relevante para nações em desenvolvimento ricas em recursos, que precisam fortalecer suas instituições como condição fundamental para o crescimento econômico sustentável (MEHLUM; MOENE; TORVIK, 2006; VAN DER PLOEG, 2010).

5. A NOVA FRONTEIRA DE RECURSOS MINERAIS: OS MINERAIS CRÍTICOS PARA AS TRANSIÇÕES ENERGÉTICA E DIGITAL

Os minerais essenciais para o desenvolvimento das tecnologias de ponta para a promoção das transições energéticas e digitais são considerados como "críticos", principalmente para os países que dependem da importação desses recursos naturais. São "críticos" uma vez que são elementos essenciais para a manufatura de carros com baterias elétricas, painéis solares e turbinas eólicas. Esses produtos são classificados como tecnologias de transição energética, haja vista a sua contribuição para a transição da matriz energética fóssil para renovável. Por sua vez, chips e semicondutores, robótica, inteligência artificial e processadores de dados (data centers) também se utilizam desses minerais essenciais, qualificando-se como tecnologias para

a transição digital. Nesse sentido, é pertinente a vinculação de determinados minerais essenciais para as novas tecnologias de transição energética e digital, alinhados com os compromissos climáticos de descarbonização da economia.

Tais minerais essenciais, considerados "críticos", são nomeados dessa forma a partir da perspectiva das nações do Norte Global, que apresentam forte demanda por tais insumos naturais para a elaboração de produtos e tecnologias próprios. Acrescenta-se que o mercado das tecnologias de transição energética e digital é concentrado na China e Ásia, sendo que países europeus e Estados Unidos são fortes importadores de componentes e produtos finais.

Registra-se que 70% das extrações de cobalto, utilizadas nas tecnologias digitais e verdes, são provenientes da República Democrática do Congo (WORLD BANK, 2021), mais de 40% do níquel é proveniente da Indonésia (SILVA, 2024), e a China detém quase a totalidade das explorações de grafite e terras raras (FENG, 2024; SEAMAN, 2019). Observa-se que há uma distinção entre minerais "críticos" (níquel, cobre, lítio, grafite e cobalto) e as terras raras. Este último consiste em um grupo mais restrito—se também que as terras raras consistem em um grupo mais restrito, caracterizado por altos custos de extração e beneficiamento, além de composição dos elementos, diferencia-se dos demais minerais (BROWN, 2024).

Em específico, a China detém nas últimas décadas a capacidade de refino de minerais considerados "críticos" e das terras raras, além de controlar a maior parte da produção de painéis solares, turbinas eólicas, baterias elétricas e carros elétricos. Segundo dados da Agência Internacional de Energia (*International Energy Agency* - IEA), a China foi responsável por 70% da manufatura de carros de baterias elétricas (*Electric Vehicles* - EVs) em 2023, 13% na União Europeia e 8% nos Estados Unidos. Somente quanto a baterias elétricas, a China foi responsável por 85% da produção global em 2023, além de 45% em turbinas eólicas no mesmo ano (EIA, 2024). Quanto ao processo de manufatura da tecnologia da transição digital, é concentrado em

economias como Taiwan, Japão e China, além dos Estados Unidos (ALDEN, 2022).

No contexto brasileiro, a legislação define a lista de minerais conforme a sua dependência de importação, aplicação em processos tecnológicos e na economia. Portanto, o Brasil define os minerais do ponto de vista da sua essencialidade em sua economia, valendo-se do termo de minerais "estratégicos", conforme a Resolução nº 2, de 18 de junho de 2021, do Ministério de Minas e Energia (BRASIL, 2021).

A União Europeia promulgou o Ato de Minerais Críticos (*Critical Raw Materials Act* - CRM) por meio do Regulamento UE 2024/1252 (EUROPEAN COMMISSION, 2024). A lista dos Estados Unidos para os minerais críticos foi definida nas Ordens Executivas 13817, de 2017, e 14017, em 2021 (UNITED STATES OF AMERICA, 2020; UNITED STATES OF AMERICA, 2021).

Outras economias também definiram suas listas de minerais "críticos", como observado no Canadá (CANADA, 2025), Reino Unido (UNITED KINGDOM, 2023), Austrália (AUSTRALIA, 2024) e Índia (ANAND, 2024), por exemplo.

Os minerais são, portanto, considerados como "críticos" devido à sua escassez de disponibilidade, sobretudo no Norte Global, que corresponde ao centro de desenvolvimento dessas tecnologias verdes e digitais (BERRY, 2023, p. 108).

A Europa e os Estados Unidos possuem pouca disponibilidade desses minerais "críticos" e terras raras, em comparação com a China e demais países do Sul Global. Em determinados minerais, a União Europeia depende de 100% das importações (BRÜGGEMANN; LEVINGER, 2022). Essa dependência de importações de minerais, principalmente provenientes da China, é o cerne do movimento hodierno do Norte Global em reorientar a sua produção, afastando-se da China. Adota-se, portanto, estratégias de incentivo à produção doméstica (*reshoring*), valorização de cadeias próximas geograficamente (*near-shoring*) ou em países e áreas consideradas "aliados" (*friendly-shoring*) (FREUND, 2023; BROECKE, 2024). Outrossim, essa reorientação nas cadeias globais de produção promove um retorno do

protecionismo comercial e do controle da movimentação de capital (*investment screening*), com impacto significativo nas economias no mundo (GHERASIM, 2024; KOVACS, 2023).

Em especial, no que se refere às tecnologias para as transições energética e digital, que deveriam priorizar a transferência de tecnologia e a cooperação para a disseminação de tais produtos em virtude dos benefícios alinhados com a agenda climática, observa-se que a reorientação fundamenta-se no interesse doméstico de manter o controle tecnológico nas tradicionais áreas desenvolvidas, impedindo que outras economias, como China e países em desenvolvimento possam competir em setores de alta tecnologia (ALMEIDA, 2025, p. 358-359).

Nesse sentido, ciente da recente competição entre países do Norte Global e a China, incluindo demais países emergentes, a fim de assegurar a produção das novas tecnologias de transição energética e digital, observa-se uma nova corrida pelo acesso aos minerais "críticos" e terras raras, elementos estes essenciais para a produção dos componentes e tecnologias. Frente à competição chinesa, os países do Norte Global, nos últimos anos, alteraram suas políticas de comércio exterior a fim de assegurar acesso aos minerais essenciais para tais tecnologias. Destarte, criou-se um novo mercado de recursos minerais para os países do Sul Global, uma vez que apresentam as maiores reservas de minerais no planeta.

As recentes manifestações da Administração Trump 2 em 2025 pelo interesse em "anexar" o Canadá e a Groenlândia (território autônomo da Dinamarca), revelam a importância do acesso aos minerais críticos para a competição nas tecnologias verdes e digitais (HOME, 2025; THE SOUFAN CENTER, 2025).

Acrescenta-se a visita do Presidente Biden, nas últimas semanas de gestão, em dezembro de 2024, em Angola. O objetivo era pactuar a construção de ferrovia conectando as minas de cobalto, lítio e cobre na República Democrática do Congo e Zâmbia com a cidade portuária de Lobito, em Angola (SOY, 2024).

A estratégia do *Global Gateway* e do *EU Critical Raw Materials Act* da União Europeia concentra-se na busca por acesso aos minerais críticos com países do Sul Global. A União Europeia estabeleceu parcerias com a República Democrática do Congo e a Zâmbia, consideradas como nações estratégicas para a política industrial do bloco. Essa estratégia também é aplicada pelos Estados Unidos e demais países do G7 (EUROPEAN COMMISSION, 2023; UNITED STATES OF AMERICA, 2023).

Em específico, a República Democrática do Congo é cenário de conflito interno em sua região leste. O movimento rebelde M23, com o alegado fomento pelo governo vizinho de Ruanda, utiliza-se força armada para controlar a região de Goma, rica em cobalto e tântalo, encontrados no composto mineral chamado coltan (MITCHELL, 2025). Tal mineral é essencial para dispositivos digitais, como os *smartphones*, além de outras tecnologias verdes.

Em julho de 2025, a Administração Trump 2 anunciou um acordo de paz entre a República Democrática do Congo e Ruanda, com o objetivo de interromper o conflito armado na região. Em troca, os Estados Unidos teriam acesso aos minerais críticos, cuja exportação é direcionada para a China atualmente. Observa-se a lógica de resolução de conflitos a partir de um fundamento negocial, barganhando solução de conflitos por benefícios comerciais (UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE, 2025; CHOTHIA, 2025).

Essa realidade da gestão dos Estados Unidos em barganhar acordos de paz ou suporte militar em troca de benefícios econômicos também foi observada no acordo concluído com a Ucrânia. A fim de manter o suporte militar norte-americano no conflito para a Ucrânia, o país cedeu 50% da receita proveniente da exploração dos minerais críticos e terras raras do seu território para os Estados Unidos. O acordo ficou conhecido como "Armas por Minerais" ("*Weapons for Minerals*") (BASKARAN; SCHWARTZ, 2025). Demonstra-se a relatividade do Direito Internacional, ao estabelecer barganhas comerciais em meio a conflitos armados, desconsiderando as implicações no Direito

Humanitário, sobretudo quanto a responsabilizações aos Estados envolvidos e proteção aos civis em locais de conflito.

A barganha por apoio militar em troca de benefícios econômicos remete a uma estratégia de colonialismo mineral, relativizando, inclusive, o debate sobre os impactos ambientais e sociais da exploração desses minerais em países em desenvolvimento. As estratégias do Norte Global, centradas na competição econômica pelas tecnologias verdes e digitais e, portanto, interessadas no acesso aos minerais críticos e terras raras, ignoram as necessidades de compensações financeiras, transferência de tecnologia e promoção para o desenvolvimento das áreas exploradas. Observa-se a adoção de uma "diplomacia dos minerais" em meio à competição econômica do Norte Global e da China (incluindo outros países emergentes) para essas novas tecnologias (ALMEIDA, 2025, p. 317-318; BOGRAND, 2025; EUROPEAN UNION, 2025).

CONCLUSÃO

A existência de recursos naturais pode ser observada, em um primeiro momento, como um potencial para geração de crescimento econômico e desenvolvimento, principalmente para os países de menor renda *per capita*. Os movimentos de independência nas Américas, no século XIX, e na África e Ásia, no século XX, testemunharam a utilização das *commodities*, nos setores agrícola, mineral e petrolífero, como elementos centrais para um processo de desenvolvimento atrelado a medidas destinadas à industrialização.

As análises históricas e dos modelos econômicos evidenciam situações de *trade-off* entre a abundância de minerais e setores industrializados, uma vez que a ampliação no setor de *commodities* pode reduzir a industrialização, como observado na questão da doença holandesa.

A análise econômica quanto aos fatores que levam à industrialização de uma nação e, por sua vez, ao seu desenvolvimento,

é relevante ao observar que a sociedade internacional caminha para novas explorações minerais, ao reconhecer a centralidade dos minerais críticos e terras raras para o desenvolvimento das tecnologias de transição energética e digital. O acesso aos minerais, concentrados nos países do Sul Global, em sua maioria de baixo desenvolvimento, tende-se a ser visto como uma nova oportunidade de desenvolvimento. Contudo, ausentes políticas públicas e instituições nacionais estruturadas, há possibilidade de replicar modelos de dependência de *commodities* e subdesenvolvimento, impendo que as populações atingidas pelas novas ondas de exploração tenham algum benefício socioeconômico.

Nesse sentido, as organizações internacionais e bancos multilaterais de desenvolvimento possuem o dever de estabelecer parâmetros mínimos de responsabilidade na exploração, primando pela cooperação e transferência de tecnologia.

Acrescenta-se a necessidade de observar os impactos ambientais decorrentes do acesso aos minerais críticos e terras raras, que não podem ser desconsiderados frente à frenética busca por novas tecnologias verdes e digitais. O cálculo do impacto das emissões de gases de efeito estufa deve ser repassado para os consumidores finais, a fim de estabelecer compensações financeiras para os locais explorados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Thiago Ferreira. **A Corrida pelo Ouro Verde e os Minerais Críticos para as Transições Energéticas e Digitais. A Diplomacia dos minerais e a Perspectiva Emergente do Sul Global**. Belo Horizonte: Editora Expert, 2025. Disponível em: <https://experteditora.com.br/a-corrida-pelo-ouro-verde-e-os-minerais-criticos-para-as-transicoes-energetica-e-digital-a-diplomacia-dos-minerais-e-a-perspectiva-emergente-do-sul-global/>. Acesso em: 16 ago. 2025.

ALDEN, Edward. **Washington Raises Stakes in War on Chinese Technology.** Foreign Policy. October 11th, 2022. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2022/10/11/us-china-technology-sanctions-semiconductor-chips-geopolitics-cold-war/>. Acesso em: 3 jun. 2025.

ANAND, Khyati. **India Identifies List of 30 Critical Minerals: Economic Implications.** India Briefing. April 17th, 2024. Disponível em: <www.india-briefing.com/news/india-identifies-list-of-30-critical-minerals-significance-process-and-implications-28802.html/>. Acesso em: 30 mai. 2025. AUTY, R. **Sustaining development in mineral economies**: the resource curse thesis. London: Routledge, 1993.

AUSTRALIA. **Australia's Critical Minerals List and Strategic Materials List.** February 20th, 2024. Disponível em: <www.industry.gov.au/publications/australias-critical-minerals-list-and-strategic-materials-list>. Acesso em: 30 mai. 2025.

BERRY, Chris. **The Paradox of Green Growth: Challenges and Opportunities in Decarbonizing the Lithium-Ion Supply Chain.** *In*: KALANTZAKOS, Sofia. Critical Minerals, the Climate Crisis and the Tech Imperium. Cham: Springer, 2023, p. 108.

BOGRAND, Andrew. **Mineral diplomacy or modern-day extortion in Ukraine?** Kyiv Independent. April 7th, 2025. Disponível em: <https://

kyivindependent.com/mineral-diplomacy-or-modern-day-extortion-in-ukraine-2/>. Acesso em: 15 abr. 2025.

BOSCHINI, A. D.; PETTERSSON, J.; ROINE, J. Resource curse or not: a question of appropriability. **The Scandinavian Journal of Economics,** v. 109, n. 3, p. 593-617, 2007.

BRASIL. **Resolução nº 2, de 18 de junho de 2021, do Ministério de Minas e Energia**. Define a relação de minerais estratégicos para o País, de acordo com os critérios de que trata o art. 2º do Decreto Federal nº. 10.657, de 24 de março de 2021. Disponível em: <www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/mme-lanca-relatorio-anual-do-comite-interministerial-de-analise-de-projetos-de-minerais-estrategicos/resolucao2CTAPME.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; OREIRO, José Luis; MARCONI, Nelson. **Macroeconomia desenvolvimentista: teoria e política**. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

BROECKE, Stijn. **Offshoring, Reshoring, and the Evolving Geography of Jobs: A Scoping Paper**. Organisation for Economic Co-operation and Development. OECD Social, Employment and Migration Working Papers n. 308. 2024. Disponível em: <www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/04/offshoring-reshoring-and-the-evolving-geography-of-jobs_bcef831d/adc9a9d5-en.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2025.

BROWN, David; ZHOU, Ronghui; SADAN, Mandy. **Critical minerals and rare earth elements in a planetary just transition: An interdisciplinary perspective**. The Extractive Industries and Society. v. 19, September 2024. Disponível em: <www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214790X24001060>. Acesso em: 18 mai. 2025.

BRÜGGEMANN, Anke; LEVINGER, Hannah. **Securing critical raw materials for the net zero and digital transformation**. KfW Research.

Focus on Economics. September 7th, 2022. Disponível em: <www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-englische-Dateien/Fokus-2022-EN/Focus-No.-399-September-2022-resource-security.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2025.

CANADA. **Canada's critical minerals**. Disponível em: <www.canada.ca/en/campaign/critical-minerals-in-canada/critical-minerals-an-opportunity-for-canada.html>. Acesso em: 30 mai. 2025.

CHOTHIA, Farouk. **How Trump wants the US to cash in on mineral-rich DR Congo's peace deal**. BBC News. June 27th, 2025. Disponível em: <www.bbc.com/news/articles/cew0vzl7rwjo>. Acesso em: 18 ago. 2025.

CORDEN, W. Max; NEARY, J. Peter. Booming sector and de-industrialisation in a small open economy. **The Economic Journal**, Oxford, v. 92, n. 368, p. 825-848, Dec. 1982.

CORDEN, W. M. Booming sector and Dutch disease economics: survey and consolidation. **Oxford Economics Papers,** v. 36, n. 3, p. 359-380, Nov. 1984.

DAVIS, Graham A. Learning to love the Dutch Disease: evidence from mineral economies. **World Development**, Amsterdam, v. 23, n. 10, p. 1765-1779, 1995.

EUROPEAN COMMISSION. **Regulation (EU) 2024/1252 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 establishing a framework for ensuring a secure and sustainable supply of critical raw materials and amending Regulations (EU) No 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1724 and (EU) 2019/1020**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L_202401252>. Acesso em: 17 ago. 2025.

EUROPEAN COMMISSION. **Raw materials diplomacy**. Disponível em: <https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/areas-specific-interest/raw-materials-diplomacy_en>. Acesso em: 15 abr. 2025.

EUROPEAN COMMISSION. **Global Gateway: EU signs strategic partnerships on critical raw materials value chains with DRC and Zambia, and advances cooperation with the US and other key partners to develop the 'Lobito Corridor'**. Press Release. October 26th, 2023. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_5303>. Acesso em: 3 dez. 2024.

FEENSTRA, Robert C. **Advanced international trade:** theory and evidence. Princeton: Princeton University Press, 2003.

FENG, Emily. **How China keeps a hold on the supply chain of critical minerals used for EVs and AI**. NPR. September 28th, 2024. Disponível em: <www.npr.org/2024/09/28/nx-s1-5081122/how-china-keeps-a-hold-on-the-supply-chain-of-critical-minerals-used-for-evs-and-ai>. Acesso em: 11 jan. 2025.

FREUND, Caroline; MATTOO, Aaditya; MULABDIC, Alen; RUTA, Michele. **Is US Trade Policy Reshaping Global Supply Chains?** Policy Research Working Paper 10593. World Bank Group, October 2023. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099812010312311610/pdf/IDU0938e50fe0608704ef70b7d005cda58b5af0d.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2025.

GELB, A.H. **Windfall Gains:** Blessing or Curse? Oxford University Press, New York, 1988.

GHERASIM, Diana-Paula. **The Troubled Reorganization of Critical Raw Materials Value Chains An Assessment of European De-risking Policies**. Institut français des relations internationales. Center for Energy and Climate. September 2024. Disponível em: <www.ifri.

org/en/papers/troubled-reorganization-critical-raw-materials-value-chains-assessment-european-de-risking>. Acesso em: 11 jan. 2025.

GYLFASON, T., HERBERTSSON, T.T., ZOEGA, G. **A mixed blessing:** Natural resources and economic growth. Macroeconomic Dynamics 3, 204-225, 1999

HIRSCHMAN, Albert. **The strategy of economic development**. New Haven: Yale University Press, 1958.

HODGSON, G. M. The approaches of institutional economics. **Journal of Economic Literature**, v. 36, p. 166-192, Mar. 1998.

HOME, Andy. **Critical minerals take centre stage in world politics**. Reuters. March 2nd, 2025. Disponível em: <www.reuters.com/markets/commodities/critical-minerals-take-centre-stage-world-politics-andy-home-2025-02-28/>. Acesso em: 15 abr. 2025.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. **Energy Technology Perspectives 2024**. October 2024. Disponível em: <www.iea.org/reports/energy-technology-perspectives-2024>. Acesso em: 18 ago. 2025.

KOVACS, Balint. **Facilitating and Scrutinizing National Security Measures: Analysis of an Investment Screening Case in the European Union**. June 10, 2023. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4475471>. Acesso em: 6 mai. 2025.

MEHLUM, H.; MOENE, K.; TORVIK, R. Institutions and the resource curse. **The Economic Journal**, v. 116, n. 508, p. 1-20, 2006.

MITCHELL, Charlie. **Rwandan backed rebels 'seize' Goma in mineral-rich eastern Congo.** S&P Global. January 27th, 2025. Disponível em: <www.spglobal.com/commodity-insights/en/news-research/latest-news/metals/012725-rwandan-backed-rebels-seize-goma-in-mineral-rich-eastern-congo>. Acesso em: 19 mai. 2025.

OOMES, Nienke; KALCHEVA, Katerina. Diagnosing Dutch Disease: Does Russia have the symptoms? **IMF Working Paper** n. 102, Washington, DC, 2007.

PAMPLONA, João Batista; CACCIAMALI, Maria Cristina. A maldição dos recursos naturais: atualizando, organizando e interpretando o debate. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 1, p. 129-159, abr. 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1982-3533.2017v27n1art5>. Acesso em: 02 jul. 2025.

PREBISCH, Raul. O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 3, 1949.

RICARDO, David. **Princípios de economia política e tributação**. (Coleção Os Economistas). São Paulo: Abril Cultural, 1982.

ROBINSON, J. A.; TORVIK, R.; VERDIER, T. Political foundations of the resource curse. **Journal of Development Economics**, v. 79, n. 2, p. 447-468, 2006.

RYBCZYNSKI, Tadeusz N. Factor endowments and relative commodity prices. **Economica**, Londres, v. 22, nov., p. 336-341, 1955.

SACHS, J.; WARNER, A. **Natural resources abundance and economic growth.** (NBER Working Paper, n. 5398). Dec. 1995.

SACHS, J., WARNER, A. The big push, natural resource booms and growth. **Journal of Development Economics** 59, 43-76, 1999.

SACHS, J.; WARNER, A. Natural resources and economic development: the curse of natural resources. **European Economic Review**, v. 45, p. 827-838, 2001.

SANDRONI, Paulo (org.). **Novíssimo dicionário de economia**. São Paulo: Círculo do Livro, 1999.

SEAMAN, John. **Rare Earths and China. A Review of Changing Criticality in the New Economy**. Institut français des relations internationales. January 2019. Disponível em: <www.ifri.org/sites/default/files/migrated_files/documents/atoms/files/seaman_rare_earths_china_2019.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2025.

SILVA, Eri. **Indonesian nickel production dominates commodity market**. S&P Global. February 6th, 2024. Disponível em: <www.spglobal.com/marketintelligence/en/news-insights/latest-news-headlines/indonesian-nickel-production-dominates-commodity-market-80242322>. Acesso em: 11 jan. 2025.

SINGER, Hans. The distribution of gains between investing and borrowing countries. **The American Economic Review**, v. 40, n. 2, p. 473-485, May 1950.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. (Coleção Os Economistas). São Paulo: Abril Cultural, 1996.

SOUZA, Cristiano Ricardo Siqueira de. **O Brasil pegou a doença holandesa?** 142 f. Tese (Doutorado) — Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, São Paulo, 2009.

SOY, Anne. **Biden's Angola visit aims to showcase his attempts to rival China**. BBC News. December 2nd, 2024. Disponível em: https://www.bbc.com/news/articles/cpq9jyv827do>. Acesso em: 3 dez. 2024.

THE SOUFAN CENTER. **Critical Minerals, Critical Stakes: The U.S.-Ukraine Deal and the Geopolitics of Resource Security.** March 5th, 2025. Disponível em: <https://thesoufancenter.org/intelbrief-2025-march-5/>. Acesso em: 15 abr. 2025.

UNITED KINGDOM. **Resilience for the Future: The UK's Critical Minerals Strategy**. Policy Paper. March 13th, 2023. Disponível em:

<www.gov.uk/government/publications/uk-critical-mineral-strategy/resilience-for-the-future-the-uks-critical-minerals-strategy>. Acesso em: 30 mai. 2025.

UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. **Peace Agreement Between the Democratic Republic of the Congo and the Republic of Rwanda**. June 27th, 2025. Disponível em: <www.state.gov/peace-agreement-between-the-democratic-republic-of-the-congo-and-the-republic-of-rwanda>. Acesso em: 18 ago. 2025.

UNITED STATES OF AMERICA. **FACT SHEET: Partnership for Global Infrastructure and Investment at the G7 Summit**. May 20th, 2023. Disponível em: <www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/05/20/fact-sheet-partnership-for-global-infrastructure-and-investment-at-the-g7-summit/>. Acesso em: 3 dez. 2024.

UNITED STATES OF AMERICA. **Executive Order on Addressing the Threat to the Domestic Supply Chain from Reliance on Critical Minerals from Foreign Adversaries**. September 30th, 2020. Disponível em: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/executive-order-addressing-threat-domestic-supply-chain-reliance-critical-minerals-foreign-adversaries/>. Acesso em: 11 jan. 2025.

UNITED STATES OF AMERICA. **Executive Order on America's Supply Chains**. February 24th, 2021. Disponível em: <www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/24/executive-order-on-americas-supply-chains/>. Acesso em: 11 jan. 2025.

VAN WIJNBERGEN, Sweder J.G. The 'Dutch Disease': a disease after all? **The Economic Journal, Londres,** v. 94, n. 373, p. 41-55, 1984a.

VAN WIJNBERGEN, Sweder J.G. Inflation, employment, and the Dutch Disease in oil-exporting countries: a short-run disequilibrium analysis. **The Quarterly Journal of Economics,** Cambridge, MA, v. 99, n. 2, p. 233-250, 1984b.

WORLD BANK GROUP. **Cobalt in the Democratic Republic of Congo**. Market Analysis. June 21st, 2021. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099500001312236438/pdf/P1723770a0f570093092050c1bddd6a29df.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2025.