

# DESAFIOS ATUAIS

## DIANTE DA NOVA ORDEM GLOBAL



FUNDAÇÃO  
Perseu Abramo  
Partido dos Trabalhadores

Instituto Lula



AUTONOMIA  
LITERÁRIA

*Desafios atuais diante da nova ordem global* é uma coletânea que compôs o Ciclo de Debates do Instituto Lula e está sendo lançado em parceria com a Autonomia Literária e a Fundação Perseu Abramo.

Este volume traz seis artigos de grande envergadura, à altura do debate proposto e com a colaboração de um elenco relevante de analistas.

Giorgio Romano Schuttel dedicou sua contribuição ao estudo sobre a América Latina e a reconfiguração do que, de modo muito interessante, ele classificou como geoeconomia e geopolítica.

Lívia Peres Milani analisa as consequências políticas das relações entre China e América Latina, considerando o comércio exterior, investimentos e transferências de armamentos

Mariana Alves da Cunha Kalil apresenta seu estudo sobre o impacto do vertiginoso aumento da presença dos militares na administração pública federal, durante o governo de Jair Bolsonaro.

Rodrigo Mendes de Souza, Juliana Villela Junqueira e Alexandre Delijaicov analisam o projeto de infraestrutura que pretende ligar Paraguai e Brasil, intensificando o fluxo comercial da região num corredor rodoviário bioceânico.

Ludmila Mara Monteiro de Oliveira apresenta o drama da desigualdade, exacerbado com a pandemia de

Covid-19, e a necessidade de saídas conjuntas discutidas por lideranças regionais de economias emergentes que desafiem a ideologia dominante. Seu trabalho pretende demonstrar que a tributação global é uma busca de equilíbrio.

Por fim, Francisco Mata Machado Tavares também se debruça no debate sobre a implementação de tributos globais como forma de erradicação da pobreza e redução das desigualdades. Uma possível conferência mundial orientada a deliberar sobre parâmetros em escala inter ou transnacional, a partir da experiência brasileira de conferências nacionais democráticas.

**Coleção**  
**NOVAS E VELHAS DESIGUALDADES NA ERA DIGITAL**

DIREÇÃO DE

*Marcio Pochmann*  
*Luís Fernando Vitagliano*

# Instituto Lula

**Presidente de Honra**  
Luiz Inácio Lula da Silva

**Diretoria (2020-2023)**

Marcio Pochmann (Presidente)  
Paulo Tarciso Okamoto  
Tamires Sampaio  
Juvanda Moreira Leite  
Moisés Selerges

**Diretoria (2023-2026)**

Ivone Silva (presidenta)  
Paulo Tarciso Okamoto  
Wellington Messias Damasceno  
Tarcísio Secoli  
Ana Flávia Marques

**Ciclo de Debates**

*Brasil:*

*problemas estruturais e perspectivas de transformação*

**Equipe do Ciclo sobre Assistência Social**

Itanamara Guedes Cavalcanti, Jucimeri Isolda Silveira, Luciana de Barros Jaccoud, Luziele Maria de Souza Tapajós, Márcia Helena Carvalho Lopes, Maria Luiza Amaral Rizzotti, Natalina Ribeiro, Renato Francisco dos Santos Paula, Simone Aparecida Albuquerque

O Instituto Lula detém todos os direitos sobre as versões em português, espanhol e inglês desta obra. As edições em espanhol e inglês da obra deverão ter impressos em cada cópia da tradução no verso da página de título (página de direitos autorais) o aviso de direitos autorais de acordo com a convenção universitária de direitos autorais (UCC) conforme segue: Tradução da língua portuguesa edição: O Futuro da Assistência Social e a Assistência Social no Futuro: contexto de crise e desafios pós-pandemia; organizado por Márcia Helena Carvalho Lopes, Maria Luiza Amaral Rizzotti, Renato Francisco dos Santos Paula; Copyright [aviso de direitos autorais fornecido na obra]. Todos os direitos reservados.

The Lula Institute retains all rights to the Spanish and English language version of this work. The Spanish and English language editions of the work shall have printed in each copy of the translation on the verso of the title page (copyright page) the notice of copyright in accordance with university copyright convention (UCC) as follows: Translation from the Portuguese language edition: "The Future of Social Assistance and Social Assistance in the Future context of crisis and post-pandemic challenges" edited by Márcia Helena Carvalho Lopes, Maria Luiza do Amaral Rizzotti, Renato Francisco dos Santos Paula - Copyright [copyright notice as given in the work]. All rights reserved.

# **DESAFIOS ATUAIS DIANTE DA NOVA ORDEM GLOBAL**



F U N D A Ç Ã O

Perseu Abramo

Partido dos Trabalhadores

### **Fundação Perseu Abramo**

Instituída pelo Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores em maio de 1996.

#### **Presidente**

Paulo Okamoto

#### **Vice-presidente**

Brenno Cesar Gomes de Almeida

#### **Diretoria**

Elen Coutinho, Mônica Valente, Naiara Raiol, Alberto Cantalice,  
Alexandre Macedo de Oliveira, Carlos Henrique Árabe, Jorge Bittar, Valter Pomar

#### **Conselho editorial**

Albino Rubim, Alice Ruiz, André Singer, Clarisse Paradis, Conceição Evaristo,  
Dainis Karepovs, Emir Sader, Hamilton Pereira, Laís Abramo, Lincoln Secco, Luiz Dulci,  
Macaé Evaristo, Marcio Meira, Maria Rita Kehl, Marisa Midori, Rita Sipahi,  
Tássia Rabelo, Valter Silvério

#### **Coordenador editorial**

Rogério Chaves

#### **Assistente editorial**

Raquel Costa

Tradução dos originais em inglês: Aline Scátola

Preparação editorial e revisões: Angélica Ramacciotti e Claudia Andreoti

Coordenação editorial: Rogério Chaves

Fundação Perseu Abramo  
Rua Francisco Cruz, 234 – Vila Mariana  
04117-091 São Paulo – SP  
Fone: (11) 5571 4299  
[www.fpabramo.org.br](http://www.fpabramo.org.br)

# **DESAFIOS ATUAIS DIANTE DA NOVA ORDEM GLOBAL**

**— CICLO DE DEBATES —**

Autonomia Literária  
Fundação Perseu Abramo  
Instituto Lula  
São Paulo, 2025



### **Coordenação editorial**

Cauê Seignemartin Ameni, Hugo Albuquerque, Manuela Beloni

**Diagramação:** Biana Fernandes

### **Conselho editorial**

Carlos Sávio Gomes (UFF-RJ), Edemilson Paraná (UFC/UNB), Esther Dweck (UFRJ), Jean Tible (USP), Leda Paulani (USP), Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo (Unicamp-Facamp), Michel Lowy (CNRS, França) e Pedro Rossi (Unicamp) e Victor Marques (UFABC).

Desafios atuais diante a nova ordem global: ciclo de debates /

Marcio Pochmann e Luis Fernando Vitagliano (orgs.) – São Paulo, SP:

Perseu Abramo ; Autonomia Literária ; Instituto Lula, 2025.

192p. (Coleção Novas e velhas desigualdades na era digital)

ISBN 978-65-5626-131-7

1. Geopolítica 2. Relações internacionais 3. Geoeconomia 4. Tributação global 5. Cooperação internacional I. Pochmann, Marcio (org.)

II. Vitagliano, Luis Fernando (org.)

D484

# APRESENTAÇÃO GERAL DA COLEÇÃO

**E**ste livro que aqui se apresenta é resultado de um esforço coletivo de especialistas e gestores que associam experiência, profissionalismo e vontade de inovação. Resulta da busca do Instituto Lula em mais uma vez reunir profissionais de excelência para pensar a sociedade brasileira nos seus mais diversos aspectos, provocar e propor soluções para políticas públicas e sociais.

Entre os anos de 2020 e 2023, a diretoria do Instituto Lula, composta por Marcio Pochmann, Moises Selerges, Thamires Sampaio, Paulo Okamoto e Juvândia Moreira, se propôs a realizar estudos, ampliar o debate e buscar estratégias de modernização da sua visão de mundo. Alicerçado nessa missão, surgiram projetos de formação de quadros, seminários com participação social, articulação com as universidades, grupos de escutas com especialistas e editais de trabalho para pesquisadores. Esse volume de conversas, reuniões, estudos, pesquisas e relatórios agora se converte numa série de livros que tem como objetivo ajudar a pensar o Brasil do futuro. Muito do que foi feito teve a perspectiva de apresentar novas abordagens para temas que insistem em manter-se na agenda social, política e econômica do Brasil. Para isso, a proposta do Instituto Lula em tratar temas já bastante desgastados que permanecem irresolutos foi propor uma discussão de longo prazo, para vinte anos, ou mais. Não pensar no imediato, mas pensar no longo prazo.

Sintoma do nosso atraso enquanto sociedade é que estamos sempre correndo atrás do emergencial, de que tudo é urgente e que tudo deve ser resolvido agora. Como tentar colocar toda água do reservatório dentro do cano de saída de uma única vez. É preciso, para ter bons resultados, controlar o fluxo, organizar o estoque, pensar no longo prazo e nos gargalos. A coleção que aqui se apresenta, e da qual faz parte esse volume, tem esse propósito: pensar o Brasil, reconhecer seus problemas urgentes, mas dar tempo ao tempo, controlar a ansiedade de fazer tudo de uma vez e evitar o erro de supor que tudo é urgente, porque, seguindo a máxima do ditado popular: se tudo é urgente, nada é prioritário.

Sabemos que, ao definir prioridades, selecionamos a sequência de tarefas, e que obviamente a cada escolha há muitas renúncias. O Instituto Lula insistiu na

necessidade de que essas escolhas e preferências se fizessem entre os especialistas, professores, lideranças de movimentos sociais, pesquisadores e os participantes anônimos que nos acompanharam, porque isso faz parte do exercício da liderança. Provocar reações, buscar respostas para tomar as melhores decisões é o papel de uma instituição como o Instituto Lula, subsidiar lideranças com diagnósticos e propostas para que a sociedade brasileira tenha opções de pensamento de longo prazo. Para nós, a doença do ‘curto-prazismo’ precisa ser combatida.

Um segundo eixo de trabalho adotado, e que vai ficar evidente nas leituras da presente coleção em que essa apresentação perpassa, é o fato de considerarmos as mudanças para uma nova Era Digital. Consideramos que a transição da sociedade industrial, que concentrava empregos, riquezas e inovação na área da indústria tem dado sinais de esgotamento e que desponta, como substituição a isso, um período de mudanças associadas a informatização dos serviços e incorporando iniciativas de inteligência artificial que chamaremos de Era Digital.

Como as plataformas de serviços digitais, o incremento do celular, toda a economia em torno do mundo da internet, dos sites e aplicativos foi capaz de fazer uma verdadeira revolução na forma com que nos comunicamos, na forma com que transmitimos informações e também nas formas de organização e circulação de pessoas e produtos? Ter um mapa às mãos com geolocalização em tempo real mudou a logística dos transportes. Assim como ter o aplicativo do banco tirou muitos empregos do caixa. Os totens em lojas de *fast food* dispensam funcionários e transformam o atendimento, assim como organizar os semáforos com inteligência artificial que monitora o trânsito aperfeiçoa os fluxos nas cidades. Todas essas transformações e acelerações apresentam desafios às políticas públicas, aos governos e à própria sociedade civil. Discutir em parte esses impactos tomou conta de alguns dos projetos que cercaram o Instituto Lula esses anos.

Nesta coleção o leitor encontrará análises e desafios para colocar o país em uma rota de aprendizado com essas transformações tendo a plena consciência de que não esgotamos o assunto, pelo contrário: embora 15 volumes propostos para serem publicados representem uma gama de estudos que vai da economia do cuidado à segurança pública, passando pela soberania na era digital ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), discute o sistema de proteção de dados, a questão fiscal e de governo e até a segurança pública e defesa, temos a plena consciência de que é preciso avançar na pesquisa, refinar o entendimento e trabalhar constantemente em longo prazo. Para isso, apresentamos esses estudos em forma de coleção para que mais e mais debates sejam organizados e que, a partir disso, soluções e encaminhamentos sejam propostos e o Brasil finalmente se encontre com o futuro promissor de um país desenvolvido, democrático e socialmente justo que há tantos anos nos é prometido e que constantemente nos é furtado.

Boa leitura! Contem conosco,

*Marcio Pochmann*

*Luís Fernando Vitagliano*



# SUMÁRIO

- 7 **Apresentação geral da coleção,**  
*Marcio Pochmann*  
*Luís Fernando Vitagliano*
- 13 **Prefácio,**  
*Luiz Inácio Lula da Silva*
- 17 **América Latina diante da reconfiguração da geoeconomia e da geopolítica,**  
*Giorgio Romano Schuttel*
- 53 **As consequências políticas das relações China-América Latina:  
uma análise a partir do caso brasileiro,**  
*Livia Peres Milani*
- 87 **Motivações geopolíticas para a ampliação da presença militar,  
na política brasileira (2013-2022)**  
*Mariana Alves da Cunha Kalil*
- 113 **Porto Murtinho/MS – cidade canal: um metaprojeto para as  
cidades-gêmeas, a partir da rota de integração latino-americana,**  
*Rodrigo Mendes de Souza; Juliana Villela Junqueira; Alexandre Delijaicov*
- 151 **Levando a reconstrução de um mundo melhor a sério:  
tributação global como ferramenta para o desenvolvimento,**  
*Ludmila Mara Monteiro de Oliveira*
- 171 **Tributos globais, redução de desigualdades e democratização: esforços em  
desenho de políticas públicas para uma associação promissora**  
*Francisco Mata Machado Tavares*





# PREFÁCIO

**E**m tempos de negacionismo, da utilização da mentira como estratégia política e de ataques à ciência, à pesquisa e à educação – sobretudo à universidade – nada melhor que uma poderosa ferramenta chamada Conhecimento. Só o conhecimento é capaz de fazer frente ao obscurantismo que o governo de 2019 a 2022 tentou, e ainda tenta, nos impor a qualquer custo.

Nenhum país do mundo se desenvolveu sem investimento maciço em educação. Mas a educação, embora dever do Estado, não deve se limitar a ele. Cabe a todas e a todos os interessados na construção de um Brasil mais justo ajudar a fazer do conhecimento um bem cada vez mais acessível à população brasileira.

É esse o sentido da série *Novas e Velhas Desigualdades na Era Digital*. São ao todo 15 livros, frutos dos Ciclos de Debates Formativos desenvolvidos pelo Instituto a partir da aproximação com mais de 200 produtores de pensamento e intelectuais experientes na formulação de políticas públicas brasileiras.

A série faz parte de um dos eixos de trabalho do Instituto Lula, encarregado de analisar as novas desigualdades na chamada era digital. Ela parte da constatação de que o mundo passa por uma mudança profunda, na qual as tecnologias digitais de informação reestruturaram a sociedade e o próprio Estado, exigindo novos esforços na construção de políticas públicas que façam frente a essas desigualdades.

Os livros contemplam temas fundamentais para o futuro do Brasil na era digital, tais como trabalho e renda, meio ambiente, democracia e representatividade, assistência social e políticas públicas, entre outros.

As políticas sociais assumiram centralidade em nossa experiência de governo e nos mostraram que desenvolvimento econômico sem desenvolvimento social não passa de mera falácia. Comprovamos isso criando um dos maiores sistemas de proteção socioassistencial do mundo, o Sistema Único de Assistência Social, o SUAS, que muito além da transferência monetária – lembrando que também criamos o maior programa de transferência de renda do mundo, o Programa Bol-

sa Família – levou segurança social e melhoria na qualidade de vida de milhões de cidadãos brasileiros.

Por trás de cada um dos 15 livros existe muito trabalho. Um trabalho que nasce do esforço coletivo e do amplo diálogo, mas que, antes de tudo, tem como ponto de partida uma história de amor pelo Brasil e pelo povo brasileiro construída ao longo de duas décadas.

O Instituto Lula nasceu da necessidade de luta e da vontade de mudança. Cabe lembrar que após as eleições de 1990, uma onda de desânimo se abateu sobre o país. O Partido dos Trabalhadores (PT) era, já naquele momento, a principal referência da oposição, mas tínhamos pouca estrutura que nos permitisse dialogar com a população.

Eram tempos difíceis para a oposição. Ainda mais uma oposição que tinha origem na luta dos trabalhadores. Havia dificuldade para furar os bloqueios da grande mídia, que queria nos colocar às margens da história. Mas eram também tempos férteis para a busca de soluções para os grandes desafios do país.

Podíamos ter nos acomodado com a catástrofe que foi o governo Collor. Mas sabíamos que não era razoável cruzarmos os braços enquanto as coisas ruíam. Foi então que, contra todas as dificuldades, criamos o Governo Paralelo.

Era imperativo enfrentar os aventureiros que compunham o núcleo do governo Collor. Demonstrar que era possível fazer de outra forma, e até mesmo apontar caminhos. Convocamos especialistas, elaboramos políticas e mostramos que não apenas tínhamos propostas, mas que sabíamos como governar para todos, com atenção especial voltada para a parcela mais necessitada do povo brasileiro.

Dessa experiência do Governo Paralelo nasceu, em 1993, o Instituto Cidadania. Ali reunimos pessoas, especialistas das mais diversas áreas, que tinham uma importante contribuição a dar no combate às desigualdades.

Nosso segredo era que tínhamos, além dos melhores cérebros, grandes corações comprometidos com o povo brasileiro. Isso explica por que o Instituto Cidadania foi o berço de projetos como o *Fome Zero*, entre tantos outros.

Algumas das iniciativas formatadas no Instituto Cidadania foram implementadas depois e desenharam a feição dos nossos governos futuros. Na época não sabíamos se – e quando – poderíamos colocar em práticas essas ideias. Podia não ter acontecido, mas sabíamos que se tivéssemos a honra de governar, precisaríamos estar preparados para mudar o Brasil. Esse era o espírito daquela época: esperança, força, comprometimento e responsabilidade.

Em 2011, quando deixei a Presidência da República, o Instituto Cidadania deu lugar ao Instituto Lula, e o que era um espaço para discussão de ideias para o futuro do país teve que lidar com outras preocupações.

O legado dos meus dois governos foi incorporado ao Instituto Lula, e a questão internacional passou a ter um lugar de destaque nas nossas relações institucionais. Construímos pontes nas relações com a África e a América Latina, porque tínhamos muito o que compartilhar.

Alguns podem dizer que se trata de fases distintas: o Instituto Cidadania na oposição, depois o Instituto Cidadania durante os meus dois governos, e finalmente o Instituto Lula após a minha saída da Presidência. Mas eu vejo como uma coisa só: uma instituição que sempre esteve preocupada em reunir esforços, projetos, propostas, ideias para fomentar políticas públicas e com elas transformar o Brasil, melhorar a vida do nosso povo.

No Instituto Lula, após 2010, passamos a organizar, sistematizar e preservar a memória dos meus governos. Fizemos conversas, viagens, conferências para que o projeto *Fome Zero* fosse replicado no mundo. Um programa de tamanho sucesso merecia ser estendido a todos os países onde existisse a tragédia da insegurança alimentar. Porque não é possível que em pleno século XXI ainda tenhamos mais de um bilhão de miseráveis no mundo, e que homens, mulheres e crianças continuem morrendo de fome.

Sabemos o muito que fizemos, mas temos consciência do que ainda precisamos e podemos fazer. Queremos que o povo sofrido do Brasil e do mundo tenha o direito ao mínimo de três refeições por dia, para daí em diante caminhar rumo à sua autonomia. Esse é um objetivo que nos move todo dia, nos faz levantar cedo e trabalhar para realizar.

Por isso, mesmo quando perseguiram o meu legado, invadiam o Instituto Lula, me confinaram numa prisão política e me impediram de disputar as eleições de 2018, não perdi a esperança e o entusiasmo. Eu não tinha dúvidas de que a verdade e o amor venceriam o ódio e a mentira.

O fato concreto é que a partir de 2020, quatro anos após o golpe contra a presidenta Dilma, voltamos a trabalhar com ainda mais foco naquilo que nós, do Instituto Lula, sabemos fazer muito bem: buscar soluções para mudar o Brasil, sobretudo no momento de ascensão do fascismo e da tentativa de destruição de tudo o que construímos.

Por tudo isso, é com grande alegria que damos início a essa série de livros. Ela faz parte de um esforço para olhar o Brasil na perspectiva do futuro. É fundamental olharmos para a frente. Ver o que o século XXI apresenta de desafios e oportunidades. Desenhar as políticas públicas para as novas gerações. Continuar a fazer mais e melhor, aprendendo com o passado e sempre atentos às mudanças.

Temos muito o que reconstruir. Precisamos erguer novamente os alicerces do futuro. Contamos com vocês, leitores e leitoras, para essa missão.

***Luiz Inácio Lula da Silva***

Presidente da República do Brasil



# AMÉRICA LATINA DIANTE DA RECONFIGURAÇÃO DA GEOECONOMIA E DA GEOPOLÍTICA

Giorgio Romano Schutte<sup>1</sup>

## Resumo

As rivalidades entre os polos dinâmicos da economia mundial e internas a estes representam desafios e oportunidades para as regiões periféricas, como a América Latina. O presente texto pretende contribuir com esse debate e é composto de duas partes. Na primeira, é feita uma reflexão sobre a reconfiguração do poder global em torno de três debates contemporâneos: o surgimento de um eixo dinâmico do Pacífico de lado – e não em substituição – ao eixo Atlântico Norte; o declínio relativo, mas não absoluto, do poder estadunidense; e a caracterização da atual tensão entre os EUA e a China como uma nova guerra fria. Na segunda parte, é apresentada a posição da América Latina e o Caribe (ALC) nesse contexto a partir de atuação da

---

1. Professor doutor – UFABC.

China, EUA e a União Europeia na região. Diante desse quadro, cabe a ALC buscar um “não alinhamento ativo” e se posicionar de forma articulada. A abordagem combina uma análise da política com a economia internacional.

**Palavras-chave:** Brasil; América Latina e Caribe; China; EUA; UE; Economia Política Internacional

## Introdução

As rivalidades entre os polos dinâmicos da economia mundial e internas a eles representam desafios e oportunidades para as regiões periféricas, como a América Latina. Tal constatação está longe de ser mera reflexão acadêmica. Um entendimento apurado a respeito da reconfiguração do poder econômico e político mundial é condição essencial para pensar estratégias de emancipação, visando um desenvolvimento soberano, em um primeiro momento diminuindo e, depois, superando os graves desequilíbrios socioeconômicos e ambientais.

O presente texto pretende contribuir com esse debate e é composto de dois blocos. No primeiro, será apresentada uma análise do movimento das placas tectônicas da geopolítica e da geoeconomia que está reconfigurando a (des)ordem política e econômica internacional, a partir de três seções. Primeiro, uma reflexão sobre a hipótese de haver um deslocamento do eixo dinâmico da economia internacional do Atlântico para o Pacífico. A segunda seção aborda o debate sobre um suposto declínio do poder norte-americano, e a terceira seção do bloco inicial discute a hipótese de estarmos entrando em uma segunda Guerra Fria. Essas reflexões são sustentadas com dados atualizados e com conclusões necessariamente preliminares e ensaísticas, já que estamos analisando fenômenos em andamento.

No segundo bloco, essa discussão é trazida para o âmbito da América Latina e o Caribe (ALC), também a partir de três seções. Na primeira, uma análise da expansão, em um curto prazo de tempo, da presença chinesa, sobretudo no âmbito econômico e comercial e a receptividade dos diversos países da região. A segunda seção reflete sobre o que isso significa para os EUA, que continuam tendo a Doutrina Monroe como referência, considerando a região como seu quintal, embora a ampliação da presença chinesa tenha se dado justamente em uma época marcada por uma falta de prioridade da região nas ações estadunidenses. A terceira seção lembra a presença na região da outra perna do eixo Atlântico Norte, a Europa. A reação europeia é analisada a partir do caso das negociações em torno do Acordo MERCOSUL-União Europeia. Essas três seções do segundo bloco também trazem dados atualizados e dialogam com os debates em curso.

Nas considerações finais, conectamos essa discussão com um novo conceito que foi lançado em 2019 por Carlos Ominami, que defendeu um “não alinhamen-

to **ativo**”, que supera o falso e simplista consenso entre as várias forças políticas da região de simplesmente manter-se distante da crescente rivalidade entre os EUA e a China para poder aproveitar o máximo de ambos.

## Reconfiguração-deslocamento do Atlântico para o Pacífico?

Há mais de três décadas especula-se sobre um suposto deslocamento do eixo dinâmico da economia mundial do Atlântico Norte para o Pacífico (KENNEDY, 1988; ARRIGHI, 1994). Em um primeiro momento, essa reconfiguração teria como locomotiva a expansão do capitalismo japonês. Frank (1998) foi um dos pioneiros em colocar a China no centro dessa tese. O ressurgimento da economia chinesa e a consolidação da japonesa são fatos. São hoje, respectivamente, a segunda e a terceira economia do mundo. O que não se confirmou (ainda) é o declínio do eixo EUA-União Europeia, ou seja, do complexo político-econômico do Atlântico Norte, o que justificaria a tese de um “deslocamento” (TAVARES, 1997; PANITCH e GINDIN, 2013; PORTER, 2015; SCHUTTE, 2019; 2021). Possível afirmar é que surgiu um novo polo dinâmico, ao lado e em competição com o polo do Atlântico Norte, tal como configurado no pós-II Guerra Mundial sob a hegemonia estadunidense e ‘returbinado’ na era Reagan (1981-1989).

Para entender o significado histórico desse movimento, cabe relembrar rapidamente as diferentes fases de expansão do capitalismo dos EUA. Entre a independência em 1776 e o final do século seguinte, a expansão se deu no próprio território americano, com o movimento para o Oeste, a incorporação de territórios mexicanos e a exterminação dos povos originários. Foi com o corolário Roosevelt, proclamado em 1904 (STUART, 2011), que se projetou de fato a hegemonia sobre América Latina e, a partir daí, uma expansão para o Pacífico, com uma sequência de eventos: incorporação do Alaska e a conquistas das ilhas do Pacífico (Midway, Havaí, Wake, Guam, Samoa Americana, Guam), até a colonização das Filipinas, um arquipélago posicionado de forma estratégica para projetar seu poder na Ásia. Ou seja, a primeira expansão dos EUA fora do hemisfério ocidental foi para o Pacífico, e não para o Atlântico.

Foi durante e depois da Segunda Guerra Mundial que o capitalismo estadunidense veio a se projetar globalmente, estabelecendo a *Pax Americana* e tendo o Atlântico Norte como sua espinha dorsal e a América Latina como semiprotetorado na vigência da Doutrina Monroe. Mesmo antes de entrar na guerra e antes de uma clara sinalização da vitória aliada sobre o nazifascismo, o presidente Franklin Delano Roosevelt (FDR) e o primeiro-ministro britânico, Winston Churchill, lançaram, em agosto 1941, o “*Atlantic Charter*”, que anuncia essa opção. A construção do polo dinâmico do Atlântico Norte se deu por meio da ofensiva Marshall (VAN DER PIJL, 2012), termo que ajuda a compreender a conexão entre a expansão das multinacionais estadunidenses para Europa (GILPIN, 1976), a formação da Organi-

zação do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) em 1949 e o Plano Marshall propriamente dito. Observe que a OTAN foi, portanto, desde o início, parte uma estratégia de integrar e enquadrar o capitalismo europeu em uma nova configuração liderado pelos EUA, com o dólar e o fordismo como forma dominante da organização social das forças produtivas.

Nesse mundo, a América Latina situava-se na periferia e era considerada parte da esfera natural de influência estadunidense, prevalecendo a doutrina de negar-lhe o acesso a recursos estratégicos de qualquer outra potência (“*strategic denial*”).

O que mudou é que, a partir de meados da década de 1970, surgiu um novo dinamismo econômico na Ásia, com a ascensão japonesa. Com a consolidação da sua força e inovação da organização produtiva (Toyotismo), veio o despertar dos tigres asiáticos (Coreia do Sul, Taiwan, Hong Kong e Singapura), em um modelo de divisão regional de trabalho conhecido como gansos voadores (seguindo o ganso-líder Japão). Nesse momento, houve o surgimento ideias de um deslocamento do Ocidente para o Oriente (ARRIGHI, 1994). Após as crises financeiras asiáticas na segunda metade da década de 1990 a China emergiu como novo líder e organizador das cadeias regionais de produção. O espetacular crescimento chinês a partir do início do novo século, marcado por sua entrada na Organização Mundial de Comércio (OMC) em 2001, e a crise financeira global, originada nos EUA em 2008 e que acabou atingindo em cheio a Europa nos anos seguintes, reforçaram ainda mais essa noção de um deslocamento do eixo dinâmico da economia mundial do Ocidente para o Oriente.

Há, portanto, outra forma de caracterizar a reconfiguração geoeconômica mundial: ao invés de enfatizar o deslocamento, pode-se falar no ressurgimento de um segundo polo dinâmico. Em perspectiva história trata-se de um reequilíbrio, superando o descompasso que a concentração de poder econômico e político no Atlântico Norte tinha provocado em detrimento do peso das economias asiáticas.

Com isso, pode se afirmar uma queda relativa do peso do Atlântico Norte, mas não necessariamente um declínio que sugere uma queda absoluta, o que, por enquanto, não se verifica. A título de exemplo, compara-se, na tabela 1, a evolução do PIB da Alemanha em termos nominais e em termos relativos entre 1990 e 2020.

Tabela 1 – Evolução PIB em termos absolutos (USD) e relativos (% do PIB mundial)

	<b>1990</b>	<b>2020</b>
PIB Alemanha	US\$ 1,772 trilhão	US\$ 3,8 trilhões
% PIB mundial	7,8%	4,5%

Fonte: Elaboração própria baseada em dados do Banco Mundial.

Há de se esperar um acirramento das disputas e rivalidades entre as potências econômicas, agrupadas em torno de dois polos (Atlântico Norte e Ásia Pacífica), embora com disputas e rivalidades no interior de ambos. Isso se dá no contexto da quarta revolução industrial-tecnológica e de um avanço de políticas neomercantilistas visando integrar os capitais nacionais às estratégias geopolíticas. Os oligopólios que controlam as cadeias globais de valor operam, porém, ainda fortemente com uma lógica global, aproveitando das oportunidades de produção, tecnologia e mercado onde existirem condições mais favoráveis.

O polo Atlântico é mais coeso e continua essencial para os EUA exercerem sua influência global. As forças centrífugas e a competição entre o capitalismo da Europa continental e o anglo-saxão (EUA e Reino Unido) se restringem, por enquanto, à esfera geoeconômica, com pouco desdobramento para o âmbito político, muito menos para a esfera militar. O interesse dos EUA é ter uma Europa forte o suficiente para reagir às pressões chinesas e russas e fraca o suficiente para poder impor os seus interesses.

Na esfera econômica, a China tentou, nos últimos anos, apostar no potencial centrífugo, com acordos e diálogos China-Europa. Um marco dessa política foi a conclusão, após sete anos, da negociação de um mega acordo sobre investimentos, no final de 2020. Por vários motivos, a sua ratificação foi barrada no Parlamento Europeu em maio de 2021. Outro ator que, utilizando sua condição de potência energética, tentou estimular forças centrífugas foi a Rússia. Mas, nesse caso, no início de 2022 o próprio país, ao invadir a Ucrânia, paradoxalmente, reforçou o reenquadramento europeu nas diretrizes de segurança dos EUA.

Já voltando-se para o Pacífico, identifica-se um quadro de disputa complexa no que podemos chamar de área geopolítica “Indo-Pacífica”, na qual inclusive os EUA se apresentam como potência do Pacífico, buscando alianças, principalmente com Japão, Índia, Austrália, Vietnã e Coreia do Sul, para equilibrar a ascensão chinesa. Já no campo econômico, os países asiáticos gravitam em torno da pujança da economia chinesa, tanto os de menor nível de desenvolvimento (os da Associação de Nações do Sudeste Asiático, Asean) ou de industrialização avançada (Japão, Coreia do Sul e, inclusive, Taiwan). Observa-se que as empresas multinacionais estadunidenses também mantêm, por enquanto, uma presença forte no território chinês, considerando o tamanho de seu mercado e o dinamismo tecnológico em diferentes setores. É uma situação na qual os interesses estratégicos de médio e longo prazo dos EUA não coincidem com os de curto e médio prazo de capitais particulares (SCHUTTE, 2021).

## Reconfiguração – declínio do poder americano?

O mundo está vivendo um *revival* do debate do final da década de 1970 sobre o fim da hegemonia estadunidense. Naquele momento, um conjunto de fatores

suscitou dúvidas a respeito da capacidade dos EUA em manter sua hegemonia tal como organizada desde o final da Segunda Guerra Mundial. Hoje em dia, por circunstâncias e processos diferentes, a mesma encruzilhada se faz novamente presente, com consequências e possíveis escolhas postas a inúmeros países do mundo, inclusive na América Latina.

Na segunda metade do século passado, a Guerra do Vietnã havia desmoralizado a capacidade militar estadunidense, enquanto as economias alemã e, sobretudo, a japonesa estavam demonstrando maior capacidade de inovação e de aumento da produtividade (VOGEL, 1999). No “desastroso” ano de 1979, os EUA não tinham uma reposta nem à invasão do Afeganistão pela União Soviética nem à revolução no Irã, que transformara do dia para a noite um aliado estratégico em um arqui-inimigo. Além disso, havia um enfraquecimento da coesão interna, com os movimentos de contestação à guerra no sudeste asiático mobilizando massas de jovens e uma forte politização da questão racial, entre outros aspectos.

Ocorre, porém, que, à época, não havia uma real alternativa para os EUA. A União Soviética tinha certo poderio militar, mas carecia de poder econômico. Já no caso de Japão e Alemanha, era o contrário. Além do mais, os últimos dois dependiam dos EUA para sua segurança. Estes, sob o comando do Ronald Reagan, então, iniciaram um processo bem sucedido para reorganizar sua hegemonia: Hegemonia 2.0, baseada em três pilares (SCHUTTE, 2019). Primeiro, o aumento expressivo dos investimentos militares, com os quais foi dada inclusive uma contribuição crucial para a queda da União Soviética, incapaz de acompanhar a nova corrida armamentista. Segundo, a ofensiva do dólar fazendo uso da política monetária para restabelecer o controle sobre o fluxo da moeda no mundo, com efeitos colaterais desastrosos para as economias latino-americanas endividadas, em particular a do Brasil. O fortalecimento do dólar como moeda central para a economia mundial e o direcionamento dos excedentes para financiar o duplo déficit estadunidense (déficit na balança comercial e o déficit público) criaram também as bases para a chamada “financeirização” (TAVARES, 1997). Terceiro, uma aposta em uma nova revolução tecnológica em torno da informática e das telecomunicações, que viria a originar novos gigantes corporativos, como Google, Facebook, Apple, Amazon e Microsoft, além de uma reestruturação da estrutura produtiva dos antigos oligopólios, com uma onda de fusões e aquisições, como a junção dos dois gigantes de petróleo Exxon e Mobil. Nesse contexto, o aumento do gasto militar foi fundamental na articulação da terceira revolução tecnológica.

Parte do processo se deu por meio do reenquadramento dos aliados. O Japão foi levado a uma forçada valorização do iene e a suportar restrições “voluntárias” à exportação (*Voluntary Export Restraints*). Já a Europa Ocidental, por meio de uma série de articulações políticas, passou por um enfraquecimento de suas forças autonomistas. Assim, nos anos seguintes, depois que Reagan conseguiu reorganizar o poder dos EUA, coube a Bush 'pai' (1989-1993) reincorporar o antigo bloco soviético, e a Bill Clinton (1993-2011), embrulhar a remodelada hegemonia em novas

instituições multilaterais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, na sigla em inglês), além de reorientar instituições já existentes, como no caso da OTAN.

Adentrando no século atual, a década de 2000 foi um teste para a Hegemonia 2.0. A explosão das Torres Gêmeas (setembro 2001) e a implosão do Lehman Brothers (setembro 2008) trouxeram desafios enormes. No campo militar, a guerra no Afeganistão se tornou o mais longo conflito militar da história dos EUA, deixando como única saída um acordo com os talibãs, cuja destruição era o objetivo inicial da operação. A invasão do Iraque (2003), por sua vez, conseguiu derrubar e matar Saddam Hussein, mas, ao invés de resultar na instalação de um regime pró-americano, o que se assistiu foi ao caos com o surgimento de grupos radicais (Estado Islâmico) e, sobretudo, o avanço da influência do Irã, cuja contenção era um dos objetivos centrais da política externa estadunidense desde 1979.

No campo econômico, a crise financeira de 2008 foi um enorme desafio para a hegemonia dos EUA, à qual se juntou a crise política da democracia liberal, incapaz de lidar com as crescentes concentrações de renda e riqueza, com mecanismos de compensação esvaziados pelas crises das dívidas fiscais.

Nesse contexto, houve a eleição de Obama (2008), que alertou no seu Discurso à Nação (*State of the Union*) em 2011 para um novo *Sputnik moment*, referência ao choque que rondou pelos EUA após a percepção, na década de 1950, de que a União Soviética tinha supremacia na tecnologia espacial. Na época, os EUA reagiram com uma mobilização nacional que iria, com o projeto Apollo, levar o homem à lua, com o objetivo principal de mostrar ao mundo todo a liderança dos Estados Unidos. Obama sugeriu que o desafio atual fosse a China, não mais vista como território para produzir com mão de obra barata, mas como uma potência industrial-tecnológica soberana, com crescente dinamismo inovador. Ou seja, desde o início da década de 2010, os EUA assumem precisar de uma nova “revolução” para manter sua liderança e estancar o processo de decadência.

O que difere a situação atual daquela do final da década de 1970 é a ascensão de uma nova potência econômica com capacidade militar, um desafio novo para a hegemonia dos EUA: a China. A incorporação do gigante asiático como fábrica do mundo, uma nova fronteira de expansão do capitalismo, sob coordenação das grandes corporações ocidentais, era um elemento fundamental para o sucesso da consolidação da Hegemonia 2.0.

Ao longo desse processo, a China adquiriu força econômica e sob a nova liderança do presidente Xi Jinping<sup>2</sup> surge um claro objetivo, por parte da China, de sair da posição subordinada nas cadeias produtivas, colocando-se à frente da produção e apropriando-se do valor adicionado, com estratégias de inovação e controle tecnológico. Assim, a economia chinesa parece cada vez menos se enquadrar na lógica

---

2. Xi foi nomeado vice-presidente da República Popular da China (RPC) em 2008, uma indicação que iria ser o sucessor do então presidente Hu Jintao. Em 2012, assumiu a secretária-geral do Partido Comunista da China (PCCh) e, no ano seguinte, a presidência da república.

de uma sub-região do capitalismo transnacional, embora a presença de capitais internacionais ainda domine parte expressiva da sua estrutura produtivo-tecnológica. Alguns autores apostam que os EUA conseguirão recuperar a ofensiva e obrigar a China a seguir o caminho do Japão no final da década de 1980 (PANITCH & GINDIN, 2013). Há, porém, uma grande diferença entre as duas nações asiáticas: no caso da China, há expressa vontade de se tornar uma potência mundial para garantir a continuidade de seu processo de crescimento e desenvolvimento, condição *sine qua non* para a manutenção do domínio do Partido Comunista da China. A subordinação da China a uma hegemonia 3.0 exigiria, portanto, um enfraquecimento interno do país, algo que não está no horizonte, embora nunca pode ser descartado como um dos possíveis cenários.

Que não parem dúvidas: a fotografia presente ainda mostra enorme concentração de poder econômico, tecnológico, político, cultural e, sobretudo, militar dos EUA. Já o filme a que se assiste evidencia uma dificuldade dos EUA em organizar e consolidar sua nova hegemonia diante dos desafios internos e externos mencionados.

Há, portanto, uma crise do modelo de hegemonia e um contendor em ascensão. Isso coloca os EUA novamente diante do desafio de se reinventarem ou abrirem mão das suas pretensões de serem o incontestável líder mundial, pactuando a ascensão da China e eventualmente uma maior autonomia da Europa. Nesse sentido, encontramos diante de um processo semelhante àquele que se viu no governo Reagan, em resposta ao declínio da hegemonia estadunidense no final da década de 1970.

Não obstante as divisões políticas e sociais internas acirradas, o que une as diversas forças nos EUA é o objetivo de barrar a ascensão chinesa como condição necessária, embora não suficiente, para manter sua posição. As diferenças dizem respeito às estratégias e táticas a serem aplicadas e às narrativas a serem utilizadas. Nesse sentido, o governo Donald Trump representou, de forma atrapalhada, essa busca de novas formas de manutenção da dominação.

Não à toa, a campanha eleitoral de Trump em 2016 reproduziu uma série de *slogans* da campanha de Reagan em 1980, em particular “*Make America Great Again*” e “*America First*”. Novamente, o campo de batalha, antes de ser militar, será econômico e político. Donald Trump, assim como fez Ronald Reagan, aposta no aumento dos gastos militares e na liderança em novas tecnologias, por meio de uma estratégia desta vez conhecida como Indústria 4.0 ou 4ª Revolução Tecnológica, que envolve massificação da robótica, Inteligência Artificial, Internet das Coisas, 5G, biologia sintética e reorganização da cadeia produção-distribuição-consumo via digitalização e plataformação (SCHWAB, 2016; IEDI, 2018).

O governo Biden (2021-2024) iniciou seu mandato projetando uma tentativa organizada para simultaneamente revitalizar sua economia – sobretudo sua base industrial-tecnológica –, repactuar a coesão social e enfrentar o desafio colocado pela ascensão chinesa. Ou seja, o sentido é garantir a reprodução da hegemonia dos Estados Unidos, e Biden entende que, para isso, é preciso uma reorganização da economia política no próprio país. Não à toa, faz questão de justificar

em suas declarações as propostas de investimentos e gastos públicos trilionários referindo-se explicitamente à China. O *slogan Build Back Better* (Reconstruir Melhor) seria uma forma de resolver três problemas: COVID, Clima e China. Por meio de um processo de rejuvenescimento, há de se recuperar a clara liderança na corrida pela dominação da quarta revolução industrial-tecnológica e, ao mesmo tempo, repactuar uma coesão social interna para evitar que o império desmorone por suas próprias contradições e conflitos.

O que chama a atenção é que o Biden segue Trump ao enfrentar os novos desafios (a China, em particular) não com a força da transnacionalização e da ideologia da globalização liberal, mas com a lógica da rivalidade interestatal, re-colocando, na medida do possível, seus capitais a serviço dessa estratégia. Assim, paradoxalmente, a liderança do capitalismo globalizado se torna ela mesma a referência do novo nacionalismo econômico. Observa-se que a volta da competição interestatal, com estreitamento das relações entre Estado e capital, em detrimento da tendência de transnacionalização, vem acompanhada de investimentos no setor bélico, cuja participação nos gastos públicos aumentou de forma significativa em quase todos os países industrializados. De acordo com a renomada instituição de pesquisa *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI), em 2021, os EUA eram responsáveis por 38% do gasto bélico mundial, com 801 bilhões de dólares ao ano, o que representa 3,5% de seu PIB. Embora a China tenha se consolidado no segundo lugar e com o maior crescimento (72% desde 2012) neste *ranking*, em números absolutos, seus gastos chegam hoje a 293 bilhões de dólares, o que representa 1,7% de seu PIB (SIPRI, 2022). Ou seja, o que está em jogo é muito mais que uma “guerra comercial”.

Há de se mencionar ainda a presença militar única dos EUA no mundo. Enquanto a China, por enquanto, se contenta com uma base em Djibouti, em uso desde 2017, os EUA oficialmente mantêm 625 unidades fora de seus 50 Estados, sendo 111 em territórios sob jurisdição estadunidense, como o caso de Guantánamo. Dessas, 27 são classificadas como grandes, 23 médias e 508 pequenas (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 2018). Há, contudo, uma falta de transparência. Vine (2021) calculou 750 bases em 80 países em julho 2021. Uma análise dos dois levantamentos demonstra uma clara prioridade para Ásia e Alemanha. Os dois países com maior número oficial de bases são Alemanha e Japão, cada um com 119. Em número de soldados, do total de cerca 173 mil estacionados fora dos Estados Unidos, os dois maiores contingentes estão no Japão (53.700) e na Coreia do Sul (26.400).

De toda forma, as dificuldades e obstáculos para o governo Biden são vários e diversos. Há uma forte divisão política interna e interesses econômicos particulares que se opõem a renunciar aos privilégios e lucros financeiros extraordinários ligados à vigência da lógica neoliberal, por exemplo, no que diz respeito a oposição às reformas tributárias ou da legislação trabalhista. Mas também há sinais de fortes problemas sociais: a dificuldade que o governo encontrou para avançar

rapidamente no programa de vacinação contra COVID (porque cerca de 30% da população se opõe<sup>3</sup>), o número crescente de assassinatos em massa combinado a um aumento grande de venda de armas e o aumento expressivo de mortes por overdose de drogas, que saltou de 52.400 em 2015 para 91.800 em 2020, sendo dois terços relacionadas a opioides<sup>4</sup>.

O que interessa neste texto são sobretudo as dificuldades na esfera internacional. Em primeiro lugar, para o que pode ser denominado como “a ofensiva Biden” vingar no seu objetivo de conter a China, é preciso enquadrar os aliados. Para isso, o presidente começou logo a mostrar uma política externa mais focada e mais agressiva. No início de seu mandato, deixou claro que pretendia turbinar a aliança informal militar chamada Quad, envolvendo EUA, Índia, Japão e Austrália. Em seguida, em setembro de 2021, lançou o Aukus, que junta os EUA ao Reino Unido e à Austrália em torno de tecnologias militares, em particular de submarinos de propulsão nuclear, para projetar poder militar no Indo-Pacífico. Em 2022, tentou ampliar o escopo da nova ofensiva para a Ásia, com a criação do Quadro Econômico Indo-Pacífico (IPEF, na sigla inglesa), que foi recebido com ceticismo, sobretudo pelos países do sudeste asiático, pela falta de consistência da proposta.

De outro lado, Biden seguiu Trump ao diminuir o compromisso com o Oriente Médio, uma vez que a exploração de petróleo e gás não convencional tornou os EUA praticamente autossuficientes em petróleo (O’SULLIVAN, 2017). Há de se lembrar que a dependência de importação de petróleo chegava perto de dois terços do consumo do país quando George W. Bush resolveu invadir o Iraque, em 2003.

Biden enfrenta mais dificuldades para reenquadrar os aliados na Europa. Durante o governo Trump, a posição daqueles que buscam maior autonomia no velho continente, por exemplo, para negociações diretas (sem envolver os EUA) com a Rússia e a China. Biden procurou desde o início uma nova relação, entre outros fortalecendo a posição da OTAN. Mas ele encontra desconfiança, inclusive porque não se sabe a quão duradoura será essa nova política dos EUA. Além disso, muitos suspeitam que os EUA querem uma Europa forte suficiente para ajudar na contenção da China, mas fraca o suficiente para não atrapalhar os interesses americanos. E aí veio o caos na retirada de Kabul, ao final de agosto de 2021. A pedido dos EUA, 20 anos atrás, a invasão foi da OTAN, ou seja, havia tropas de muitos países europeus. A decisão e a forma de retirada dos EUA deixaram muitos desses países de ‘calça curta’, sendo obrigados a sair rapidamente também.

---

3. Disponível em: [https://www.economist.com/graphic-detail/2021/08/04/america-is-plummeting-down-the-global-vaccination-league-table?utm\\_medium=cpc.adword.pd&utm\\_source=google&utm\\_campaign=a.22brand\\_pmax&utm\\_content=conversion.direct-response.anonymous&gclid=CjwKCAjwnZaVBhA6EiwAVV9y9Arpy4ZPrIciKzdbSeedN5ro\\_juYnEZ4JgZRu8Rn6lDO-1a3b43a4BoCq-kQAvD\\_BwE&gclid=aw.ds](https://www.economist.com/graphic-detail/2021/08/04/america-is-plummeting-down-the-global-vaccination-league-table?utm_medium=cpc.adword.pd&utm_source=google&utm_campaign=a.22brand_pmax&utm_content=conversion.direct-response.anonymous&gclid=CjwKCAjwnZaVBhA6EiwAVV9y9Arpy4ZPrIciKzdbSeedN5ro_juYnEZ4JgZRu8Rn6lDO-1a3b43a4BoCq-kQAvD_BwE&gclid=aw.ds)

4. Disponível em: <https://nida.nih.gov/research-topics/trends-statistics/overdose-death-rates#:~:text=Opioid%2Dinvolved%20overdose%20deaths%20rose,2020%20to%2068%2C630%20overdose%20deaths.>

## Reconfiguração – rumo a uma nova Guerra Fria?

Embora existam divergências com relação ao ponto de partida da (primeira) Guerra Fria, ela termina com a queda do muro de Berlim (1989) e o fim da União Soviética (1991). Nos próprios EUA, surgiu logo em seguida um debate sobre como classificar o mundo que estava surgindo. O presidente Bush falou em seu Discurso para a Nação, 1991, de uma nova ordem mundial, se apropriando dessa forma de um termo que era na década de 1960 e 1970 uma reivindicação dos países do Terceiro Mundo para uma ordem mais justa (REUBENS, 2019). Havia quem imaginava agora a predominância sem contestação de uma ordem liberal liderada pelos EUA (FUKUYAMA, 2006), o surgimento de novos tipos de conflitos em torno de civilizações (HUNTINGTON, 1996), e quem identificava a presença permanente de ameaças que precisariam ser contidas na raiz (BRZEZINSKI, 1997). Como foi explicado, o que surgiu na década de 2010 foi um consenso de que o principal contendor a ser enfrentado é a China. Mas não há consenso se se caminha para a consolidação de uma segunda Guerra Fria ou não.

Há basicamente três argumentos usados para explicitar a principal diferença entre os dois períodos (HUNG, 2022): hoje, haveria uma integração e interdependência muito intensas; não haveria um embate ideológico e não haveria a pressão para alinhamento dos demais países do globo.

Sobre o primeiro ponto, é fato que a interação econômica entre China e os países da OCDE é muito diferente do que era na época com a União Soviética. É verdade também que já houve na história casos de guerras entre países que tinham intenso intercâmbio econômico e comercial, como a Primeira Guerra Mundial. Mas a principal questão diz respeito ao já mencionado ressurgimento do nacionalismo econômico ou neomercantilismo. Durante a chamada guerra comercial, declarada pelo governo Trump, surgiu o termo “*decoupling*”, como uma opção política para diminuir a interdependência de determinado país.

A experiência com a desorganização das cadeias produtivas internacionais e os problemas de abastecimento durante a COVID-19 reforçaram essa noção de que a interdependência teria ido longe demais e seguido somente os interesses financeiros a curto prazo das empresas envolvidas. Depois houve, em março de 2021, o episódio de um bloqueio o Canal de Suez por um porta-*container* que também revelou a enorme fragilidade da produção globalizada. Um ano depois, justo quando as principais economias estavam se recuperando da pandemia, veio a invasão da Ucrânia pela Rússia.

Observe-se que os programas de recuperação no EUA e na União Europeia reforçaram essa tendência de apostar em resiliência econômica nacional e projetos de investimento com apoio estatal para melhorar ou desenvolver capacidade industrial-tecnológica endógena ligadas à referida indústria 4.0. No caso dos EUA, um elemento fundamental é recentralizar o desenvolvimento tecnológico-industrial em seu território. Exemplos são o anúncio de expandir o programa *Buy American* nos

EUA logo no início do governo Biden, que usa o gasto público federal para, por meio da demanda, estimular investimentos no país<sup>5</sup> lançando mão de políticas conteúdo local. O governo Trump já tinha apostado nessa política. A começar com o exemplo da própria procura pela vacina. Com a *Operation Warp Speed*<sup>6</sup>, o governo dos EUA disponibilizou 10 bilhões de dólares para convênios com laboratórios, não só em troca de acesso privilegiado aos resultados, mas também de compromissos de se implantar parte da sua produção nos EUA. Ao mesmo tempo, o governo Biden aumentou em quase 30% os gastos públicos para 2023 com pesquisa aplicada e Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), chegando respectivamente para 111 bilhões de dólares e 205 bilhões de dólares<sup>7</sup>.

Na Europa, a aprovação do plano de recuperação ganhou o nome de Próxima Geração UE (*NextGeneration EU-NGEU*) e coincidiu com a aprovação do novo orçamento plurianual (2021-2027) gerando o maior pacote de estímulo europeu na sua história: foram 2,018 trilhões de euros injetados com o objetivo declarado de não só recuperar os danos provocados pela pandemia, mas investir em “uma Europa mais verde, mais digital e mais resiliente”<sup>8</sup>.

Na linguagem das autoridades europeias, ganhou muita força a defesa da “autonomia estratégica” (BORRELL, 2020), um conceito originário da esfera da segurança, mas que se tornou uma referência para defender políticas neomercantilistas. Esse conceito é usado para impulsionar parcerias entre empresas, governos e associações empresariais em torno de objetivos específicos de interesse comum, como a *European Battery Alliance (EBA)*, que visa garantir liderança e autonomia na área de eletrificação de transporte, e a *European Raw Materials Alliance (ERMA)*, que deve garantir o abastecimento de 30 componentes consideradas estratégicas (entre os quais lítio, terras raras etc.) por meio de produção doméstica, reciclagem e identificação de fornecedores politicamente confiáveis (“*friendly suppliers*”).

Ou seja, a vantagem chinesa em ter um Estado planejador que projete trajetórias tecnológicas em longo prazo agora encontra respostas por parte dos EUA e da União Europeia, por meio de renovados planos de políticas industriais-tecnológicas, envolvendo megainvestimentos públicos e articulando investimentos privados. De certa forma, pode-se falar de uma ‘chinesização’ de alguns aspectos da política econômica dos países ocidentais.

Na própria China, a guerra comercial, as sanções econômicas contra a importações de tecnologias avançadas, em especial microprocessadores de última geração,

---

5. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/07/28/fact-sheet-biden-harris-administration-issues-proposed-buy-american-rule-advancing-the-presidents-commitment-to-ensuring-the-future-of-america-is-made-in-america-by-all-of-americas/>.

6. Disponível em: <https://www.hhs.gov/about/news/2020/06/16/fact-sheet-explaining-operation-warp-speed.html>.

7. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/ostp/news-updates/2022/04/05/the-biden-harris-administration-fy-2023-budget-makes-historic-investments-in-science-and-technology/>.

8. Disponível em: [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en).

e mais recentemente a observação das sanções econômicas contra a Rússia relacionadas à guerra na Ucrânia, foram também uma alerta para a liderança do PCCh.

Ainda em abril 2020, Xi Jinping tinha lançado uma nova estratégia econômica, baseada no princípio da “circulação dual” (*dual circulation*). Ela foi publicada posteriormente, em novembro do mesmo ano, na Revista *Qiushi*, ligada ao PCCh, sob o título “Uma série de questões importantes na estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social de médio e longo prazo”. A politização das cadeias produtivas é criticada, e a resposta é clara: participação da economia internacional sempre que for possível, mas estar preparado para diminuir a dependência do comércio exterior em setores chaves, em particular na tecnologia, mas também no que diz respeito a segurança alimentar (XI, 2020). Na mesma linha, houve as intervenções do governo para frustrar a listagem de empresas chinesas nas bolsas de Nova York (IPOs). E, ao mesmo tempo, as autoridades estadunidenses também restringem a presença de empresas chinesas nas suas bolsas. Com isso, as empresas chinesas são incentivadas a se dirigirem aos mercados de capitais em Xangai e Shenzhen.

Olhando para o conjunto desses movimentos, há uma clara preocupação generalizada para manter as vantagens da globalização (os interesses econômicos), mas cada vez mais visando soberania econômica estratégica, o que implica aumento da intervenção estatal e de investimentos públicos. Políticas industriais, consideradas ultrapassadas na ideologia neoliberal, voltaram à agenda política. E, ao invés de “*outsourcing*” – transferência de partes ou toda a produção para lugares de menor custo – aparece agora “*reshoring*” – transferir produção de volta para o país de onde saiu –, “*nearshoring*” – transferir para um local de produção mais barato, mas mais perto do mercado consumidor e/ou da matriz – e “*friendshoring*” – transferir para países alinhados politicamente com o país de origem (YELLEN, 2022).

Ao mesmo tempo, assistimos a ações arbitrárias por parte dos EUA de proibirem ou restringirem a atuação de empresas chinesas em seu território, inclusive nas bolsas de valores. Esse movimento começou no governo Trump, não perdeu força no governo Biden e parece fazer, portanto, parte da política de contenção da China. De outro lado, na potência asiática também há uma série de obstáculos novos para as empresas ocidentais operarem o que levou empresas-plataformas como Uber ou LinkedIn a saírem do país (HUNG, 2022).

Assim, o argumento de interdependência econômica complexa como fator inibidor do surgimento de uma segunda guerra fria perde força.

O segundo argumento diz respeito à ausência e um conflito ideológico. De fato, no governo anterior de Trump a linguagem era de guerra comercial, críticas a comércio desleal, transferência tecnológica forçada, atuação das estatais etc. Inclusive, embora principalmente dirigidas à China, algumas dessas críticas eram usadas também contra supostos aliados, em particular União Europeia e Japão, com imposições de retaliações comerciais. Já no governo Biden, os EUA voltaram a usar uma linguagem que faz eco à guerra fria com defesa do “*free world*” e sobretudo começou

a insistir em dividir o mundo em “democracias” e “autocracias”, tendo os EUA o monopólio em definir esses conceitos e classificar os países de acordo.

Foi com esse espírito que o governo Biden convocou, em dezembro de 2021, de forma remota, a Cúpula para a Democracia (*The Summit for Democracy*), excluindo, portanto, países como China, Rússia, Cuba, Irã, Venezuela e Coreia do Norte, entre outros. No mesmo espírito, em junho do ano seguinte, o governo dos EUA aproveitou da sua condição de anfitrião da IX Cúpula das Américas para excluir arbitrariamente três países que classificou, no mesmo espírito, como sendo não democráticos: Cuba, Nicarágua e Venezuela. Isso contrasta com a presença de Raul Castro na VII Cúpulas das Américas no Panamá, em 2015, quando houve o histórico encontro bilateral com Obama. Observa-se ainda que as diferenças ideológicas e as diferentes concepções sobre direitos humanos não foram um obstáculo durante duas décadas de uma relação de simbiose na época chamado por Ferguson e Schularick (2007) de *Chimerica*. Hung (2022) lembrou a rapidez com a qual os EUA viraram a página da crítica ao massacre de praça Tienanmen em 1989 para estreitar as relações econômicas e comerciais.

Essa nova ênfase no aspecto ideológico para marcar a disputa com a China teve também uma resposta por parte do PCC. Aproveitando das comemorações pelo centenário do partido, o partido ensaiou um *revival* da ênfase nos fundamentos marxistas-leninistas e o papel do partido para liderar o país. Também nesse aspecto há, portanto, mudanças na direção de tensões que lembram a primeira guerra fria.

O terceiro ponto era a pressão sobre países terceiros, tanto os desenvolvidos quanto os em desenvolvimento, para marcar posição e se alinhar. A cruzada durante o governo Trump contra as atividades da Huawei, empresa privada chinesa e líder no desenvolvimento de sistemas de telecomunicação 5G, tinha muito mais o caráter de uma disputa econômica pela dominação da 4ª revolução industrial e de fato com pouco êxito na maioria dos países em desenvolvimento, mesmo aqueles na época fortemente alinhado ao governo Trump, como era o caso do governo Bolsonaro.

É nesse ponto que a diferença com a Guerra Fria se faz de fato ainda mais forte. Muitos países em desenvolvimento, mas até certo ponto mesmo a Europa, reivindicam uma autonomia para poder manter relações econômicas e comerciais com a segunda maior potência econômica que em breve será a primeira. Os financiamentos, investimentos e comércio com a China não vêm com condicionantes ou bandeiras ideológicas. E isso fez com que tanto a Venezuela de Nicolás Maduro como o Brasil de Jair Bolsonaro mantivessem intensas relações com o gigante asiático. Mesmo a Índia, que sequer pacificou suas fronteiras com seu vizinho do norte, ou o Japão, de disputas históricas com os chineses, estabelecem uma relação ambígua, no sentido de buscar aproveitar as relações comerciais e econômicas com a China e os EUA, mantendo suas correntes comerciais, por exemplo, equilibradas entre as duas potências.

## América Latina

Nessa parte a discussão é trazida para o âmbito da América Latina e o Caribe (ALC), com análises sobre a presença chinesa, estadunidense e europeia.

Embora conhecida como o “quintal” dos EUA, o capitalismo europeu se fez muito presente com comércio e investimentos. Porém, a grande novidade, desde a década de 2000, foi o rápido crescimento da presença da China, o que não refletiu necessariamente a ausência de interesse por parte dos capitais estadunidenses e europeus, mas sim o crescente dinamismo da economia chinesa, que, em meados de 2010, deixou de ser somente um dos principais receptores de capitais externos para tornar-se um dos maiores exportadores de capital (SCHUTTE, 2020).

A América Latina está, portanto, diante de três potências econômicas<sup>9</sup>, nenhuma delas com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentado e sustentável da região, ficando essa tarefa unicamente para si mesma. O entendimento da dinâmica do comércio, dos investimentos, dos financiamentos e da cooperação, existentes e potenciais, é de extrema importância para definir uma estratégia de desenvolvimento possível e necessária.

Considerando sua experiência histórica maior com os interesses europeus e estadunidenses, desde os primórdios da colonização, no caso da Europa, e os desdobramentos da Doutrina Monroe. Já a presença chinesa é bem mais recente, embora tenha se expandido de forma muito rápida (CEPAL, 2019; SCHUTTE, 2020), gerando interesse em entender as especificidades e características da relação da América Latina com a China.

### América Latina - China

A expansão chinesa para a América Latina se dá em quatro frentes que se ampliaram em ritmos diferentes e estão se reforçando: comércio, financiamentos, Investimentos Externos Diretos (IED) e projetos de infraestrutura. Esse *mix* é composto de forma diferente em cada país da região. Assim, por exemplo, a Venezuela é a primeira em valores de estoque de financiamentos dos bancos e fundos estatais chineses, enquanto o Brasil é o que mais atrai IED.

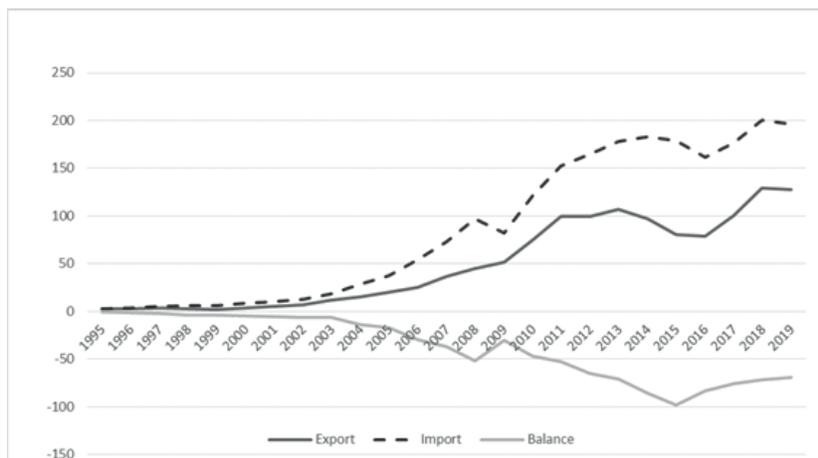
As relações econômicas entre a China e a ALC aprofundaram-se fortemente na década de 2010. Como mostra o gráfico 1, a participação da China nas exportações da região saiu de pouco mais de 1% em 1995 para 12% do total exportado em 2019. No mesmo ano, as importações também cresceram, correspondendo a 18% do total importado. Com isso, a corrente de comércio alcançou 324 bilhões de

---

9. No âmbito deste estudo, pelo seu escopo, não abordamos o caso do Japão, que sem dúvida merece maior atenção em estudos futuros por continuar sendo uma potência econômica e tecnológica com presença relevante na ALC.

dólares, com um déficit comercial regional com a China de 68 bilhões de dólares, não obstante o expressivo superávit do Brasil (20 bilhões de dólares).

Gráfico 1 – América Latina e Caribe – Exportações e Importações com a China (1995-2019) em bilhões de dólares



Fonte: UnctadStat, 2020. Elaboração própria.

Na sua totalidade, o maior mercado de exportação da América Latina continua sendo os EUA, mas somente por causa do México, sem o qual a China ocuparia já há vários anos essa posição. O México, por causa de sua integração produtiva e comercial, tem um alto volume de comércio, inclusive em relação ao seu PIB, que era de 78% em 2020, contra 32% no caso do Brasil no mesmo ano<sup>10</sup>. E o mercado estadunidense representa quase três quartos do total, seguido da União Europeia (com a qual México firmou um acordo de livre comércio em 2018). A China aparece somente entre os principais países importadores, em segundo lugar, com 14,4%, mesmo assim bem atrás dos EUA, com 54,4%<sup>11</sup>. Portanto, a realidade do México é muito diferente da dos demais países, em particular da América do Sul.

A China estabeleceu acordos de livre comércio com vários países da região: Chile, Costa Rica e Peru, está em processo de negociação com o Panamá e estuda a viabilidade de um acordo com a Colômbia (CASAS, FREITAS & BASCUÑÁN, 2020). E acordos de investimento com 12 países na região (CEPAL, 2019). Além disso, pode-se identificar um conjunto de empresas estatais que estão realizando inves-

10. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NE.TRD.GNFS.ZS?locations=BR>.

11. Disponível em: <https://santandertrade.com/en/portal/analyse-markets/mexico/foreign-trade-in-figures>.

timentos com apoio de bancos estatais chineses, seja por meio de participação em concessões de serviços públicos, seja como IED. Com isso, a China tem dado uma contribuição expressiva à expansão da infraestrutura na região e, junto a isso, à exploração de recursos naturais.

O financiamento desses projetos ficou a cargo principalmente do China Development Bank (CDB) e do Exim Bank. Na ALC, eles foram responsáveis por quase 140 bilhões de dólares de empréstimos no período entre 2005 e 2021, volume superior às carteiras do Banco Mundial e do Banco Interamericano para o Desenvolvimento (BID) (GALLAGHER & MYERS, 2020). A maior parte deles é das áreas de energia – hidrelétricas, eólicos – e infraestrutura – portos, telecomunicações, hospitais e tratamento de água (PETERS, 2020). A tabela 2 mostra a distribuição geográfica:

Tabela 2 – Financiamento chinês em infraestrutura na América Latina por país no período 2005-2021

Venezuela	US\$ 62,5 bilhões
Brasil	US\$ 30,5 bilhões
Equador	US\$ 18,2 bilhões
Argentina	US\$ 17 bilhões
Bolívia	US\$ 3,2 bilhões
Jamaica	US\$ 2,1 bilhões
México	US\$ 1 bilhão
Outros	US\$ 3,5 bilhões
Total	US\$ 138 bilhões

Fonte: Congressional Research Service, 2022; Cepal, 2021.

No caso de economias menores, em particular a Bolívia e o Equador, o impacto desses financiamentos é muito expressivo.

Cabe mencionar o envolvimento da região nas iniciativas chinesas de montar novos bancos multilaterais, voltadas para o financiamento de infraestrutura nos países em desenvolvimento. Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Peru, Uruguai e Venezuela são membros associados (*non-regional prospective member*) do Banco Asiático de Investimento e Infraestrutura (AIIB, na sigla inglesa), sendo que o Brasil participa também do Novo Banco de Desenvolvimento.

Não obstante as dificuldades para operacionalizar os projetos na quantidade e velocidade desejada por ambas as partes, havia uma vantagem no fato de que a própria região está desde 2000 tentando se organizar para gerar uma carteira de projetos de infraestrutura. Originalmente, o financiamento ficaria a cargo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), da Corporação Andino de Fomento (CAF) e do BNDES. Houve um afastamento dos tradicionais bancos de financia-

mento, BID e Banco Mundial, de grandes projetos de infraestrutura. Por esse e outros motivos, vários deles que não saíram do papel ou que não foram completados entraram nas negociações com os bancos e fundos chineses (PIRES, 2020).

No acumulado até 2018, mais de 50% do estoque de investimentos chineses na ALC foram dirigidos para o setor de energia (P&G e eletricidade), com mineração (30%) em segundo lugar (PETERS, 2019). O peso de energia se deve às operações no Brasil. A ALC, sem o Brasil, mostra a mineração em primeiro lugar. Além do petróleo, surgiu um forte interesse em projetos relacionados ao lítio, matéria-prima estratégica para a eletrificação do transporte individual, sendo que cerca de 75% das reservas do material estariam na América do Sul (PIRES, 2020). Ganhou destaque também a atuação de empresas Huawei e ZTE na ampliação e modernização da telecomunicação (5G), o que chamou a atenção dos EUA. A partir de 2019, no meio de uma queda absoluta e relativa do IED chinês, verificou-se uma diversificação, com maior peso relativo para os setores de serviço e manufatura (CEPAL, 2021). E, dentro da rubrica de energia, há uma diversificação para investimentos em novas renováveis, em particular eólica e solar, como é o caso, por exemplo, da China Three Gorges (CTG) no Brasil.

Observamos, porém, que permanece a predominância de empresas estatais. Analisando o estoque de IED chinês para ALC no período 2000 e 2021, 76,7% são capital oriundo do setor público. E os cinco maiores investidores, responsáveis por mais de 40% do total são empresas estatais: China Petroleum&Chemical Corporation (Sinopec), China National Offshore Oil Corporation (CNOOC), State Grid Corporation, China Three Gorges (CTG) e China minmetals group (PETERS, 2022). No período de 2005-2020, as estatais eram responsáveis por 82% de todas as aquisições chinesas na ALC (CEPAL, 2021, p.14). E no caso das aquisições não se verificou uma diversificação. Analisando todas elas entre 2005 e 2020, verifica-se que 81% envolviam os setores de mineração, energia e infraestrutura para transporte.

A preferência chinesa pela construção de espaços multilaterais em que as principais regras do jogo são bilaterais aplicou-se também à ALC. A China apostou na Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), formalizada em dezembro 2011, como o espaço de articulação dos 33 países da ALC, como mecanismo de articulação com a região. Foi durante a visita de Xi Jinping à região, em 2014, que se aprovou a Cúpula China-CELAC e criou-se o Fórum China-CELAC (CCF), com a fórmula 1+3+6 Cooperation Framework. No caso, “1” se refere ao China-CELAC *Joint Plan of Action for Cooperation on Priority Areas*. O número “3” são os *drivers* da cooperação: comércio, investimento e finanças. E o “6”, as áreas prioritárias: energia e recursos, construção de infraestruturas, agricultura, indústria transformadora, inovação científica e tecnológica e tecnologias da informação (TI). A primeira reunião ministerial do CCF ocorreu em Beijing, em 2015. Contudo, a diplomacia brasileira manteve a preferência por negociar com a China no âmbito bilateral, diminuindo a importância do CCF enquanto instrumento de articulação

regional e rejeitando qualquer formulação na Declaração da cúpula que afirmasse a adesão da região à iniciativa. Desse modo, tem sido por meio de negociações bilaterais que a China busca a adesão da ALC à sua iniciativa Cinturão e Rota da Seda (*Belt and Road Initiative* – BRI).

Inicialmente, o lançamento do projeto *One Belt, One Road*, em 2013, causou certa preocupação em alguns setores na ALC. Era fato que o subcontinente não tinha nenhuma relação com a antiga Rota da Seda, e a dúvida era se isso poderia significar uma diminuição da importância que a China vinha dando à América Latina para priorizar investimentos na Eurásia e na África. Logo a iniciativa ampliou seu escopo e largou a referência a “*one*” *belt*, sendo rebatizada em março de 2015 para *Belt and Road Initiative* (BRI). O BRI ampliou seus horizontes não somente do ponto de vista geográfico, abrangendo potencialmente qualquer país interessado em assinar algum Memorando de Entendimento, e era cada vez mais visto como o principal veículo para introduzir a globalização com características chinesas. Ela também abriu o leque de atividades, embora mantendo o foco principal na infraestrutura física, para poder incluir investimentos em outros setores, desde que com envolvimento de empresas e financiamentos chineses. Em outras palavras, o BRI começou a se confundir cada vez mais com a própria expansão global do capital chinês e a política externa de Beijing (ROLLAND, 2019). Projetos preexistentes, até aqueles já executados, começaram a ser computados no BRI (JONES & ZENG, 2019).

Nesse contexto, não surpreende que agora a própria diplomacia chinesa tenha começado a procurar a integração formal de seus parceiros latino-americanos. Uma tentativa por parte da diplomacia chinesa de coordenar esta participação em nível regional fracassou pela resistência do Brasil e, em seguida, em virtude do enfraquecimento das próprias estruturas de integração regional, em particular a CELAC<sup>12</sup>.

As economias menores entenderam, porém, que a adesão formal à maior iniciativa global chinesa seria uma janela de oportunidade que poderia dar acesso a novos fundos e atrair investimentos. De qualquer forma, com ou sem um Memorando de Entendimento (MoU – sigla em inglês) formalizando a adesão ao BRI, todos países latino-americanos têm as mesmas e grande expectativas em relação ao potencial dos investimentos em infraestrutura em ferrovias, portos, estradas, aeroportos, linhas de ultra alta voltagem, cabos marítimos e redes de comunicação, em particular 5G (PIRES, 2020).

Até o final de 2021, 19 países tinham aderido, mas grandes economias da região, em particular Brasil, Argentina e México, ficaram de fora, embora continuem sendo prioridade para a expansão chinesa (DREYER, 2019). Isso mudou com a adesão da Argentina, em fevereiro 2022<sup>13</sup>, que foi seguida de uma sugestão da China para que a Argentina se juntasse também ao BRICS. Curiosamente, em

---

12. Em 2020 o Brasil inclusive deixou de fazer parte da CELAC.

13. Disponível em: <https://dialogochino.net/en/uncategorised/argentina-joins-china-belt-and-road-initiative/>.

seguida, a Argentina foi prestigiada pelo Ocidente, sendo ela e não o Brasil a convidada especial da América Latina para a Cúpula do G7 na Alemanha, em junho do mesmo ano.

Ao mesmo tempo, a China desenvolveu também outras formas de estruturar sua cooperação na esfera regional. Ela aderiu a organizações existentes, como o *Caribbean Development Bank* e do BID. O país ganhou status de observador na Organização de Estados Americanos (OEA), na Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), no Parlamento Latino-Americano e na Aliança do Pacífico (JAUREGUI, 2020). Na esfera diplomática, houve o estabelecimento de parcerias estratégicas novas (Costa Rica, Uruguai e Bolívia) e um “*upgrade*” de sete parcerias para o status de *strategic partnerships*. No caso do Brasil, elevou-se para *global strategic partnership*. Essas nomenclaturas têm um significado nebuloso para os países da região, mas fazem parte da atuação chinesa. Outra característica da estratégia de ampliação de influência do país é o valor dado aos encontros de alto escalão, com várias visitas à região do presidente Xi Jinping (2013, 2014, 2016, 2018).

A década de 2020 começou com um esfriamento dos investimentos e financiamentos, muito em função de um movimento geral relacionado à pandemia. Mas há também certa reflexão de ambas as partes sobre a experiência da década passada. Do lado da China, há um amadurecimento e uma subida na curva de aprendizagem, o que deve resultar em uma abordagem mais focada. Isso vale tanto para os bancos de investimento como para as empresas estatais e privadas, essas últimas muito em função das dificuldades econômicas pelas quais a maioria dos países da região está passando.

Do lado das nações latino-americanas, houve uma aprendizagem, em dois sentidos. Primeiro, há por parte dos governos um entendimento maior sobre os limites do que se pode esperar da relação com a China, o efeito “Papai Noel não existe”. Segundo, o surgimento de um debate a respeito dos impactos negativos dos investimentos e do comércio com a China, em particular no que diz respeito ao aprofundamento da reprimarização das economias. Bernal-Meza (2016), por exemplo, contestou a tese de uma relação ‘ganha ganha’ (*win-win*) – muitas vezes alegada por representantes dos governos e de empresas chinesas ao caracterizar a relação China-ALC. Os fluxos de IED e os financiamentos teriam aprofundado, em alguma medida, a tendência da especialização regressiva imposta pela corrente de comércio. Para o autor, ela é vantajosa para todos, mas seria mais para uns do que para outros. Outra questão levantada pela CEPAL (2021) é que a recente diversificação nos IED chineses não reflete ainda o avanço significativo na capacidade tecnológica das empresas chinesas.

Contudo, se manteve, por parte de ambos os lados e dos vários agentes envolvidos, um interesse de consolidar e aprofundar a relação, mas buscando ajustar a sua operacionalização. Já Baiyi (2016, p. 22) expressou uma abordagem diferente. Embora reconheça a existência da crítica de reprimarização, de acordo com esse autor: a “grave assimetria estrutural” seria “simplesmente o resultado das vantagens

comparativas dos respectivos países”. Mais do que isso: a China não deveria ser vista como parte do problema, mas sim da solução – os investimentos chineses produziram uma modernização da infraestrutura e das indústrias dos países latino-americanos, contribuindo com capital e tecnologia. Contudo, na verdade, muito depende da capacidade dos países receptores de inserir os IED, independentemente de sua origem, em uma estratégia de desenvolvimento industrial-tecnológica. Foi, ao final, exatamente isso que a própria China fez.

Contudo, havia uma expectativa de uma retomada dos investimentos e financiamentos aos níveis anteriores a pandemia. Mas isso não se verificou em 2021. Diante de uma queda do IED total para América Latina de 45,4% em 2020 (UNCTAD, 2021), houve, em 2021, um crescimento de 67,9% no geral, mas ainda uma queda do IED chinês para a região de 1,1%. Com isso, a China inclusive caiu de uma participação no total de IED para ALC de 10,44%, em 2020, para 6,15%, em 2021 (PETERS, 2022). O próprio autor faz uma referência às crescentes tensões com os EUA para descrever o contexto dessa queda. Já a CEPAL (2021) sugere que isso reflete as novas prioridades do 13º Plano Quinquenal no consumo interno e a maior autossuficiência, no sentido da referida “circulação dual”.

No caso dos financiamentos chineses houve uma quase paralisação dos empréstimos para governos, com nenhuma operação nova em 2020 e 2021. Sem dúvida a pandemia gerou problemas tanto de lado da oferta pelos bancos de investimento chineses como de lado da demanda pelos países latino-americanos, mas pode-se identificar também uma reorientação da política chinesa. Os problemas de pagamento, em particular por parte da Venezuela e do Equador, devem ter tido seu peso nessa reavaliação. Há uma expectativa que os bancos retomarão seus financiamentos de forma mais modesta e focada nas empresas, tanto chinesas como latino-americanas (MYERS & RAY, 2022).

## Reação dos EUA

Desde que se tornaram uma potência global, os EUA desenvolveram uma ampla gama de instrumentos e opções para manter sua hegemonia hemisférica, muito além das invasões ou a organização de golpes, embora nada nunca seja descartado. Lá atrás, o Corolário Roosevelt foi apresentado como um “imperialismo de proteção”: para evitar a intervenção de potências europeias, os próprios EUA fariam as intervenções necessárias para reestabelecer a ordem, particularmente no Caribe e na América Central. Na década de 1930, Franklin Delano Roosevelt optou por uma abordagem mais branda que ficou conhecida como a Política de Boa Vizinhança, focando mais em relações econômicas e menos em projeção de poder militar no território. Na Guerra Fria, a prioridade era evitar o surgimento de outras Cubas e para isso qualquer meio era justificado, em particular sacrificando a democracia que se dizia defender. Na década de 1980, no governo Ronald Reagan, durante o últi-

mo capítulo da Guerra Fria, Jeane Kirkpatrick, a embaixadora na ONU e um dos principais formuladores da política externa nesse período, declarou que América Central era a região mais importante do mundo para os EUA.

Com o fim da Guerra Fria, a região perdeu o interesse estratégico para os EUA. No governo Clinton houve ênfase no estreitamento das relações econômicas e comerciais. Isso avançou parcialmente com o Acordo do Livre Comércio da América do Norte (NAFTA na sigla inglesa), vários outros acordos de livre comércio bilaterais, mas fracassou na ambição de criar uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Em seguida, houve os atentados de 11 de setembro (2001) o que provocou uma razoável diminuição de atenção com a região e talvez por isso tenha dado certa margem de manobra aos diversos governos de centro-esquerda que conseguiram se eleger justamente nesse período e à expansão chinesa.

Mas, ao longo da década de 2010, a presença chinesa começou a ganhar maior atenção. Uma presença econômica e comercial que a essa altura já ultrapassava a dos EUA na grande maioria dos países da região. A exceção é, como foi explicado, a economia mexicana, fortemente integrada não só por fluxos comerciais, mas por cadeias sub-regionais, e, inclusive, com um importante fluxo de remessas de trabalhadores migrantes nos EUA. O que movimenta uma possível volta à tensão no estilo guerra fria para conter a influência chinesa na América Latina talvez não seja tanto o fator econômico, mas os interesses geopolíticos mesmo.

Na visão de Mearsheimer (2001), por exemplo, os EUA nunca foram uma hegemonia global no sentido de ter o domínio de todos os países. O autor considera isso, inclusive, uma ambição inalcançável. O que os EUA foram, desde o início do século passado, é uma hegemonia regional. Ou seja, nesse tempo todo, em nenhum momento havia uma potência sub-regional com força para desafiar militarmente os EUA. De outro lado, isso não é pouca coisa, porque foram a são a única hegemonia regional existente. A China faz fronteira com 14 países e com vários deles teve e mantém conflitos de fronteira, como com a Índia.

Um elemento central da doutrina de segurança estadunidense é evitar o surgimento de outras hegemonias regionais no mundo para que não haja o surgimento de uma rivalidade capaz de ameaçar seus interesses. A ferocidade com a qual os EUA mantiveram seu cruel embargo contra Cuba, mesmo depois do fim da Guerra Fria, faz parte dessa estratégia.

Berg & Brands (2021) reforçam essa noção de que o interesse em manter sua hegemonia na ALC vai muito além de interesses econômicos. A região, se não dominada, poderia representar para os EUA a maior ameaça à segurança e à estabilidade política, o que afeta sua capacidade de atuar em nível global. Nessa concepção, é fundamental negar presença de rivais globais na região, a política de *strategic denial* explicada acima.

Diante disso, é de certa forma surpreendente a falta de prioridade por parte dos EUA de conter ao aumento espetacular e rápido da presença chinesa na Amé-

rica Latina. A agenda hemisférica pós-guerra fria ficou muito restrita à migração e o combate ao narcotráfico.

A ALC é considerada, porém, uma área de influência dos EUA, o famoso *backyard*. A expansão da China, ainda mais sob o BRI, tende a fomentar uma competição entre a China e os EUA na região pelo simples fato de que, numa visão de *zero-sum game*, o aumento da influência chinesa geraria automaticamente uma redução da hegemonia dos EUA (FLINT & ZHU, 2018).

No início, a China teve cuidado para não ser percebida como rival por parte dos EUA. Em 2006, durante as presidências de George W. Bush e Hu Jintao, instalou-se um diálogo bilateral sobre ALC, sem a presença da própria região. No governo Obama, esses encontros continuaram, embora mais esporádicos. Não há notícias de reuniões semelhantes durante o governo Trump.

Baiyi (2016) analisou o que considerou um avanço da relação China-ALC no contexto de um suposto declínio da influência dos EUA e da UE na região. Em meados da década de 2010, o destacado membro da Academia Chinesa de Ciências Sociais (CASS) observou também que a ampliação da presença chinesa ainda não tinha sido alvo de ataques dos países ocidentais, mas alertou que “quando a influência geral da China ultrapassar um determinado ponto crítico de tolerância ocidental, é possível que a América Latina se torne uma nova fronteira de queda de braço de geopolítica entre potências”. Até lá, ele acredita haver um “período de oportunidades estratégicas” (BAIYI, 2016, p. 19)<sup>14</sup>.

A expansão da presença chinesa na ALC não refletiu somente aspirações geoeconômicas e geopolíticas dos agentes chineses, mas também dos próprios governos latino-americanos à procura de financiamento e investimento para seus projetos, em particular na área de infraestrutura e para a valorização de suas riquezas minerais. Havia sido aberta uma alternativa à globalização dirigida pelo Consenso de Washington.

Foi no governo do Donald Trump (2017-2021) que os EUA voltaram a identificar ameaças estratégicas. Enquanto o secretário de Estado no governo Obama, John Kerry, tinha declarado, em 2013, o fim da Doutrina Monroe, agora, Rex Tillerson, secretário de Estado, e John Bolton, assessor Nacional de Segurança, fizeram questão de declarar a Doutrina Monroe viva diante da crescente influência chinesa na região. Embora as atuações da Rússia e até do Irã fossem notadas, havia e há clareza de que o maior contendedor global para os interesses estadunidenses seja a China. Com a chegada do Joe Biden houve várias alterações, mas não nesse ponto. Pode-se inclusive afirmar a existência de uma firme maioria bipartidária que enxerga na China uma ameaça real. Embora o tom da equipe do presidente Joe Biden possa ser diferente, a preocupação com a presença chinesa veio para ficar.

---

14. Uma questão curiosa levantada pelo autor é o risco da influência do que ele chama de “pensamento do nacionalismo, do populismo e do protecionismo”, que podem “colocar o capital estrangeiro na balança das disputas políticas internas”.

No relatório *US-China Economic and Security Review Commission* (2018, p. 28) afirmou-se claramente que a “China está esvaziando a predominância da economia estadunidense na região<sup>15</sup>”. Mais especificamente sobre a atuação dos bancos de investimentos chineses, defendeu que “Esses financiamentos enfraqueceram a capacidade dos EUA e das organizações multilaterais para influenciar os governos latino-americanos”<sup>16</sup> (US-CHINA ECONOMIC AND SECURITY REVIEW COMMISSION, 2018, p. 3).

O primeiro conflito diplomático aberto entre China e EUA na ALC se deu em 2019, em torno do BID. Conforme mencionado, a China se tornou membro não regional em 2009 visando integrar suas estratégias de financiamento para infraestrutura com as do banco regional. A diplomacia chinesa investiu muito para comemorar seus dez anos de participação e os 50 anos da existência do BID na China, em Chengdu. Mas os EUA insistiram que a Venezuela deveria ser representada na diretoria por Ricardo Hausmann, ministro de Economia indicado por Juan Guaidó, presidente fictício<sup>17</sup>. Diante desse impasse, o evento foi cancelado 48 horas antes de a Assembleia Geral começar.

Com relação à disputa pelo reconhecimento diplomático, há um fato curioso. Embora os próprios EUA tenham trocado Taipei por Beijing como sendo o governo legítimo da única China (*One China policy*) em 1979, patrocinaram a manutenção das relações diplomáticas com Taiwan em um conjunto de países latino-americanos, todos de pequeno porte. Assim, curiosamente, ALC se manteve como a região com maior número de países que mantiveram relações diplomáticas com a ilha<sup>18</sup>. Entre 2000 e 2008, durante os primeiros governos do Democratic Progressive Party (DPP) em Taiwan, houve uma ofensiva por parte da diplomacia chinesa que resultou em troca de reconhecimento por Costa Rica, Granada e Dominica. Com a chegada do novo governo do DPP, em 2016, houve outra ofensiva, e mais quatro países mudaram de posição: Panamá (2017), República Dominicana, El Salvador (2018) e Nicarágua (2021)<sup>19</sup>. Neste esforço, a China sinalizou a disponibilização de recursos, no caso da República Dominicana, 3,1 bilhões de dólares em investimentos e empréstimos. A situação no Panamá chamou a atenção pelo seu simbolismo histórico, país dolarizado com forte influência estadunidense desde a sua seção da Colômbia, em 1903. Ainda hoje, dois terços de todo o trânsito marítimo internacional passam pelo Canal do Panamá. Sem dúvida um objetivo político

---

15. “China is eroding U.S. economic dominance in the region”. (Tradução própria)

16. “*This financing has weakened the ability of the United States and multilateral organizations to influence LAC governments’ behaviour.*” (Tradução própria)

17. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-venezuela-politics-china-iadb-exclusi-idUSKC-N1R32NU>.

18. Em maio de 2022, havia ainda 14 países no mundo que mantiveram relações diplomáticas com Taipei dos quais oito latino-americanos: Belize, Guatemala, Haiti, Honduras, Paraguai, Saint Kitts and Nevis, Santa Lucia, Saint Vincent and the Grenadines.

19. Observa-se o fato curioso de que os EUA, que não mantêm formalmente relações diplomáticas com Taiwan, chamaram os embaixadores dos três países para consulta em protesto.

claro para a China é zerar a presença diplomática de Taiwan na ALC. Dois países importantes na lista são Honduras e Paraguai.

O caso das relações diplomáticas com Taiwan mostra que a presença chinesa tem sim, como seria natural de se esperar, objetivos políticos e não reflete somente uma expansão do capital a busca de matérias-primas e oportunidades de negócio. Alguns analistas vão além. Vejamos a avaliação do renomado professor com inclinações pro-Beijing da New Taipei University (NTU), professor You-Ping Cheng<sup>20</sup>. O autor rejeita a ideia que a China quisesse se tornar uma potência hegemônica global. Não teria a vontade política para tal e nem sequer os recursos militares, econômicos ou culturais para tanto. Mas a projeção de seu poder em outras regiões, como a América Latina, pode alavancar força para atuar na sua área de influência, a Ásia, em particular a Ásia Oriental, onde tudo indica que pretende se tornar a força hegemônica. Essa avaliação coincide com a relação que Berg & Brands (2021), claramente preocupados com a ameaça à hegemonia estadunidenses, fazem da atuação da China e, em outra e menor dimensão, a Rússia na região, diante da projeção do poder dos EUA nas áreas que estes consideram de sua influência<sup>21</sup>. São reflexões pouco abordadas pela literatura latino-americana, mas há um paradoxo político que merece explicação: se é verdade que o movimento do capital chinês não tem interesse político, como explicar os dados da tabela 2, que mostram uma clara prioridade para os países na época identificados com o campo de esquerda (Venezuela, Argentina, Equador, Bolívia) como destino dos financiamentos? A explicação não parece estar no campo ideológico, mas na oportunidade de avançar em países que tinham seu acesso a financiamentos por instituições estadunidenses ou multilaterais por ele dominado, bloqueado ou fortemente limitado. Os investimentos na Venezuela talvez não tenham sido um bom negócio para os bancos de desenvolvimento chineses envolvidos, mas aproveitaram a oportunidade e criaram um fato político.

Agora, embora haja, no caso da China, registros de venda de armas, treinamento militar e cooperação técnica na área militar que envolve não só Venezuela e Cuba, mas também aliados históricos como Colômbia e Chile, não há nada que se compare com a presença militar estadunidense e não há registros de bases militares chinesas (ou russas) na região. Isso contrasta com a presença, embora modesta, em comparação com a Europa e Ásia Oriental, de bases militares estadunidenses<sup>22</sup>. O caso sempre ressaltado é a estação especial operada pelo Exército

---

20. Esta análise foi apresentada ao autor durante entrevista concedida em 18 de novembro de 2020 na NTU em New Taipei.

21. Há uma clara diferença entre a presença chinesa e russa na região. Além de muito menor, a Rússia projeta seu poder militar e limita seu esforço aos países que estão sendo sancionados pelos EUA: Cuba, Venezuela e Nicarágua. Ao mesmo tempo, parece ser mais claro tratar-se de marcar um contraponto aos apoios a forças antirussas em países que ela considera sua área de influência. De fato, com a escalada das tensões e a guerra na Ucrânia, Putin em alguns momentos sugeriu que poderia instalar equipamentos militares nesses países. Disponível em: <https://valor.globo.com/mundo/noticia/2022/01/13/russia-insinua-enviar-militares-a-cuba-e-venezuela-se-tenso-com-eua-persistir.ghtml>.

22. A América Latina tem uma presença relativamente pequena, concentrada no Panamá, Honduras e Cuba (Guantánamo). O Comando do Sul (SouthCom) tem sua sede física em Miami e operacional em Porto

de Libertação Popular (PLA, na sigla usada internacionalmente) na província de Neuquén na Argentina. O risco estratégico alegado seria que este, como outros investimentos civis, em particular os portos, poderiam, de acordo com alguns autores, ser caracterizado como de uso dual (BERG & BRANDS, 2021, p. 10). A ideia de que a presença econômica seria de certa forma um 'cavalo de troia' para uma futura ameaça militar começa a aparecer com frequência nas audiências no Congresso (WOODY, 2022). Um exemplo foi durante a passagem do Comando do Sul, responsável pela presença militar na ALC, do Adm. Craig Faller para a Gen. Laura Richardson, em agosto de 2021. Ambos fizeram questão de sugerir que a expansão da presença econômica e comercial serviria como base para projetar poder militar<sup>23</sup>. Frenkel (2022) alerta ainda para o acesso privilegiado que a China teria conquistado a recursos naturais estratégicos.

Contudo, nenhum dos três governos estadunidenses conseguiu, nos últimos dez anos, avançar de fato em uma estratégia para contar a expansão da presença chinesa na ALC. Um exemplo é o fracasso da agenda para impedir o avanço de Huawei, que nem no Brasil, no governo Bolsonaro, avançou, embora este tivesse se comprometido com a Iniciativa da Rede limpa (Clean Network Initiative)<sup>24</sup>. Não está claro se é por falta de prioridade diante de outras regiões do mundo, falta de instrumentos ou a firme decisão da grande maioria dos países da região, independente de orientação política, de priorizar escolhas em prol do desenvolvimento. Ou talvez uma combinação deste e outros fatores. Nessa agenda a China tem, sem dúvida, uma vantagem, por falta de oferta concreta por parte dos EUA. No caso de Huawei, por exemplo, não é oferecida aos países latino-americanos uma alternativa a não ser ficarem atrasados no processo de digitalização. Berg & Brands (2021, p. 18) chamam ainda a atenção a pouca presença de representantes do primeiro escalão na região nos últimos anos, em contraste com a intensa movimentação de lideranças chinesas no período pré-pandemia.

O grande problema para os EUA, portanto, é que o apelo chinês não é ideológico ou cultural, mas simplesmente oferta oportunidades concretas para exportar, tomar financiamentos e ter um parceiro para projetos de infraestrutura física, mas também digital (5G). Outro exemplo são as vacinas contra o coronavírus com, no caso do Brasil, uma oferta de produção local com certa transferência de tecnologia (coronovac). E, no caso da infraestrutura, as empresas com maior capacidade de disputar os mercados são as chinesas e europeias, além das latino-americanas.

---

Rico, desde 2001, quando substituiu o Panamá (Lindsay-Poland, 2005). De acordo com os dados oficiais, a Marinha tem bases em Guantánamo e El Salvador; as forças aéreas em Aruba, Colômbia, Costa Rica, Curaçao e St. Helena; e o Exército em Costa Rica, Honduras, Peru e St. Helena. A maior parte são pequenas, com a exceção de Guantánamo, com cerca de 8.500 integrantes, seguida de Honduras com 1.200 a 1.500. Há, portanto, uma concentração forte na América Central e no Caribe (US Department Of Defense, 2018; Vine, 2021).

23. Disponível em: <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2718065/southcommander-nominee-us-must-remain-partner-of-choice-in-western-hemisph/>.

24. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-usa-brazil-5g-idUSKBN27R06T>.

Da mesma forma, o pouco interesse em integrar América do Sul em suas cadeias regionais não é uma decisão política que depende do governo em Washington, mas reflete as estratégias do capital estadunidense. A desistência da Boeing em comprar a Embraer ou a saída da Ford do Brasil são casos exemplares.

Não obstante, surgiu, sobretudo a partir do BID (comandado por um estadunidense nomeado pelo Trump), uma narrativa de que América Latina pudesse aproveitar os movimentos de *reshoring* e *friendshoring*. Não se verifica nenhum movimento relevante nesse sentido (CEPAL, 2021, p. 119), muito além da posição que o México já ocupava, altamente integrado às cadeias produtivas regionais em torno do Nafta, renegociado e rebatizado *United States-Mexico-Canada Agreement* (USMCA)<sup>25</sup>.

Sem dúvida, a simples tentativa de quebrar afasta os países latino-americanos de iniciativas ou propostas chinesas, como o caso de adesão ao AIIB ou os contratos com Huawei são fadados ao fracasso pelo simples fato de que não oferecem alternativas concretas. Wu (2016) aborda a ideia de surgimento de uma certa competição em oferecer financiamento para o desenvolvimento. E de fato os EUA chegaram a criar, em 2018, um novo instrumento: a Corporação Financeira Internacional para o Desenvolvimento (IDFC, na sigla inglesa)<sup>26</sup> com a previsão de um limite de exposição de 60 bilhões de dólares. Na justificativa no Congresso houve uma menção explícita a responder ao AIIB (CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2019).

E o governo Biden tentou reocupar um espaço ao lançar uma versão internacional de seu plano de investimentos públicos e privados nacionais, o *Build Back Better*, discutido acima com o nome *Build Back Better World* (B3W), mas sem nenhum plano concreto para a região.

Por enquanto essas iniciativas não conseguiram reverter o quadro. As pautas que mais parecem interessar aos EUA são narcotráfico e migração, que refletem problemas estruturais, quase um verdadeiro Plano Marshall para a região, que não está no horizonte. Está mais que evidenciado que estes problemas não se resolvem com a repressão. Além do mais, ambos respondem a dinâmicas da própria economia e sociedade estadunidense. Juntar uma suposta ameaça chinesa a essa pauta só reforça a debilidade da abordagem por parte dos EUA, que não conseguem dialogar com as aspirações latino-americanas.

Talvez na questão militar os EUA tenham um apelo mais forte entre seus pares, com vários projetos de cooperação e exercícios conjuntos<sup>27</sup> cujo potencial pode ser ampliado, mas não é uma questão prioritária para a grande maioria da região que aspira avançar no desenvolvimento sustentável e sustentado.

---

25. O que há, sim, é uma reorganização das cadeias na Ásia com transferência de produção da China para países do Sudeste asiático, como Vietnã e Tailândia. Um movimento que já estava em curso diante do aumento dos custos na China, mas ganhou agora uma nova dinâmica.

26. A IDFC chegou a fazer um empréstimo de 3,5 bilhões de dólares ao Equador no finalzinho do governo Trump (janeiro de 2021) tendo como um dos condicionantes a não utilização da tecnologia chinesa na rede de telecomunicação, a outra foi a privatização.

27. Exemplo é o exercício anual que simula a defesa do Canal de Panamá (*Annual Panamax exercise*), e que mobiliza a participação de 29 países.

As dificuldades de diálogo com a América Latina foram evidenciadas na IX Cúpula das Américas, realizada no início de junho de 2022, em Los Angeles. Era um momento para recuperar algum prestígio, já que o presidente Trump havia ignorado a Cúpula anterior, em Lima, em 2018. E ainda a porta-voz da Casa Branca tinha insistido que “Nenhuma outra parte do mundo é tão importante para a segurança e prosperidade dos EUA que o hemisfério ocidental”<sup>28</sup>. A cúpula foi amplamente vista como fracasso, com a ausência notória do presidente do México em protesto contra a exclusão de Venezuela, Cuba e Nicarágua. Mas sobretudo pela ausência de propostas concretas dos EUA que pudessem dialogar com as prioridades dos países latino-americanos.

De outro lado, chamou a atenção a autoconfiança expressa em várias intervenções dos líderes máximos latino-americanos, em particular os presidentes da Argentina e do Chile, o que pode ser interpretado como um reflexo do movimento duplo: o abandono da região por parte dos EUA e a constante atenção por parte da China, que se tornou o principal parceiro para muitos países conforme relatado acima.

## Presença europeia na ALC

Embora muitas análises se limitem ao impacto econômico e político sobre a presença dos EUA diante da ascensão chinesa na ALC, há também a outra perna do eixo atlântico: a Europa, inclusive com presença militar, em particular na Guiana Francesa, nas Malvinas e no Caribe.

No âmbito econômico, observa-se que, no Cone Sul, a presença dos capitais europeus superou o dos EUA nas últimas décadas<sup>29</sup>. Embora seja comum referir-se à América Latina como o quintal dos EUA e, do ponto de vista político estratégico, isso faça sentido, no caso do MERCOSUL o que predomina é o capitalismo europeu. Cerca de 50% do estoque de IED na ALC é de origem europeia (CEPAL, 2019). No caso do Brasil chega a 60% (BACEN, 2018). Já no caso do México, por exemplo, a integração da sua economia com a estadunidense até hoje muito superior à do Cone Sul.

E a União Europeia observou com muita atenção as ofensivas dos EUA para ampliar seu comércio com a ALC na década de 1990, com o Acordo de livre-co-

---

28. “No Other part of the world imports the security and the prosperity of the US more directly than the Western hemisphere.” Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2022/05/31/press-briefing-by-press-secretary-karine-jean-pierre-members-of-bts-and-national-economic-council-director-brian-deese-may-31-2022/>.

29. Na época do nacional-desenvolvimentismo, o Brasil soube aproveitar a competição e rivalidade interna no Atlântico Norte. Exemplos são a opção do governo Juscelino Kubitschek, na segunda metade da década de 1950, para não depender somente das montadoras estadunidenses (GM e Ford), mas convidar também as alemãs (Volkswagen e Mercedes Benz em particular) e aumentar o poder de barganha. Ou, na década de 1970, no governo Geisel, diante da negativa dos EUA em compartilhar tecnologia nuclear para fins pacíficos, o Brasil fez um acordo com a Alemanha.

mércio da América do Norte (NAFTA, na sigla inglesa), a tentativa de estabelecer a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e os vários acordos bilaterais. Por sua vez, a UE avançou, na década de 2000, com acordos de livre comércio com México, América Central e Chile em particular. Todos focados em não perder terreno para os EUA. Foi essa também a origem do Acordo União Europeia-MERCOSUL: criar uma alternativa à ALCA. Com o fim da ALCA, perdeu-se também um dos estímulos para avançar no acordo UE-MERCOSUL. No final da década de 2020, houve uma retomada, já no contexto da presença chinesa. Para entender a posição europeia será apresentada uma análise da trajetória dessas negociações com o MERCOSUL.

Na década de 2010, a posição de destaque do capital produtivo europeu na região começou a ser ameaçada pela China, que chegou tarde, mas com muito apetite. Na verdade, os números novamente não contam tudo. O BACEN publicou em 2018 seu último relatório sobre o que eles classificam como Investimento Direto no País (IDP), no qual indica que mais de 80% dos investimentos produtivos chineses são canalizados através de países terceiros, em particular Luxemburgo e, em menor grau, Holanda<sup>30</sup>. Ou seja, diferenciando entre “posição imediata” e “controlador final”, o domínio europeu permanece, mas é menor, e o avanço Chinês, embora ainda modesto, bem maior. Particularmente a Europa é uma região intermediária. Em 2016, último ano com dados disponíveis, a UE registrou posição imediata de 311 bilhões de dólares e controlador final de 256 bilhões de dólares. Nesse ano, a posição asiática era: imediata 30 bilhões de dólares e controlador 48 bilhões de dólares.

Na esfera comercial a China já se tornou o principal parceiro comercial do MERCOSUL (tabela 3) e está se tornando um grande investidor, tanto na forma de empréstimos por meio de seus bancos estatais. A carteira de atração de investimentos na infraestrutura interessa, sobretudo, às empresas chinesas e europeias.

Tabela 3 – Principais parceiros comerciais do Mercosul - 2018

	<b>Importação</b>	<b>Exportação</b>	<b>Total</b>
China	22,9%	25%	24,1%
União Europeia	21,3%	19%	20,1%
EUA	17%	12,2%	14,4%

Fonte: Directorate-General for Trade Comissão Europeia.

30. O caso da Holanda é clássico. O país é origem de 90 bilhões de dólares de estoque de IDP pelo critério de posição imediata, mas somente 15 bilhões de dólares tem controle final holandês.

Os números da balança comercial entre o MERCOSUL e a UE mostram aparentemente equilíbrio, com um ligeiro superávit na balança comercial por parte da UE a partir de 2012. Mas isso se refere somente ao comércio em mercadorias. Se incluirmos os serviços o quadro é outro, porque a exportação de serviços da UE para o MERCOSUL é expressiva. Em 2018, do lado de 45 bilhões de euros em exportações de mercadorias, a UE vendeu outros 23 bilhões em serviços. O caso do Brasil evidencia o desequilíbrio. Dados do governo brasileiro de 2016 (em dólares) mostram uma importação em serviços e intangíveis de quase 23 bilhões de dólares e as exportações, nessa rubrica, de somente 6,74 bilhões de dólares do Brasil. Dados de 2021 reconfirmam que o Cone Sul, ao contrário da situação na ALC como um todo, tem um superávit com a China (superior a 30 bilhões de dólares), e déficits com a União Europeia (2,2 bilhões de dólares) e os EUA (10 bilhões de dólares). As pautas de exportações e importações da UE são parecidas com as da China, embora mais diversificadas. As exportações para a União Europeia são 22,3% produtos minerais, 20,7% vegetais (principalmente café e soja) e 19,1% bebidas e tabaco. Enquanto as importações são de produtos de maior valor agregado: bens de capital (27,8%), produtos químicos e farmacêuticos (26,3%) e equipamentos de transporte (10,5%). Já no comércio de serviços, o superávit da UE chega a mais de 10 bilhões de euros diante de uma corrente de comércio de cerca de 25 bilhões de euros<sup>31</sup>.

Não surpreende também a existência de uma especialização a favor da exportação de primários do MERCOSUL (71,3% do total exportado) e da manufatura por parte da EU (84,1% do total), com destaque para máquinas e equipamentos de transporte (42,1%) e produtos químicos (26%), ambos setores onde predominam as empresas alemãs<sup>32</sup>.

Na segunda metade da década de 2010, a Europa estava se recuperando a passos lentos da crise econômico-financeira global e ameaçada de um lado pelo unilateralismo de Trump e de outro pela expansão do capitalismo Chinês. E surgiu, conforme relatado, um grande debate sobre o futuro da indústria europeia à luz da nova rivalidade interestatal (EUA-China) e o acirramento da competição oligopolista (a indústria 4.0). Foi nesse contexto que os ministérios de Economia da França e Alemanha lançaram, no início do ano, um manifesto (com potencial de se tornar histórico) “Para uma Política Industrial apta para o século XXI”<sup>33</sup>. Nesse

---

31. Disponível em: [https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur\\_en](https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur_en).

32. Além disso, há uma anomalia estatística que são as famosas exportações de plataformas de perfuração e exploração. Trata-se de exportações fictícias ou contábeis induzidas pelo regime tributário. Na verdade não há saída física das plataformas do Brasil. Elas são imediatamente “importadas” na modalidade de “admissão temporária” (isentas de impostos por um regime aduaneiro especial, Repetro). Essa importação não consta da balança comercial porque o bem permanece como propriedade de pessoa jurídica estrangeira, por exemplo, da *holding* da Petrobras registrada na Holanda. Estas representavam em 2018 nada menos que 7,6% do total das exportações do Brasil, distorcendo em particular a percentagem de produtos manufaturados que, como vimos, já parece baixa, mas na prática é mais baixa ainda.

33. Disponível em: [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/F/franco-german-manifesto-for-a-european-industrial-policy.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/F/franco-german-manifesto-for-a-european-industrial-policy.pdf?__blob=publicationFile&v=2).

documento, defendem a necessidade de ações ofensivas para que a Europa possa manter uma manufatura global e ser uma potência industrial. O prazo colocado para implementar uma nova política industrial europeia é 2030, para garantir “soberania econômica e independência”. E isso somente será alcançado “se as empresas europeias forem capazes de competir em escala global”. Uma das propostas concretas para facilitar a expansão das empresas europeias foi exatamente abrir os mercados de compras governamentais por meio de acordo de reciprocidade.

Até então havia na UE um apoio histórico ao acordo com o MERCOSUL por parte de Espanha, Itália, Portugal e Suécia e uma resistência por parte da França e Irlanda, com a Alemanha mais distante. Foi isso que mudou. A Alemanha sabe que precisa assumir uma postura mais ativa para defender sua manufatura e suas posições no MERCOSUL. Para isso interessava não somente a abertura comercial para seus produtos, mas também a convergência regulatória, regras sobre compras públicas, transparência, concorrência, restrição à atuação de empresas estatais, entre outros.

De outro lado há um desafio político. A afirmação do capitalismo europeu diante da China e dos EUA envolve não somente a defesa de suas empresas, negócios e padrões tecnológicos, mas também uma identidade que, para a coesão política interna, é importante. Por isso, os acordos já ratificados com México, América Central e Chile, como no caso do MERCOSUL, são na verdade acordos muito abrangentes nos quais as questões de comércio e investimentos representam só uma parte, embora invariavelmente a parte que monopoliza a atenção, em particular na própria ALC.

A dificuldade de avançar com o Acordos União Europeia-MERCOSUL reflete não somente os problemas com o governo Bolsonaro, e sim a complexidade de projetar uma política que exige o consenso de 27 países, incluindo não só seus governos, mas também os poderes legislativos e a sociedade civil.

Observamos também um enfraquecimento das articulações gerais entre a UE a ALC, que acabaram seguindo o exemplo da China e se organizaram no formato de encontros periódicos com a CELAC. A terceira cúpula, prevista para outubro de 2017, foi cancelada por causa das divergências sobre a representação da Venezuela. Isso em contraste com o Fórum CELAC-China realizado sem problemas no ano seguinte em Santiago de Chile, demonstrando a eficácia da diplomacia mais pragmática.

Contudo, podemos afirmar que o acordo tem uma importância para a competitividade das empresas europeias e, mais estrategicamente, um exemplo de política europeia para se afirmar na ALC ao lado da China e dos EUA.

## **Considerações finais**

A presente reconfiguração do tabuleiro geopolítico e geoeconômico, com a ascensão chinesa e a busca de uma nova organização da sua hegemonia por parte dos

EUA, além do esforço concentrado por parte da União Europeia para se manter no jogo abraçando a busca de uma autonomia estratégica, sobretudo no âmbito econômico e tecnológico, tem grandes implicações também em outras regiões do mundo.

Diante desse quadro, é comum e se tornou, de forma surpreendente, quase um consenso, afirmar que ALC deve manter uma equidistância da rivalidade entre os EUA-China e buscar aproveitar o que cada um, incluindo aqui a UE<sup>34</sup>, pode oferecer. As motivações são diferentes. No campo da esquerda prevalece uma visão mais política da necessidade de diminuir a influência dos EUA para avançar com pautas desenvolvimentistas e anti-imperialistas. De outro lado, há interesses econômicos ligados justamente aos setores que se aproveitam de forma direta ou indireta das exportações para China, no caso do Brasil, por exemplo, em torno do agronegócio. Um exemplo marcante dessa expressão é a posição expressa no documento “Projeto de Nação: Brasil 2035”, lançado em maio de 2022 pelo Instituto Sagres, em colaboração com os Institutos General Villas Bôas e Federalista: “O Brasil procura garantir o máximo de neutralidade, de modo a preservar um alto nível de liberdade de ação, pois as duas potências são muito importantes em nossas relações econômicas” (SAGRES, 2022, p. 29). No modo geral, há pouquíssimos agrupamentos políticos ou sociais que querem aderir a uma cruzada liderada pelos EUA de contenção à China e também uma ausência de vontade para um alinhamento com a China contra o Ocidente. Mesmo o governo Nicolas Maduro foi rápido, em março de 2022, em aceitar a reabertura de relações com os EUA, a partir de uma sinalização do governo Biden relacionado a perspectiva de flexibilizar as sanções contra a exportação de petróleo venezuelano<sup>35</sup>.

Ou seja, detrás desse consenso há visões muito diferentes sobre o que se quer construir e a importância da integração latino-americana nesse processo.

Não basta afirmar que cabe aos países da região, a cada um, encontrar um caminho para aproveitar o que as potências podem oferecer de melhor para seu desenvolvimento e manter a devida equidistância em relação à disputa geopolítica. Porque essa afirmação esconde as perguntas básicas: Melhor para quem? Melhor para quê?

Para resolver essa armadilha, Ominami lançou em 2019 um conceito que, embora precise ainda ser trabalhado, dá um caminho para as esquerdas latino-americanas pensarem sua inserção nesse mundo em transformação: o “não alinhamento ativo”, que foi depois objeto de várias publicações (FORTIN; HEINE & OMINAMI, 2021) e ganhou também adesão do Grupo de Puebla, que se reuniu no mesmo ano. A ideia é que as nações latino-americanas não somente mantenham a autonomia para fazer o máximo de negócios possível, respondendo basicamente à demanda externa e logo, invariavelmente, reforcem setores que se beneficiam com

---

34. Em muitas das análises há inclusive uma curiosa ausência do papel da Europa.

35. O movimento do governo Biden se deu no contexto da guerra na Ucrânia e a influência russa na Venezuela. Disponível em: <https://www.cbsnews.com/news/venezuela-russia-ukraine-biden-team-nicolas-maduro/>.

a reprimarização, ou seja agroexportação e mineração. Ao contrário, coloquem a política no centro da ação internacional, inclusive para pensar além dos interesses financeiros de curto prazo que podem ter pernas curtas se não forem pensados como parte de estratégias de desenvolvimento de longo prazo. Há um reconhecimento de que a presença chinesa aumenta a margem de manobra, mas isso não significa assumir uma postura subalterna diante dos interesses chineses que, em última instância, respondem a objetivos e orientações ligados ao seu projeto de desenvolvimento nacional.

É bem possível, caso a rivalidade com a China se acirre e se confirme de fato uma segunda guerra fria, que os EUA aumentem de uma forma ou outra a pressão para reenquadrar e realinhar os países da região. Sem dúvida, uma América do Sul, ou até América Latina, unida teria muito mais condições de se posicionar.

## Referências

- ARRIGHI, Giovanni. *Long Twentieth Century*. Verso Press USA, first edition, 1994.
- BAIYI, Wu. *Oportunidades em meio à transformação: uma análise multidimensional das perspectivas de cooperação entre China e América Latina*. São Paulo: Instituto Confúcio na UNESP/Cultura Acadêmica, 2016.
- BERG, Ryan C; BRANDS, Hal. *The return of geopolitics Latin America and the Caribbean in an era of strategic competition*. Jack D. Gordon Institute for Public Policy. Florida International University, June 2021.
- BERNAL-MEZA, R. “China and Latin America Relations: The Win-Win Rhetoric”. *Journal of China and International Relations*. Special Issue, 2016.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Relatório de Investimento Direto*. Brasília, 2018.
- BORRELL, Josep. *Why European strategic autonomy matters*. European Union External Action. Bruxelas, 2020. Disponível em: [https://www.eeas.europa.eu/eeas/why-european-strategic-autonomy-matters\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/why-european-strategic-autonomy-matters_en). Acesso: 18 mar. 2022.
- BRZEZINSKI, Zbigniew. *The Grand Chessboard*. American Primacy and Its Geostategic Imperatives. New York: Touchstone, 1997.
- CASAS, A. O.; FREITAS, C. D.; BASCUÑÁN, D. R. “The Imminence of the Belt and Road Initiative in Latin America: commentary from Brazil, Chile and Mexico”. In: GARCÍA, A. O. *China: The Belt and Road Initiative – A Global Transformation*. México: UNAM, 2020.
- CEPAL. Comissão econômica para a América Latina e o Caribe. *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*. Santiago: Nações Unidas, 2021.
- CEPAL. *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*. Santiago: Nações Unidas, 2019.
- DEPARTMENT OF DEFENCE. *Base structure report. Fiscal Year 2018-Baseline*. A Summary of the real property inventory data. Washington, 2018.
- DREYER, T. J. “The Belt, the Road, and Latin America”. *Foreign Policy Research Institute*, January 16, 2019.

- FERGUSON, Niall; SCHULARICK, Moritz. “Chimerica’ and the Global Asset Market Boom”. *International Finance*. Vol 10, Issue 3, Winter 2007.
- FORTIN, Carlos; HEINE, Jorge; OMINAMI, Carlos. *El no alineamiento activo y América Latina*. Editorial Catalonia, 2021.
- FRANK, Andre Gunder. *Re-Orient: Global Economy in the Asian Age*. University of California Press, first edition 1998.
- FRENKEL, Orit. “The U.S. Must Compete With China in Latin America”. *RealClearPolitics*, 2022. Disponível em: [https://www.realclearpolitics.com/articles/2022/05/21/the\\_us\\_must\\_compete\\_with\\_china\\_in\\_latin\\_america\\_147636.htm](https://www.realclearpolitics.com/articles/2022/05/21/the_us_must_compete_with_china_in_latin_america_147636.htm). Acesso: 2 jun. 2022.
- FUKUYAMA, Francis. *End of History and the Last Man*. Free Press; Reissue, 2006.
- GALLAGHER, K. P., MYERS, M. *China-Latin America Finance Database*. Washington: Inter-American Dialogue, 2020.
- GILPIN, Robert. *U.S. Power and the Multinational Corporation: The Political Economy of Foreign Direct Investment*. Macmillan, 1976.
- HUNG, Ho-Fung. *Clash of Empires. From ‘Chimerica’ to the ‘New Cold War’*. Cambridge University Press, 2022.
- HUNTINGTON, Samuel. *O Choque de Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010.
- IEDI. Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. *Indústria 4.0 em perspectiva comparada*. São Paulo, 2018.
- JAUREGUI, J. G. “Latin American countries in the BRI: challenges and potential implications for economic development”. *Asian Education and Development Studies*, v. ahead of print, 2020.
- JONES, L, e ZENG, J. “Understanding China’s ‘Belt and Road Initiative’: beyond ‘grand strategy’ to a state transformation analysis”. *Third World Quarterly*, v. 40, n. 8, p. 1415-1439, 2019.
- KENNEDY. *The Rise and Fall of Great Powers. Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*. London: Unwin Hyman, 1988.
- LINDSAY-POLAND, John. U.S. Military Bases in Latin America and the Caribbean. Institute for Policy Studies, Washginton, October, 2005.
- MEARSHEIMER, J. J. *The tragedy of great power politics*. New York and London: W W Norton & Company, 2001.
- MYERS, Margaret; RAY, Rebecca. *What Role for China’s Policy Banks in LAC*. China-Latin America Report. The Dialogue/BU Global Development Policy Center. Março, 2022.
- OMINAMI, Carlos. “Um no alineamiento activo”. *La Tercera*, 9 de agosto, Santiago de Chile, 2019.
- O’SULLIVAN, Meghan L. *Winfdall. How the Energy Abundance upends Global Politics and Strengthens America’s Power*. New York: Simon&Schuster, 2017.
- PANITCH, Leo; GINDIN, Sam. *The Making of Global Capitalism. The political Economy of American Empire*. Random House, 2013.
- PETERS, Enrique Dussel. *Monitor de la OFDI china en América Latina y el Caribe*. México: Red ALC-China, 2022.
- PETERS, Enrique Dussel. *Monitor de la Infraestructura China en América Latina y el Caribe*. Red ALC-China. <https://www.redalc-china.org/monitor/>

- PETERS, Enrique Dussel. *China's Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean*. México: Red ALC-China, 2019
- PIRES, Marcos Cordeiro. "A Iniciativa Cinturão e Rota: suas derivações políticas, econômicas e culturais e seus vínculos com o futuro da América Latina". *Mundo e Desenvolvimento*, v. 1, n. 2, p. 81-102, 2020.
- PORTER, Patrick. "Was Paul Kennedy right? American decline 30 years on". *Texas National Security Review*, June 17, 2015.
- REUBENS, Edwin P. *The Challenge of the New International Economic Order*. Routledge, 2019.
- SAGRES, Instituto. Projeto de Nação – Cenário Prospectivos Brasil 2035 – Cenário Foco. Objetivo, Diretrizes e Ôbices. Brasília, 2022.
- SCHUTTE, Giorgio Romano. "The challenge to US hegemony and the 'Gilpin Dilemma'". *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, 2021.
- SCHUTTE, Giorgio Romano. *Oásis para o capital. Solo fértil para a "corrida de ouro". A dinâmica dos investimentos produtivos chineses no Brasil*. Curitiba: Appris, 2020.
- SCHUTTE, Giorgio Romano. "A busca da hegemonia americana 3.0 e a ascensão chinesa: entre a transnacionalização do capital e a volta do conflito interestatal". *Mundo e Desenvolvimento*, vol. 1, nº 2, 2019.
- SCHWAB, Klaus. *The Fourth Industrial Revolution*. Geneva: World Economic Forum, 2016.
- STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI). *Trends in world military expenditure*, Stockholm, 2021. Disponível em: [https://www.sipri.org/sites/default/files/2022-04/fs\\_2204\\_milex\\_2021\\_0.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2022-04/fs_2204_milex_2021_0.pdf). Acesso: 30 maio.
- STUART, Ana Maria. *O bloqueio da Venezuela em 1902: suas implicações nas relações internacionais da época*. São Paulo: UNESP, 2011.
- TAVARES, Maria da Conceição. "A retomada da hegemonia norte-americana". In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORIO, José Luis (Orgs.). *Poder e Dinheiro*. Uma economia política da globalização. Petrópolis: Editora Vozes, 2ª edição, 1997.
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade Development). *World Investment Report 2021*. Investing in Sustainable Recovery. UNCTAD: Geneva, 2021.
- UNCTAD Stat. (2020). <https://unctadstat.unctad.org/>
- UN Comtrade Database. (2019). <https://comtrade.un.org/data/>
- US. DEPARTMENT OF DEFENSE. *Base Structure Report Fiscal Year 2018 Baseline*. A Summary of DOD's Real Property Inventory. Washington DC, 2018
- US-CHINA ECONOMIC AND SECURITY REVIEW COMMISSION. *Staff Research Report*. China's Engagement with Latin America and the Caribbean, 2018.
- US CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. China's Engagement with Latin America and the Caribbean. Washington, 2022. IF10982 (congress.gov)
- US CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. BUILD Act: Frequently Asked Questions about the New U.S. International Development Finance Corporation. Washington, 2019. <https://fas.org/sgp/crs/misc/R45461.pdf>.
- VAN DER PIJL, Kees van der. *The Making of the Atlantic Ruling Class*. New Edition. London: Verso, 2012.

- VINE, David. “Lists of U.S. Military Bases Abroad, 1776-2021”, *American University Digital Research Archive*, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.17606/7em4-hb13>.
- VOGEL, Ezraz F. *Japan as Number One*. Lessons for America. iUniverse, 1999.
- WOODY, Christopher. “The US military is watching China’s presence grow in Latin America, and it doesn’t like where things are going”. *Insider. Military&Defence*. Washginton, June, 6, 2022. Disponível em: <https://www.businessinsider.com/defense-officials-worried-about-chinese-military-presence-in-latin-america-2022-6>. Acesso: 8 jun. 2022.
- WU, Wendy. “AIIB and World Bank Reach Deal on Joint Projects, As China-Led Lender Prepares to Approve U. S. \$1.2 Billion of Funds This Year.” *South China Morning Post*, April 14, 2016.
- YELLEN, Janet. 2022. “Transcript: Us Treasury Secretary Janet Yellen on the next steps for Russia sanctions and “friend-shoring” supply chains”. Atlantic Council: Washington, D.C, 2022.
- XI Jinping. “Uma série de questões importantes na estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social de médio e longo prazo”. *Quishi*, Beijing, outubro 2020. Disponível em: Várias questões importantes na estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social de médio e longo prazo - Rede Qiushi (archive.org). Acesso: 15 abr. 2022.

# **AS CONSEQUÊNCIAS POLÍTICAS DAS RELAÇÕES CHINA-AMÉRICA LATINA: UMA ANÁLISE A PARTIR DO CASO BRASILEIRO<sup>1</sup>**

*Livia Peres Milani<sup>2</sup>*

## **Resumo**

O objetivo deste artigo é examinar, a partir do caso brasileiro, as consequências políticas da presença chinesa na América Latina, buscando entender de que forma tem impactado nas disputas políticas no âmbito interno. A intenção é contribuir com a já extensa literatura sobre as relações China-América Latina a partir de uma dimensão ainda pouco explorada, uma vez que a maior parte dos trabalhos enfatiza os aspectos econômicos e as consequências geopolíticas de tal

---

1. O presente capítulo de livro foi realizado com financiamento de bolsa de estudos pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES), no âmbito do Programa Capes-PrInt, processo nº 88887.310463/2018-00, Projeto de Cooperação Internacional nº 88887.583366/2020-00.

2. PPG RI San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP)

relacionamento. A pesquisa considera o caso brasileiro, entre os anos de 2019 e 2022, e a posição de deputados e senadores, além de consulta a bases de dados sobre comércio exterior, investimentos e transferências de armamentos. O problema de pesquisa que guia o artigo é: como a disputa hegemônica impacta as disputas políticas no Brasil? O artigo foi dividido em cinco seções, considerando a introdução e as considerações finais. Na segunda seção, o quadro teórico-conceitual é apresentado, são debatidos os conceitos de hegemonia, autonomia e a literatura sobre as relações China-América Latina é revisada. Posteriormente, é feita uma exposição das relações Brasil-China no período em destaque, retomando também os padrões comerciais e estratégicos que pautam a relação. Por fim, documentos e audiências no Congresso Brasileiro são analisados. Conclui-se que os padrões comerciais presentes na relação China-América Latina contribuem para o aumento do peso do agronegócio na economia e na política brasileira, gerando uma demanda pelo aprofundamento das relações com China.

**Palavras chaves:** China-América Latina, China-Brasil, Hegemonia, Congresso e Política Externa.

## Introdução

O impressionante crescimento econômico chinês gerou um extenso debate sobre suas consequências para a ordem internacional e para a hegemonia global dos Estados Unidos. Autores de diferentes orientações teóricas e perspectivas compõem o debate, que gira em torno das intenções, capacidades e especificidades chinesas. De um ponto de vista mais liberal e otimista em relação à capacidade dos EUA em manter sua influência, Ikenberry (2018) entende que a China poderia se adaptar à ordem liberal internacional e prevê a continuidade desta, ainda que menos centrada nos Estados Unidos. Já Arrighi (2007), importante expoente da Economia Política Internacional crítica, entende o período contemporâneo como de crise terminal da hegemonia dos Estados Unidos e percebe o crescimento chinês como um movimento estrutural que envolve a redução das assimetrias entre o Ocidente e o Oriente, com retomada da importância histórica chinesa.

Mais recentemente, Li Xing e Bernal-Meza (2021) analisaram o período contemporâneo como de retorno das disputas intercapitalistas, destacando a importância da China para a economia mundial e a crescente competição entre companhias estadunidenses e chinesas. Para estes autores há clara diferença em relação ao período da Guerra Fria, uma vez que o momento atual é marcado pela interdependência econômica China-EUA. Schutte (2020, p. 45), por sua vez, entende a ascensão econômica chinesa como um movimento de formação de um “novo e crescente polo produtivo, tecnológico e de investimentos” na economia mundial, que caracteriza a disputa por hegemonia entre as duas potências. Assim,

mais do que uma sucessão de hegemonias, há uma intensificação das disputas por poder em âmbito global.

As análises são divergentes, porém há o diagnóstico comum de mudanças estruturais na ordem internacional, marcada pelo declínio relativo dos Estados Unidos e emergência econômica e estratégica chinesa. Este desenvolvimento, que gera consequências sistêmicas mundiais, também tem sido fortemente debatido em relação às suas implicações específicas para a América Latina. Desde o início dos anos 2000, o comércio entre a China e os países da América Latina cresceu exponencialmente, assim como a importância política e diplomática do país asiático para a região.

De modo paralelo, diferentes atores estadunidenses, como os militares e o Congresso, começaram a acompanhar com desconfiança as relações China-América Latina, o que se intensificou a partir do governo Trump (AYERBE, 2019; CAMPOS; PREVOST, 2019; KRIVOLÁPOV; STEPÁNOVA, 2020; MILANI, 2021). Assim como em âmbito mundial, na América Latina a China busca comunicar aos Estados Unidos que seus objetivos são pacíficos e que não há intenção de desafio hegemônico (PAZ, 2012). Apesar disso, a percepção da China como uma ameaça é cada vez mais explícita entre os atores políticos estadunidenses. Em documento entregue pelo Comando Sul<sup>3</sup> ao Congresso dos EUA em março de 2022, por exemplo, a comandante, general Laura Richardson, aponta a China como principal ameaça de longo prazo na região (USSOUTHCOM, 2022).

Este contexto levou ao surgimento de um campo de estudos sobre a influência de atores externos na América Latina (GARDINI 2021; BERNAL-MEZA 2020; TOKATLIAN 2008; JENKINS 2021; WISE 2021; MYERS, WISE, 2017). Entre eles, Bernal-Meza (2020) apresenta a China como um parceiro indispensável para os países da América do Sul e como uma nova potência em ascensão, com potencial para desafiar a hegemonia dos Estados Unidos – ainda que não do capitalismo – na América Latina.

Grande parte do debate tem como foco as consequências econômicas e geopolíticas desta disputa hegemônica, dedicando menor atenção às mudanças internas que se articulam com as transformações no sistema internacional. Tendo em vista este contexto, neste artigo propõe-se analisar como o crescimento econômico chinês e o conseqüente aumento de sua influência na América Latina impactam as disputas políticas no âmbito nacional. A análise deste tema é feita a partir de um caso específico: o do debate político brasileiro no Congresso Brasileiro entre 2019 e 2022. Para tanto, além de uma contextualização das relações Brasil-China no período indicado, são analisados documentos de planejamento e debates ocorridos nas Comissões de Relações Exteriores da Câmara e do Senado Brasileiro.

---

3. O Comando Sul (Southern Command) é um dos seis comandos combatentes de caráter regional das Forças Armadas dos Estados Unidos. A divisão reúne militares do Exército, Marinha, Aeronáutica, Fuzileiros Navais e agências de segurança e é responsável pelas operações militares dos EUA que ocorrem na América Central, Caribe e América do Sul. Para mais detalhes: <https://www.southcom.mil/About/>.

O problema de pesquisa que guia o artigo é: como a disputa hegemônica impacta as disputas políticas no Brasil? A hipótese inicial era que a ascensão chinesa e a reação alarmista dos Estados Unidos trouxeram maior polarização política em âmbito interno e que, embora a China não busque favorecer aliados internos específicos, o comércio e os investimentos chineses têm como consequência a ampliação do peso econômico de setores políticos conservadores, ligados à exploração dos recursos naturais.

A pesquisa é exploratória e qualitativa e foi conduzida predominantemente através de estudo de caso e da análise textual de documentos oficiais, discursos e consulta a bases de dados. O estudo de caso pode ser definido como um “exame detalhado de um aspecto de um episódio histórico para desenvolver ou testar explicações históricas que podem ser generalizáveis para outros eventos” (GEORGE; BENNET, 2005, p. 23, tradução livre). Assim, o estudo do caso brasileiro é um ponto de partida para generalizações mais robustas para países latino-americanos e do Sul Global, que podem ocorrer a partir de etapas seguintes do estudo aqui proposto.

Cabe ressaltar que, ademais de elementos sistêmicos em comum, existem especificidades importantes no que se refere às capacidades materiais e às formas de relacionamento entre outros países da região e a China. O comércio e os investimentos chineses são mais intensos no Cone Sul, enquanto a influência dos Estados Unidos é mais forte no México e na América Central. Em outras palavras, existem elementos generalizáveis da atuação chinesa na América Latina, mas as especificidades nacionais não podem ser desconsideradas.

O artigo foi dividido em três seções, além desta introdução e das considerações finais. Na seção a seguir, o quadro teórico-conceitual é apresentado, os conceitos de hegemonia e autonomia são debatidos e a literatura sobre as relações China-América Latina é revisada. Posteriormente, é feita uma exposição das relações Brasil-China no período em destaque, retomando também os padrões comerciais e estratégicos que pautam a relação. Por fim, os documentos e audiências no Congresso Brasileiro são examinados.

## **Quadro teórico-conceitual: hegemonia, autonomia e interpretações sobre as relações América Latina-China**

### *Hegemonia e autonomia*

Um autor essencial para os estudos sobre hegemonia é Antônio Gramsci. O politólogo italiano estudou a formação de hegemonia em âmbito interno, entendendo-a como uma forma da supremacia das classes dominantes na qual há a formação de visões de mundo convergentes ao seu domínio, com correspondente aceitação do mesmo. Nas palavras do autor italiano:

O exercício “normal” da hegemonia, no terreno tornado clássico do regime parlamentar, caracteriza-se pela combinação da força e do consenso, que se equilibram de modo variado, sem que a força suplante em muito o consenso, mas, ao contrário, tentando fazer com que a força pareça apoiada no consenso da maioria, expresso pelos chamados órgãos da opinião pública – jornais e associações –, os quais, por isso, em certas situações, são artificialmente multiplicados (GRAMSCI, 2007, Q13, §37, p. 95).

Assim, a hegemonia corresponde a uma forma de domínio marcada por equilíbrio dialético entre força e consenso, no qual a coerção é legitimada. Um esforço bastante conhecido de traduzir as reflexões de Gramsci para a análise das Relações Internacionais foi realizado por Cox (1989), para quem a hegemonia internacional se fundamenta na expansão da hegemonia interna sustentada pelas classes dominantes e implica em que “instituições econômicas e sociais, a cultura e a tecnologia associada com a hegemonia nacional se tornam padrões para a emulação externa” (COX, 1983, p. 171, tradução livre). Em outro esforço importante de traduzir as reflexões de Gramsci para o âmbito internacional, Ana Esther Ceceña (2005) argumenta que a hegemonia é um fenômeno complexo, que envolve aspectos econômicos, militares e a criação de sentidos comuns, resultando na capacidade de um grupo em liderar o conjunto do processo social.

Embora Gramsci tivesse como principal foco de análise as relações de dominação entre classes sociais no âmbito nacional, o mesmo também teceu comentários sobre a política internacional e antecipou que esta dimensão sistêmica pode impactar as relações entre classes sociais internamente. Nos *Cadernos do Cárcere*, o autor italiano argumentou que, em países periféricos, a política interna é influenciada pela política internacional. Em suas palavras:

[...] as relações internacionais reagem passiva e ativamente sobre as relações políticas (de hegemonia dos partidos). Quanto mais a vida econômica imediata de uma nação se subordina às relações internacionais, tanto mais um determinado partido representa esta situação e a explora para impedir o predomínio dos partidos adversários. (GRAMSCI, 2007, Q13, §2, p. 20)

Deve-se ainda levar em conta que estas relações internas de um Estado-Nação se entrelaçam com as relações internacionais, criando novas combinações originais e historicamente concretas. Uma ideologia, nascida num país mais desenvolvido, difunde-se em países menos desenvolvidos, incidindo no jogo local. (GRAMSCI, 2007, Q13, §17, p. 42)

A partir da análise de Gramsci, Morton (2007) considera a formação de Estados-nação e processos de transição nacional para o capitalismo como condicionados pelo ambiente internacional. Em sua leitura, as formas estatais são intrinsecamente relacionadas com a configuração geopolítica da ordem mundial. As revoluções pas-

sivas – processos de inclusão de novas classes sociais em uma hegemonia política – são expressões nacionais de movimentos globais.

Cabe ressaltar que Gramsci faz uso do materialismo histórico e, apesar de atribuir importância crucial à superestrutura – ideias, instituições, dimensão política –, a vê como conectada de forma dialética com a estrutura material – relações de produção, dimensão econômica (GERMAIN; KENNY, 1998; RAMOS, 2012). Assim, a investigação sobre visões de mundo não pode ser desconectada das relações de produção. São as classes sociais dominantes, e os intelectuais orgânicos que se articulam a ela, que promovem uma visão de mundo que apresenta seus interesses de classe como sendo universais e é no mundo do trabalho podem surgir resistências à ordem dominante (CECEÑA, 2005). A hegemonia implica expansão de ideias e instituições, mas a detenção de capacidades materiais e de organização é um pré-requisito.

Historicamente, as políticas internas na América Latina foram influenciadas pelas relações com a potência hegemônica, como amplamente conhecido e documentado pela literatura. Durante o período da Guerra Fria, o apoio dos Estados Unidos à contrainsurgência e aos golpes militares no Cone Sul é amplamente conhecido e debatido pela historiografia (BANDEIRA, 2010; PRASHAD, 2020; ROUQUIÉ, 1984; SMITH, 2008). No pós-Guerra Fria, também existem análises que atestam tentativas estadunidenses de influenciar o resultado de eleições na América Latina – além da tentativa explícita de mudança de regime na Venezuela (ELLNER, 2019; LEOGRANDE, 2007). Contemporaneamente, a busca estadunidense de conter a China inclui o objetivo de isolar países liderados por partidos de esquerda e que intensificam a parceria com potências de fora do continente (AYERBE, 2016; GUIDA, 2018). A subordinação histórica aos Estados Unidos significa que parcela importante das burguesias nacionais lucram com essa situação e, portanto, têm interesse em mantê-la (MARINI, 2008; TICKNER; MORALES, 2015).

Essa situação gera questionamentos sobre as possibilidades de autonomia em uma ordem internacional hegemônica. Hélio Jaguaribe (1979) buscou construir um referencial teórico para a busca de autonomia, também enfatizando a importância da dimensão interna. O autor aponta que duas condições seriam necessárias para que um país pudesse ascender a uma situação de autonomia: a permissibilidade internacional – sua localização geográfica, importância geopolítica e capacidade de neutralizar ameaças externas – e a viabilidade nacional – verificada pela existência de nível adequado de recursos humanos e naturais em uma nação (JAGUARIBE, 1979).

Contemporaneamente, as transformações na política internacional – com o surgimento de um novo polo de poder asiático – leva à indagação sobre como esse movimento estrutural impacta na hegemonia dos Estados Unidos na América Latina e nas capacidades dos países da região em ampliarem graus de autonomia. A partir da visão de Jaguaribe seria possível pontuar que tal situação tem influência na permissibilidade internacional, ao impactar nas configurações geopolíti-

cas. Contudo, a mesma também pode ter impacto na viabilidade nacional, caso impacte as relações de força internamente, ou seja, as disputas por poder entre classes sociais, frações da burguesia e organizações das classes dominadas.

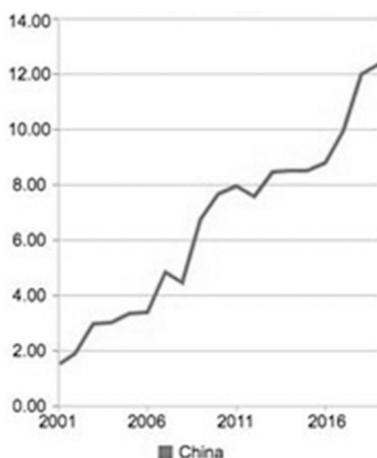
Ao longo dos anos 2000, a perspectiva de declínio da hegemonia dos Estados Unidos levou a análises otimistas sobre as possibilidades de autonomia na América Latina e sobre a viabilidade da construção de um mundo multipolar (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012; VIZENTINI, 2012). A China tem como uma das características principais de sua política externa a defesa dos cinco princípios da coexistência pacífica: “respeito mútuo pela soberania e integridade territorial, não agressão mútua, não interferência nos assuntos internos, igualdade e benefícios mútuos, coexistência pacífica” (JINPING, 2021, tradução livre). Desta forma, é esperado que a China atue de forma diferente dos Estados Unidos, respeitando as decisões nacionais. A presença chinesa inclusive foi interpretada como um ponto de apoio para governos progressistas latino-americanos, os quais usualmente encontram alguma dificuldade nas relações com a potência hegemônica (HARRIS, 2015).

Contudo, embora a busca de influir na política interna dos países da região não seja observável na atuação chinesa, o aumento do comércio e dos investimentos na região pode ter consequências estruturais, impactando nos processos de produção na América Latina e no poder econômico de frações das classes dominantes. Assim, tendo um efeito na estrutura, é possível que se observem mudanças também na superestrutura. Em outras palavras, mesmo que até o momento não haja intenção chinesa de construir uma nova hegemonia, de expandir globalmente suas ideias e instituições, as mudanças na economia mundial provocadas pelo seu crescimento provocam incentivos e demandas que contribuem para a alteração das relações de produção nos países da periferia. Com vistas a refletir sobre esse tema de forma mais detida, na próxima seção a dinâmica das relações China-América Latina é detalhada, assim como literatura especializada sobre o tema.

### *China e América Latina: desenvolvimento ou reprodução da dependência?*

O comércio China-América Latina cresceu de forma significativa especialmente a partir do início dos anos 2000. De acordo com dados do Banco Mundial, a China é hoje o segundo maior parceiro comercial da América Latina, ficando atrás dos Estados Unidos, e a participação chinesa no total de exportações latino-americanas e caribenhas cresceu de pouco mais de um 1% em 2000 para mais de 12% em 2019, como mostra a figura 1 (WORLD BANK, 2019).

Figura 1 – Porcentagem das exportações da América Latina e Caribe com destino à China (2001-2019)



Fonte: Reprodução. Banco Mundial [World Bank, World Integrated Trade Solution] (2019).

De acordo com relatório de 2018 da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), cinco produtos correspondem a aproximadamente 70% das exportações da região com destino à China, são eles: grãos de soja, minerais de cobre, minerais de ferro, cobre refinado e petróleo. Ainda de acordo com a CEPAL (2018), o Brasil é o principal exportador latino-americano de produtos agropecuários para o país asiático e a soja, sozinha, corresponde a aproximadamente 20% das exportações totais da região para a China. Entre países latino-americanos, o grão é exportado principalmente pela Argentina, pelo Brasil e pelo Paraguai (TURZI, 2017).

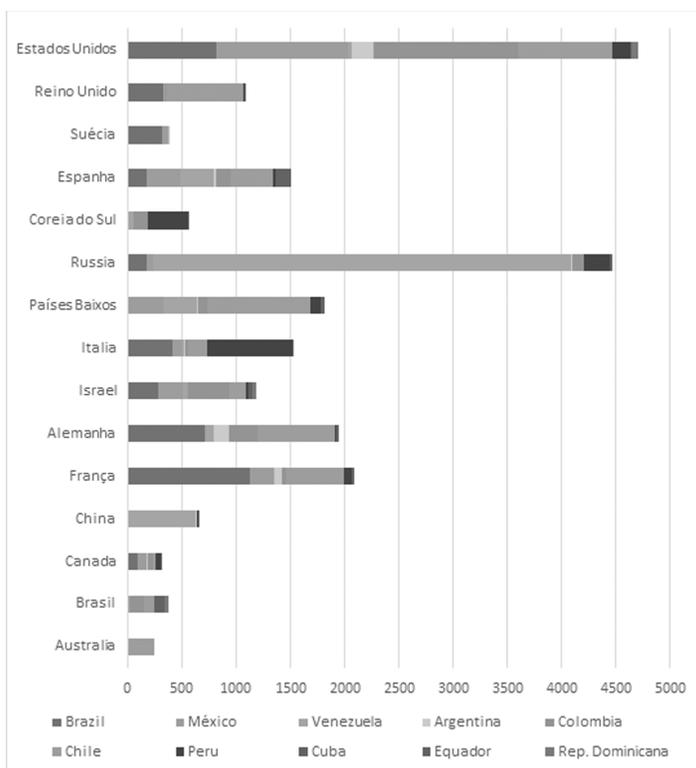
Os investimentos chineses na América Latina também cresceram significativamente neste período. Na região, os principais setores nos quais a China tem investido correspondem aos de energia e mineração (CEPAL, 2018). De acordo com dados do *think tank* Inter-American Dialogue [Diálogo Interamericano], que se dedica a quantificar os empréstimos do Banco de Desenvolvimento da China e do Banco de Exportações-Importações da China, os principais receptores latino-americanos destes recursos foram a Venezuela, o Brasil, a Argentina e o Equador (GALLAGHER; MYERS, 2019). Contemporaneamente, IED e investimentos em obras de infraestrutura compõem as principais faces da “expansão internacional do capitalismo chinês”, como mostrado pela *Belt and Road Initiative* (SCHUTTE, 2020, p. 50).

A presença chinesa na região tem se tornado marcante no campo econômico, porém as relações nas dimensões estratégicas e militares ainda são incipientes. Um indicador importante deste fenômeno refere-se às dinâmicas de transferências de armamentos chineses para a América Latina, como ilustrado pelos dados do *Stockholm Peace Research Institute* (Instituto para Pesquisas de Paz de Estocolmo – SIPRI), que mostram o predomínio de Estados Unidos, Europa e Rússia como origem dos sistemas de armas do países latino-americanos (figura 2). Esta base de dados mede as transferências das principais armas convencionais por meio de indicadores estatísticos, contabilizando as tendências por meio de valores indicativos, os quais buscam representar o custo de produção de sistemas de armas. O objetivo é quantificar a transferência de recursos militares e não seu valor financeiro<sup>4</sup>. Como pode ser visto no gráfico, os países da América Latina importam armas especialmente dos Estados Unidos e de países europeus. Rússia e China são atores importantes, mas a venda de armas proveniente de ambos foi direcionada especialmente para a Venezuela. No caso da Brasil, predominaram as importações provenientes da Europa, com destaque para França, Alemanha, e dos EUA.

---

4. O SIPRI explica da seguinte forma sua metodologia “O TIV [valor indicador de tendência] baseia-se nos custos de produção unitários conhecidos de um conjunto básico de armas e destina-se a representar a transferência de recursos militares e não o valor financeiro da transferência. Os dados estatísticos do SIPRI sobre transferências de armas referem-se a entregas reais das principais armas convencionais. Para permitir a comparação entre os dados dessas entregas de diferentes armas e identificar tendências gerais, o SIPRI desenvolveu um sistema único para medir o volume de transferências internacionais das principais armas convencionais usando uma unidade comum, o valor indicador de tendência (TIV). O TIV é baseado nos custos de produção unitários conhecidos de um conjunto básico de armas e destina-se a representar a transferência de recursos militares e não o valor financeiro da transferência.” (tradução livre, disponível em: <https://www.sipri.org/databases/armstransfers/sources-and-methods>)

Figura 2 – Principais origens de armas transferidos para as dez maiores economias da América Latina (2001-2021), Em TIV



\*Os números são valores do indicador de tendência elaborado pelo SIPRI (TIV) e expressos em milhões.

Fonte: Elaborado pela autora a partir da base de dados de transferências de armas do SIPRI.

Ainda assim, documento declaratório produzido em 2016 pelo governo chinês sobre a região aponta a intenção de ampliar os contatos entre os militares (THE PEOPLE’S REPUBLIC OF CHINA, 2016). Ademais, a existência de uma base espacial chinesa destinada à observação da lua na província de Neuquén, na Argentina, é vista pelos estadunidenses como sendo de potencial uso dual – civil e militar (US-SOUTHCOM, 2022). Os militares dos Estados Unidos percebem esses movimentos, assim como a própria expansão econômica e financeira chinesa na América Latina como ameaças à sua hegemonia (USSOUTHCOM, 2019, 2022).

Na literatura especializada, não existe consenso sobre o significado das relações entre China e América Latina e as transformações estruturais desencadeadas por este processo. Podemos dividir a discussão acadêmica em pelo menos quatro

posições: i) autores que percebem o relacionamento China-América Latina como baseado em necessidades pragmáticas chinesas (CREUTZFELDT, 2016; WISE, 2021); ii) análises que percebem com otimismo as relações entre o país asiático e os latino-americanos, destacando o discurso de defesa da soberania pela China (HARRIS, 2015; VADELL, 2019); iii) investigadores que incorporam à análise a atuação latino-americana, entendendo a formulação de estratégias de desenvolvimento nacional como essencial para aproveitar os investimentos chineses (SCHUTTE, 2020); e, por fim, iv) autores que percebem nas relações China-América Latina a reprodução de uma situação de dependência, marcada pelo predomínio da exploração direta de recursos naturais (SVAMPA, SLIPAK 2015; JENKINS, FREITAS BARBOSA 2012; JENKINS 2012).

Entre os que destacam o pragmatismo chinês, Wise (2021) aponta que as relações econômicas China-América Latina são consequência das necessidades chinesas, especialmente em termos de suas demandas por recursos naturais e *commodities*. Creutzfeldt (2016) argumenta que as prioridades do país asiático são relacionadas a sua intenção de manter seu desenvolvimento econômico, sendo que energia, minérios e *commodities* são recursos necessários para que esse objetivo seja atingido. Essa visão faz jus às necessidades chinesas, mas não avança no entendimento das consequências de tal presença para a América Latina.

Entre aqueles que destacam as faces positivas da presença chinesa na América Latina, Vadell (2019) retoma a noção das relações como baseadas em cooperação Sul-Sul, entendendo-as como importantes para a promoção do desenvolvimento. O autor destaca a peculiaridade dos empréstimos chineses, uma vez que os mesmos não são atrelados a condicionalidades, enquanto o financiamento proveniente de instituições multilaterais ocidentais é condicionado à adoção de políticas neoliberais (VADELL, 2019). De forma similar, Harris (2015) entende que a literatura tradicional tende a exagerar os impactos negativos do comércio e dos investimentos chineses, ao mesmo tempo em que existe menor criticidade em relação aos impactos econômicos do relacionamento com atores tradicionais, como Estados Unidos e Europa.

Neste sentido, o governo chinês aponta que existe “complementariedade” entre a China e a América Latina, uma vez que o país asiático precisa de produtos que os latino-americanos produzem em abundância (BERNAL-MEZA, 2020). Contudo, tendo em vista a assimetria entre a potência asiática e os países da região e a deterioração dos termos de troca no âmbito comercial, essa perspectiva deixa elementos importantes ausentes na análise. As noções de cooperação Sul-Sul, ganhos mútuos e a não condicionalidade dos empréstimos parecem formas de legitimar a expansão econômica chinesa para os países do Sul Global, ao produzir um discurso que minimiza os efeitos de tal assimetria, gerando uma ilusão de horizontalidade.

Desde outra perspectiva, Schutte (2020) destaca um elemento importante para analisar de forma mais completa esta questão: a importância de uma estratégia nacional de desenvolvimento em diversos países latino-americanos. Retomando o

trabalho clássico de Robert Gilpin, Schutte (2020) aponta que – para que haja promoção de desenvolvimento – os investimentos externos precisam ser combinados com uma estratégia nacional. O país receptor de IED não pode se portar de forma passiva, mas deve controlar a velocidade e a forma como este ocorre. O poder político nacional seria, assim, importante para determinar as consequências do IED em termos de desenvolvimento. Essa análise traz um elemento importante para a discussão: os países da América Latina devem ser incorporados à análise como agentes, sendo que as consequências da expansão econômica chinesa na região vão depender de como as classes dominantes nacionais reagem às mesmas.

Por outro lado, diferentes autores destacam que as relações China-América Latina são baseadas em assimetria, dependência e reproduzem características de relações centro-periferia, tendo como base o padrão de exportações de *commodities* e importações de produtos industrializados (BERNAL-MEZA 2020; SVAMPA & SLIPAK 2015; JENKINS, 2012). Svampa e Slipak (2015) argumentam que o comércio China-América Latina reforça o papel da região como produtora e exportadora de *commodities*, reproduzindo uma inserção internacional periférica e dependente. Bernal-Meza (2020) entende a China como um novo centro, que recebe a maior parcela dos benefícios do comércio com países periféricos, inaugurando um período de deterioração dos termos de troca para os países latino-americanos. Jenkins (2012, p. 1350, tradução livre) também aponta um padrão comercial característico das relações centro-periferia, mas argumenta que a China está distante de ter capacidades suficientes para assumir a posição de domínio dos Estados Unidos.

O conceito de neoextrativismo, discutido por Maristella Svampa (2019) e Eduardo Gudynas (2009), apresenta contribuições importantes neste sentido. Os autores analisam o modelo de acumulação na América Latina durante o período de predomínio de governos progressistas na região, quando houve aumento da atuação estatal na economia e, paralelamente, intensificação da exportação de *commodities*. Svampa (2019) entende que o extrativismo tem raízes coloniais, tendo sido formado a partir da expansão do capital europeu. De acordo com Gudynas, o novo extrativismo:

[...] mantém um estilo de desenvolvimento baseado na apropriação da Natureza, que alimenta uma rede produtiva escassamente diversificada e muito dependente de uma inserção internacional como provedores de matérias-primas e, apesar do Estado desempenhar um papel mais ativo, e conseguir maior legitimação por meio de alguns excedentes gerados pelo extrativismo, ainda se repetem os impactos sociais e ambientais negativos. Utiliza-se o rótulo de extrativismo no sentido amplo para atividades que removem grandes volumes de recursos naturais, que não são processados (ou o são de forma limitada), e são exportados (GUDYNAS, 2009, p. 188, tradução livre)

Na visão dos autores, a agricultura baseada em latifúndios, monocultura e voltada para a exportação poderia ser incluída também como uma forma de extrativismo. Ambos os autores entendem que as práticas extrativistas ganharam novas dimensões nos anos 2000, com o aumento na produção no período, que coincide com a maior demanda internacional por matérias-primas, e a principal inovação foi o uso dos recursos provenientes de tais atividades para financiar programas nacionais de assistência social. Existem importantes consequências ecológicas e territoriais do neoextrativismo – como o deslocamento de populações tradicionais, mudanças no espaço geográfico conectadas à construção de corredores para a exportação de produtos agropecuários, e o surgimento de resistências e conflitos por parte de movimentos sociais (GUDYNAS, 2009; SVAMPA, 2019).

A reflexão apresentada aqui mostra a divergência existente na literatura, marcada por teorias e perspectivas diferentes que orientam a interpretação sobre as consequências da expansão econômica chinesa na América Latina. A partir desta discussão, minha perspectiva é: i) a importação de *commodities* é importante para a China, pois é necessária para a manutenção de seu crescimento econômico e segurança alimentar; ii) essa situação pode gerar ganhos conjunturais para a América Latina, porém, do ponto de vista estrutural, há uma reprodução de relações centro-periferia; iii) a China apresenta-se de forma diferente dos países ocidentais, o que reflete sua posição mais vulnerável no sistema internacional, e busca legitimar-se a partir das noções de ganhos mútuos e cooperação Sul-Sul; iv) o fato de que a China não exige contrapartidas em termos de política econômica pode ser benéfico conjuntamente e em temas específicos para a América Latina, porém são necessárias estratégias nacionais para superar o extrativismo. Em outras palavras, a diversificação de parcerias e as especificidades chinesas podem ser aproveitadas pelos países sul-americanos na promoção de estratégias de desenvolvimento, porém, estruturalmente, o comércio com a China tem reproduzido uma estrutura centro-periferia, base da dependência. A busca de desenvolvimento depende de estratégias nacionais e é sempre necessário questionar os impactos sociais e ambientais de projetos rotulados como de desenvolvimento.

## **Relações bilaterais Brasil-China: 2019-2022**

No caso do Brasil, as dinâmicas mais gerais presentes em âmbito latino-americano também se aplicam. De acordo com base de dados do Inter-American Dialogue, os empréstimos dos bancos de desenvolvimento chineses – China Development Bank (CDB) e China Export-Import Bank (Ex-Im Bank) – para o Brasil concentraram-se nos setores de energia e infraestrutura, envolvendo projetos em áreas como petróleo, termelétricas e processamento de soja. No caso dos bancos comerciais chineses – Industrial and Commercial Bank of China (ICBC), Bank of China (BOC), China Construction Bank (CCB), Bank of Communications

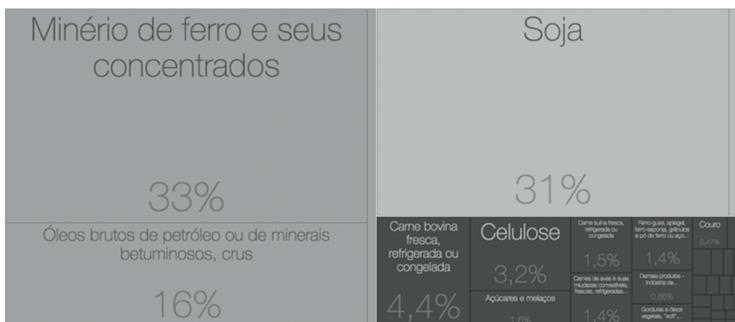
(BoCom), and Agricultural Bank of China (ABC) –, os empréstimos também concentram-se nos dois setores mencionados, em temas como construção de hidrelétricas, projetos em energias renováveis, transporte e transmissão de energia elétrica (GALLAGHER; MYERS, 2019).

No caso dos investimentos externos diretos, há atualmente predomínio de setores como eletricidade, transporte, telecomunicações, serviços financeiros e indústria. Esta situação representa uma mudança da concentração que existia até 2014 em setores como agricultura, mineração e petróleo. A maior parte dos IEDs chineses no Brasil acontece por meio de fusões ou aquisições de empresas (BRASIL, 2019).

Já no que se refere ao comércio exterior, de acordo com a base ComexStat, mantida pelo Ministério da Economia, o país asiático é o maior parceiro comercial do Brasil e, em 2021, o país exportou mais de 87,9 bilhões de dólares para a China, valor bastante distante do exportado para o segundo parceiro comercial, os EUA (31,1 bilhões de dólares), ou do direcionado para a Argentina naquele ano (11,8 bilhões) (BRASIL, 2022).

Ainda de acordo com os dados do Ministério da Economia, em 2021, a indústria extrativa concentrou mais de 40% das exportações brasileiras para a China, sendo que nesta categoria predominam as exportações de ‘minério de ferro e seus concentrados’ e de ‘óleos brutos de petróleo’ (figura 3). O segundo setor que mais exporta para a China é a agropecuária, predominando as exportações de soja. Por fim, na categoria considerada pelo ministério como indústria de transformação destacaram-se a carne bovina e a celulose. A indústria de transformação tem peso maior no cômputo geral das exportações brasileiras para todos os países, representando aproximadamente cinquenta por cento das exportações globais do Brasil (BRASIL, 2022).

Figura 3 – Produtos exportados do Brasil para a China em 2021



Fonte: Reprodução. Brasil. Ministério da Economia. ComexStat (2022). Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>.

Interessante notar que o padrão de trocas comerciais Brasil-China adquiriu as características atuais há algumas décadas. O padrão foi instaurado no final dos anos 1990, sendo que nas duas décadas anteriores o Brasil exportava produtos manufaturados para a China e o volume do comércio era mais reduzido (SOUSA, 2021). Na visão de Ana Tereza Souza, a mudança no padrão comercial se deveu tanto às transformações sistêmicas na economia mundial, quanto às escolhas internas feitas pelos dois países. No caso chinês, a liberalização comercial e a recepção de investimentos externos foram controladas pelo Estado, enquanto no caso brasileiro houve um colapso da política industrial, abertura comercial unilateral e adoção ampla de políticas neoliberais. Do ponto de vista sistêmico, as empresas capitalistas privilegiaram os investimentos na Ásia em razão da combinação entre altos índices de educação e salários mais baixos que no Norte Global, ao mesmo tempo em que a América Latina enfrentava o período de crise da dívida externa (ARRIGHI, 2007, SOUSA, 2021).

A mudança neste padrão é definida pela literatura como “reprimarização do comércio exterior brasileiro”<sup>5</sup>, o que se refere ao aumento do peso dos produtos de origem agropecuária no âmbito das exportações nacionais, enquanto a indústria caiu em valor percentual (DELGADO, 2012; SOUSA, 2021). Delgado (2010, 2012) também entende que este processo teve condicionantes sistêmicos e internos. Do ponto de vista global, o autor destaca o crescimento na demanda global por produtos primários, especialmente soja, milho, açúcar, carnes, celulose e minérios. A China prefere importar soja em grãos e processá-los internamente, transformando-os em ração animal utilizada para a produção de carne (ESCHER; WILKINSON, 2019). Do ponto de vista chinês, a soja é importante em termos de segurança alimentar e compõe parte do processo de transição nutricional, com diminuição proporcional do consumo de grãos e aumento do consumo de carne pela sua classe média.

No Brasil, Delgado (2010, 2012) percebe um processo de valorização da política de fomento à agricultura, especialmente a partir do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002). As mudanças na política econômica brasileira nos anos 1990, especialmente após a adoção do plano real, haviam legado dificuldades na balança comercial brasileira e a estratégia adotada para superar este processo foi o fomento das exportações agrícolas, levando à expansão da produção de grãos, especialmente no Centro-Oeste. Delgado (2012) denomina esse processo como “pacto do agronegócio”, ressaltando a adesão parlamentar e a aceitação presidencial da estratégia de promover a venda de produtos agrícolas. Houve, então, investimento estatal, tanto por meio de crédito aos produtores rurais como pela pesquisa em temas agrícolas, com investimentos na Embrapa.

Nas palavras do autor, “as vantagens comparativas dos recursos naturais [...] parece haver se convertido na grande aposta da inserção brasileira na divisão internacional do trabalho” (DELGADO, 2010, p. 120). O autor entende que a

---

5. Jenkins e Barbosa (2012) entendem que não houve reprimarização apenas do comércio exterior, mas da produção. A partir da análise de dados econômicos, os autores apontam que a competição com a China afetou importantes setores da indústria brasileira (Jenkins; de Freitas Barbosa, 2012).

especialização agrária é um limite ao desenvolvimento brasileiro e tem duas consequências principais: a superexploração do trabalho – envolvendo trabalhadores rurais mal remunerados participando em atividades com altos riscos à saúde – e a superexploração dos recursos naturais – envolvendo desmatamento e alto índice de usos de agrotóxicos.

De acordo com Caio Pompeia (2021), lideranças empresariais promoveram o conceito de agronegócio no Brasil como forma de legitimar a valorização da agropecuária. O conceito, que surgiu na Escola de Negócios de Harvard, faz referência à uma visão integrada sobre todo o sistema envolvido na produção e distribuição de alimentos, envolvendo atividades anteriores e posteriores à agropecuária. Entre as atividades “antes da porteira”, pode-se citar a produção de máquinas, fertilizantes, sementes, as atividades “depois da porteira” envolvem a indústria alimentícia e as redes de supermercados. Parte do aparato de legitimação do agronegócio foi a criação de um modelo macroeconômico para contabilizar a sua participação no Produto Interno Bruto Brasileiro (PIB), chegando a valores que correspondem a mais de um terço do total do PIB, uma participação bem mais ampla que a da agropecuária contabilizada isoladamente (POMPEIA, 2021).

Até as eleições de 2018, o fomento à produção e exportação de produtos primários e o exponencial aumento do comércio com a China eram vistos como inevitáveis, sem a existência de maiores debates pelas principais lideranças políticas brasileiras. Governos de direita, centro e centro-esquerda passaram pela presidência sem questionar tal arranjo. Embora existisse alguma discussão sobre as escolhas de política externa, a China permanecia sendo vista como um parceiro significativo e indispensável para o crescimento econômico brasileiro. Manter boas relações era visto, então, como essencial.

A inflexão ocorreu nas eleições de 2018, quando o então candidato Jair Bolsonaro fez críticas significativas à China, ao mesmo tempo em que anunciava a implementação de uma política externa que teria os Estados Unidos como eixo principal. Naquele momento, o então candidato afirmou que a “China não compra no Brasil. A China está comprando o Brasil”, fala que teve repercussão internacional (SENRA, 2019). Após a posse, o primeiro ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo atribuiu maior importância aos valores morais, que em sua visão conectam o Brasil ao Ocidente, frente aos interesses comerciais (DE SÁ GUIMARÃES; DE OLIVEIRA E SILVA, 2021; SARAIVA; SILVA, 2019).

Contudo, as críticas à China não significavam negligência dos interesses do agronegócio, ao contrário, estes atores compõem faceta importante da base eleitoral do governo Bolsonaro (CUNHA, 2021; SIEBENEICHLER, 2021). Em seu programa eleitoral, o candidato do PSL prometia, por exemplo, “políticas específicas para consolidar e abrir novos mercados externos [para a agricultura brasileira]” (BOLSONARO, 2018, s/p). Bolsonaro também fazia promessas que conversavam com várias das pautas históricas da agropecuária patronal, como impor limites à demarcação de

terras indígenas e à reforma agrária. As flexibilizações do controle ao desmatamento em seu governo são notórias.

Cunha (2021, p. 5) argumenta que “a partir de 1º de janeiro de 2019, atores do agronegócio se acharam finalmente no centro do próprio governo” e, de acordo com Lima, Pereira e Barbanti (2018), desde 2016, grupos ligados à agricultura familiar foram alijados do processo decisório em política externa, o que foi representado pela extinção do Ministério para o Desenvolvimento Agrário (MDA). Neste processo, o governo brasileiro aceitava a posição brasileira na divisão internacional do trabalho, como “mera potência do agronegócio” (LIMA; PEREIRA; BARBANTI, 2018). Ainda assim, como argumentado na próxima sessão, lideranças políticas conectadas a este setor expressaram preocupações relativas às críticas do governo à China.

As críticas à China podem ser explicadas pela intenção do governo de atender os anseios de outro segmento de suas bases eleitorais: os grupos mais ideológicos, organizados digitalmente e agitados por meio de desinformação. Teorias da conspiração que tem a potência asiática como foco e que a representam como um aqui-inimigo são difundidas regularmente em grupos bolsonaristas em redes sociais, como o Telegram (GAJUS; ABRÃO; SANTOS, 2021). Grupos de orientação religiosa neopentecostal também compõe essa fração do eleitorado de Bolsonaro (SARAIVA; SILVA, 2019). Estes eleitores, mais ideológicos, apoiam a orientação de aproximação com países governados pela direita global.

Assim como na base eleitoral, há divisões importantes na própria administração, sendo que o Ministério da Agricultura e o vice-presidente têm posturas mais pragmáticas, enquanto o Ministério das Relações Exteriores pregava um discurso de aproximação ao Ocidente durante a gestão de Araújo, no que era acompanhado pelos filhos do presidente e, ocasionalmente, pelo próprio mandatário (SARAIVA; SILVA, 2019). Refletindo a divisão nas bases e nos quadros, uma postura ambivalentemente predomina durante todo o governo.

Cabe a pergunta: até que ponto a retórica do governo Bolsonaro sobre a China tem impactos materiais? Guimarães e Silva (2020) percebem certa oscilação nas relações bilaterais com a China: imaginada inicialmente como rival ideológico durante a campanha eleitoral, a mesma foi apresentada como parceiro comercial nos primeiros anos de governo para voltar a ser pintada como rival após a eclosão da pandemia de COVID-19. Marra et al. (2021) entendem que inicialmente houve a tentativa de instituir uma política externa de caráter ideológico no que se refere às relações com a China, o que acabou não vingando, sendo adotada uma política externa mais pragmática. Saraiva e Silva (2019) entendem que a lacuna entre as promessas de afastamento e certo pragmatismo na implementação de políticas pode ser explicada pela existência de interesses domésticos que seriam negativamente afetados. De fato, já no primeiro ano de governo, Bolsonaro visitou a China e o mecanismo de diálogo entre vice-presidentes, a Comissão Sino-brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN), foi reestabelecida (MARRA et al., 2021).

Assim, na visão de Marra et al. (2021), as críticas à China foram contidas, ficando restritas ao âmbito discursivo, e não afetando os temas concretos da parceria. No entanto, como apontado em nossa sessão teórica, não existe uma separação rígida entre o âmbito material e o das ideias, mas um processo dialético de conexão entre tais âmbitos. Mesmo que o governo Bolsonaro não tenha imposto entraves aos investimentos e comércio com a China, a xenofobia presente em seu governo resultou em mensagens duras por parte da embaixada chinesa no Brasil. Assim, as críticas à China foram mal vistas pelo governo daquele país, o que foi vocalizado pelo então embaixador no Brasil, Yang Wanming, e trouxe mal-estar às relações bilaterais (COLETTA, 2022).

## **Relações bilaterais Brasil-China: consequências políticas no Brasil**

As mudanças na política externa brasileira durante o período em foco geraram debates no Congresso Nacional, como analisado a seguir. Entre 2010 e 2020, o agronegócio havia aumentado sua influência no Legislativo brasileiro e nas decisões sobre Política Externa por meio de *lobby* privado e da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA)<sup>6</sup>. A participação desta na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) da Câmara dos Deputados e na Comissão de Relações Exteriores (CRE) do Senado é uma das formas de garantir a defesa dos objetivos da agropecuária no âmbito da Política Externa (SIEBENEICHLER, 2021).

A proeminência da FPA no Congresso pode ser atestada pelo seu tamanho: ela é composta por 280 parlamentares (39 senadores e 241 deputados) de um universo de 594 (81 senadores e 513 deputados). Dos 19 atuais membros titulares da CRE, oito participam da FPA. Já na CREDN<sup>7</sup>, dos 35 titulares, 19 fazem parte da FPA. Além disso, existe, de uma organização privada, o Instituto Pensar Agropecuária (IPA), que oferece consultoria técnica à frente e trabalha no prédio anexo a ela. O IPA busca promover articulação entre interesses setoriais, ou seja, consensos transversais ao agronegócio, e é composto pelas principais organizações representativas do setor, como as associações brasileiras do Agronegócio, de Proteína Animal, das Indústrias de Óleos Vegetais, entre outras. Estes grupos repassam ao IPA recur-

---

6. Além da Frente Parlamentar da Agropecuária – analisada neste artigo – também cabe ressaltar a formação do Grupo Parlamentar Brasil-China, sobre o qual são necessárias maiores pesquisas. De acordo com a página do Senado Federal, o grupo conta com 43 senadores e, de acordo com o website da Câmara dos Deputados, 32 deputados. O grupo é heterogêneo, contando com a participação de parlamentares de diversos partidos e orientações ideológicas.

7. A relação de membros titulares da CRE pode ser consultada em: [https://legis.senado.leg.br/comissoes/composicao\\_comissao?codcol=54](https://legis.senado.leg.br/comissoes/composicao_comissao?codcol=54), os membros da CREDN em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/membros> e os membros da FPA em <https://fpagropecuaria.org.br/todos-os-membros/>.

tos captados de corporações como BRF, JBS, Cargill, Syngenta, BASF, Bayer, entre outras (DE OLHO NOS RURALISTAS, 2019; POMPEIA, 2021).

Nesta pesquisa, analisamos as audiências públicas e os documentos de planejamento da CREDN e da CRE. Para facilitar a exposição, as atuações das Comissões de Relações Exteriores da Câmara e do Senado podem ser divididas de acordo com as gestões – entre 2019 e 2020 havia mais proximidade com a orientação presidencial e, a partir de 2021, maior oposição, o que contribuiu inclusive para a queda do ex-ministro Ernesto Araújo. Apesar disso, críticas à China foram contestadas por deputados e senadores desde o início do governo Bolsonaro.

### Biênio: 2019–2020

No primeiro momento, a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN), da Câmara dos Deputados, foi presidida pelo deputado Eduardo Bolsonaro (PSL-SP) e o vice era o deputado Luiz Philippe de Orleans e Bragança (PSL-SP). Além de alinhados ideologicamente à presidência, ambos eram membros da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA). No Senado, o presidente da Comissão de Relações Exteriores (CRE), Nelsinho Trad (PSD-MS), era membro da FPA e do Grupo Parlamentar Brasil-China e seu vice, Marcos do Val (PODEMOS-ES), membro do Grupo Parlamentar Brasil-China.

O relatório elaborado pela CRE em 2019 mostrava um acompanhamento entre as atividades da Comissão e as mudanças de política externa implementadas pela presidência. As discussões e audiências públicas foram dominadas pelas relações bilaterais com os EUA, envolvendo temas como o acordo para a exploração da base de Alcântara e a entrada do Brasil na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A China não apareceu como foco principal de audiências, mas houve uma audiência pública sobre o corredor bioceânico.

Contudo, mesmo neste momento, a orientação de política externa causava algum incômodo entre membros do agronegócio. Em março de 2019, durante aula magna no Instituto Rio Branco, Araújo afirmou que “em relação a essa questão do economicismo e do comercialismo [...] nós queremos vender, por exemplo, soja, minério de ferro, mas nós não vamos vender a nossa alma” (ARAÚJO, 2019, s/p). Representantes do agronegócio chegaram a elaborar carta direcionada ao Executivo manifestando descontentamento com tal declaração. A carta acabou não sendo entregue, pois houve uma movimentação pelo apaziguamento concretizada em reunião entre a então ministra da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Tereza Cristina Corrêa da Costa Dias, e o diretor da FPA, Alceu Moreira (CORREIO BRAZILIENSE, 2019).

Alguns dias depois, durante audiência na CREDN, o deputado Hildo Rocha (MDB-MA), então diretor de Relações Internacionais da Frente Parlamentar da Agropecuária questionou Araújo

Sr. Ministro, alguns movimentos que o governo tem feito nas relações internacionais têm preocupado bastante o setor agro brasileiro, que representa 23% do PIB brasileiro, emprega 19 milhões de pessoas e contribuiu, no mês passado, para o superávit da balança comercial. Se não fosse o **superávit do agronegócio**, com o valor de 6,5 bilhões de dólares, no mês passado, a balança teria tido déficit. Desse modo, se não fosse esse setor, o Brasil começaria o ano com o mandato do presidente Bolsonaro de forma muito ruim, com um déficit gigantesco. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019, p. 57, grifo nosso)

O argumento de que o Brasil perderia com uma política externa orientada a partir de preferências ideológicas era questionada também à esquerda. A deputada Perpétua Almeida (PCdoB-AC, membro da FPA), por exemplo, argumentou na ocasião que “não dá para continuar com essa política ideológica que o senhor está fazendo contra a China, a quem o Brasil vendeu 50 bilhões em carne, soja, frango e açúcar” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019, p. 14).

Na ocasião, a discordância em relação à representação da China como um parceiro indispensável do agronegócio brasileiro veio da extrema-direita. A deputada Caroline Toni (PSL-SC, membro da FPA) argumentou que a China seria um país “totalitário”, que busca influenciar diferentes países, para quem o Brasil seria “um mero fornecedor de *commodities*, não um parceiro” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019, p. 48). A discordância no Congresso reflete a própria divisão no interior do governo e das bases sociais que sustentam o bolsonarismo.

A importância das relações com a China para as exportações brasileiras também foi reforçada pelo presidente da CRE, Nelsinho Trad (PSD, membro da FPA), representante do Mato Grosso do Sul, um dos estados nos quais a agropecuária mais se desenvolve. Em seminário ocorrido em novembro de 2019, Trad afirmou que

A China é um parceiro essencial do Brasil, tendo em vista a relevância da sua economia, sua importância no contexto da configuração da ordem mundial e a intensidade das relações bilaterais. Portanto, independentemente das nuances das políticas externas dos dois países, creio que devemos assumir uma posição pragmática de aproximação com aquele país. Aliás, este é o procedimento do governo Bolsonaro, sobretudo diante da recente visita do presidente àquele país e da reunião do BRICS. [...] Nosso Estado, Mato Grosso do Sul [...] é um grande produtor de alimentos, e a contínua expansão do comércio é não só fundamental, mas também relevante para ampliar a pauta e mudar o perfil para a exportação de produtos de mais valor agregado [...] a Rota Rodoviária Bioceânica, que ligará os Portos de Santos, em São Paulo, ao Porto Antofagasta, no Chile, [...] criará um corredor de desenvolvimento para os quatro países envolvidos neste projeto, a saber, Brasil, Paraguai, Argentina e China, e reduzirá os custos e o tempo de transporte entre o Brasil e a Ásia. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019b, p.41)

Cabe ressaltar que para ele, assim como para outros representantes do agronegócio, o mais importante seria o aumento das exportações – sendo que a China ganha importância em conjunto com outros atores, como a União Europeia (UE). O acordo do MERCOSUL com a UE era frequentemente destacado pelos parlamentares como importante para a agropecuária brasileira. Para atingir esse fim, os membros da FPA entendiam a importância de diminuir o desmatamento e de enfatizar a política de proteção ambiental. Outra região importante para o agronegócio brasileiro é o Oriente Médio, para onde é exportado importante volume de proteína animal. Neste caso, os representantes brasileiros do setor se opuseram à transferência da Embaixada Brasileira de Tel Aviv para Jerusalém, proposta que havia sido recebida com desconforto pelos países árabes, o que levou ao recuo do governo Bolsonaro (SARAIVA; SILVA, 2019).

Em 2020, durante a pandemia de COVID-19, houve menor atuação das Comissões de Relações Exteriores da Câmara e do Senado, especialmente no que se refere à realização de audiências públicas. As medidas sanitárias e a urgência de aprovar legislação específica sobre o combate à pandemia explicam essa situação. Naquele momento, as críticas do Executivo à China tornaram-se mais agudas e houve reação da FPA sobre tal orientação. A organização emitiu nota oficial reforçando a importância das relações bilaterais e criticando os ataques do Executivo ao país asiático (FRENTE PARLAMENTAR DA AGRICULTURA, 2020). Ainda que as declarações de setores do governo federal não repercutissem diretamente nas exportações brasileiras, já havia desconforto de representantes do agronegócio com o discurso adotado e receio de potenciais prejuízos futuros.

## Biênio: 2021-2022

Entre 2021 e 2022, a presidência da CRE é ocupada por Kátia Abreu (PP-TO)<sup>8</sup>, membro da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) e do Grupo Parlamentar Brasil-China; a vice-presidência está vaga no momento de escrita deste texto. Em 2021 a CREDN foi presidida por Aécio Neves (PSDB-SP) e atualmente é ocupada por Pedro Vilela (PSDB-AL), sendo a vice-presidência de José Rocha (UNIÃO/BA). Neves e Rocha são membros da FPA.

No Senado, as relações bilaterais com a China apareceram como um dos eixos do plano de trabalho da CRE, sendo a única relação bilateral destacada (CRE, 2021). Outro ponto importante abordado no plano de trabalho refere-se ao tema do meio ambiente e desenvolvimento sustentável, o qual, no entanto, é visto como um meio para destravar a ratificação do acordo comercial MERCOSUL-União Europeia (CRE,

---

8. Kátia Abreu já foi presidente da Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e ex-ministra da Agricultura. Contudo, suas relações com o setor foram estremecidas em razão de seu apoio à Dilma Rousseff em 2016, ao contrário da maioria da FPA (Pompeia, 2021).

2021). Chama atenção que, no plano de trabalho, Abreu define o Brasil como uma “potência agro-energética-ambiental” (CRE, 2021, p. 7), o que parece uma aceitação da posição do Brasil na divisão internacional do trabalho como um exportador de *commodities*, ainda que adaptado à necessidade de responder à demanda ocidental por proteção do meio ambiente. Sobre a parceria com a China, o plano de trabalho aponta que “[t]emos economias complementares e grande potencial de integração – um dado **incontornável** de realidade, que triunfa mesmo sobre a miopia dos setores radicais.” (SENADO FEDERAL, 2021, p. 17, grifo nosso). Trata-se de uma crítica à retórica de membros do Executivo frente à China.

Na CREDN, Ernesto Araújo participou da primeira audiência de 2021. Na ocasião, o debate foi concentrado no tema do combate à COVID e da importação de vacinas – nesses temas, houve crítica à condução do ministério e às dificuldades no relacionamento com a China e com a Índia. Houve, por parte do presidente da comissão e de outros deputados, cobrança de maior atuação da diplomacia brasileira para a aquisição de insumos e indagação sobre o fato do Brasil não ter apoiado proposta indiana na OMC pela quebra das patentes. Relacionado às deficiências do ministério na articulação pelo combate à pandemia e ao acúmulo de atritos com a China, deputados comentaram sobre a sustentabilidade de Araújo no cargo. Carlos Zarattini (PT-SP) e Ivan Valente (PSOL-SP) mencionaram a existência de rumores sobre oposição à permanência de Araújo e pontuaram dificuldades nas relações entre ele e representantes do agronegócio brasileiro. De acordo com Valente, “até empresários conservadores demandavam a mudança” no MRE (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021, p. 32). Durante a sessão, Araújo negou problemas na relação com a China, ou impactos de crises bilaterais na seara da compra de vacinas ou no comércio internacional (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021).

Embora o tema central da reunião tenha sido, acertadamente, o combate ao coronavírus, questões econômicas e comerciais também foram debatidas. Aécio Neves, por exemplo, comentou sobre o acordo de livre-comércio com a União Europeia, argumentando que o aumento do comércio previsto traria importantes ganhos ao país. Ernesto Araújo respondeu pontuando a demanda europeia de um anexo sobre temas ambientais, ao qual o governo brasileiro não se opunha, mas que não poderia prejudicar “o nosso setor exportador, o nosso setor agrícola” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021, p. 12).

No Senado, desde o início de sua gestão, Kátia Abreu posicionou-se de forma crítica à orientação de política externa do Executivo e os atritos entre ela e Araújo estiveram no centro da queda do ex-ministro, compondo com o cenário externo mais constrangedor, com a chegada de Joe Biden à presidência dos Estados Unidos. Araújo criticou a senadora, insinuando que a mesma havia o pressionado a aceitar a participação de empresas chinesas como fornecedoras de insumos para a construção de infraestruturas para o 5G brasileiro. Abreu e outros senadores reagiram, pedindo pela substituição do ministro. Após o incidente, a senadora declarou em nota à imprensa que

[...] alertei esse senhor [Araújo] dos prejuízos que um veto à China na questão 5G poderia dar às nossas exportações, **especialmente do Agro, que vem salvando o país há décadas**. Defendi também que a questão do desmatamento na Amazônia deve ser profundamente explicada ao mundo no contexto da negociação para evitar mais danos comerciais ao Brasil. (AGÊNCIA SENADO, 2021, grifo nosso)

Abreu continuou a criticar Araújo posteriormente, pontuando que houve falta de pró-atividade do ministério para aumentar as exportações brasileiras. Em reunião da CPI da Covid com a presença do ex-ministro, ela declarou que

[...] o comércio brasileiro aumentou a despeito do senhor; [...] batendo recordes graças à competência dos pesquisadores do Brasil, da EMBRAPA e outros mais e dos produtores rurais [...] essas agressões que ele [Araújo] fez à China, talvez o senhor não esteja lembrando... Nós temos 56 novos frigoríficos que já estão em Pequim, de todo o Brasil – no Tocantins, são três –, esperando a habilitação. Sabe o que falta para essa habilitação? Diplomacia, empatia, agrado, conversa, diálogo, não falta um documento. [...] E isso dobraria as nossas exportações de carnes para a China, porque os frigoríficos habilitados hoje já estão no top das suas exportações. Então, estamos tendo prejuízo, sim. O que tivemos de aumento para a China foi em função do aumento do consumo chinês. (SENADO FEDERAL, 2021, p. 35)

A queda de Araújo levou a uma segunda fase na Política Externa Brasileira do governo Bolsonaro, que se mostra mais discreta, especialmente no que se refere especificamente à atuação do Ministério das Relações Exteriores. Carlos França, que assumiu o ministério em abril de 2021, comentou em seu discurso de posse sobre a inexistência de parcerias preferenciais e exaltou a produção agropecuária brasileira que, segundo ele, “tem a marca da sustentabilidade” (FRANÇA, 2021, s/p). França pontuou seu compromisso em melhorar a articulação do ministério com outros órgãos, citando o Congresso Nacional entre eles – ponto que foi reiterado por ele nas audiências que participou na CREDN e na CRE (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2022; FRANÇA, 2021; SENADO FEDERAL, 2022). A partir da troca ministerial, houve melhoras nas relações entre o Itamaraty e a CRE.

Em 2022, a irrupção da guerra na Ucrânia iluminou um outro aspecto importante da cadeia de produção do agronegócio brasileiro: a dependência da importação de fertilizantes, sendo que a Rússia é o principal exportador para o Brasil. Essa situação mostrou uma vulnerabilidade importante, tendo em vista que as sanções impostas à Rússia, assim como o próprio esforço de guerra, geram incertezas sobre o fornecimento deste insumo para o Brasil. Neste contexto, o Executivo tem buscado reagir à crise, buscando novos fornecedores e trabalhando para que tais insumos sejam isentos das sanções impostas pelos Estados Unidos (SENADO FEDERAL, 2022).

No que se refere ao fornecimento de insumos, assim como na exportação, as relações com países não ocidentais e do Sul Global são relevantes para o agronegócio brasileiro. A China é o segundo maior exportador de fertilizantes para o país e outras opções de fornecedores são: Belarus, Canadá, Irã e Nigéria (CARIELLO, 2022).

A guerra na Ucrânia foi discutida, entre outros momentos, em audiência da CRE em 6 de abril e na CREDN em 18 de maio, com a presença do chanceler Carlos França nos dois momentos. Na CRE o tema dos fertilizantes foi central, diversos senadores questionaram o ministro sobre as ações do governo federal para suprimir a demanda de fertilizantes do agronegócio brasileiro<sup>9</sup>. Os parlamentares perguntaram sobre quais as opções em termos de fornecedores alternativos e o que pode ser feito para não prejudicar o agronegócio e, em vários momentos, a questão foi tratada como essencial. Abreu comentou sobre a necessidade de ampliar a produção interna dos fertilizantes, mesmo que haja custos ambientais envolvidos (SENADO FEDERAL, 2022, p. 22).

França apontou alguns caminhos que estão sendo perseguidos, entre eles, a tentativa de excluir os fertilizantes de sanções internacionais e a busca de novos parceiros. No tema das sanções, França comentou que o Brasil busca não apenas a isenção de sanções dos fertilizantes russos, mas também dos iranianos. De acordo com França, o governo brasileiro está em contato com o Irã e com os EUA sobre o tema: o primeiro teria excedentes que o Brasil precisa e o segundo poderia retirar as sanções que hoje impedem a importação, ao impor retaliações a empresas que comercializam com o Irã. Entre os fornecedores, França pontuou dificuldades no que se refere ao Canadá, que tem um excedente menor e cuja produção provavelmente será direcionada à Europa, e comentou que busca fornecedores no Oriente Médio e na África. Para o ministro: “assim como energia para a Alemanha é fundamental, fertilizantes para o Brasil é fundamental, [...] é fundamental para que nós possamos combater a insegurança alimentar no mundo” (SENADO FEDERAL, 2022, p. 15).

Na CREDN, embora o tema da guerra na Ucrânia e dos fertilizantes tenha sido discutido, outras questões, como as próximas eleições, temas relativos ao MERCOSUL e à entrada do Brasil na OCDE ganharam destaque. Alguns deputados questionaram o ministro sobre os BRICS<sup>10</sup>, sugerindo que maior atenção deveria ser dada ao grupo, e questionaram a posição do Brasil na guerra, demandando postura mais enérgica do Brasil em prol da paz<sup>11</sup>. Ainda assim, houve deputados que pergunta-

---

9. O ministro foi questionado sobre a questão dos fertilizantes pelos seguintes parlamentares: Fernando Collor (PTB-AL), Esperidião Amin (PP-SC, membro da FPA), Chico Rodrigues (DEM-RR, membro da FPA), Zequinha Marinho (PL-PA, membro da FPA) e Kátia Abreu (PP-TO, membro da FPA).

10. Grupo de países emergentes que tem como objetivo a cooperação econômica e o desenvolvimento conjunto. Esse grupo foi, inicialmente, formado por cinco países: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. Hoje são 11 componentes. Por meio do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB), o grupo atua no financiamento a projetos de investimento em infraestrutura dos países emergentes. [N.E.]

11. Carlos Zarattini (PT - SP) trouxe o seguinte questionamento: “O senhor falou que nós estamos desenvolvendo uma diplomacia dos fertilizantes. Ora, esse conflito está levando ao empobrecimento do mundo, está levando a uma crise de alimentos no mundo inteiro, está levando a uma situação, inclusive de ameaças de novos conflitos com a possibilidade da adesão à OTAN da Suécia e da Noruega. Então, a minha pergunta é a seguinte:

ram sobre a questão dos fertilizantes e das dificuldades do agronegócio em meio à crise geopolítica<sup>12</sup>. Glauber Rocha (PSOL-RJ) trouxe uma nova abordagem sobre o tema, criticando a recente venda de unidade de fertilizantes da Petrobras para uma empresa russa. França respondeu que a negociação da venda da planta foi anterior ao conflito e que não foi decisão do atual governo.

Os debates nas comissões de relações exteriores do Senado e da Câmara mostram que o agronegócio tem interesse em temas de política externa e busca a manutenção e o aprofundamento das relações econômicas com a China, já que obtém lucros importantes. O agronegócio é uma fração das burguesias nacionais que tem aumentado seu peso econômico e político nos últimos anos, o que decorre parcialmente da demanda internacional por *commodities*, especialmente direcionadas à China. Além disso, tais setores tem avançado com um discurso de legitimação de seu domínio baseado em: i) sua importância para a balança comercial brasileira; e ii) sua alegada relevância para a segurança alimentar no Brasil e no mundo.

Para este setor, as relações com parceiros tradicionais, como os EUA e a Europa, não são irrelevantes, mas há forte interesse nos países do Sul Global, que são clientes importantes, e a Rússia, que é um importante fornecedor de insumos. Para esta fração das classes dominantes, uma política externa centrada nos Estados Unidos não atende seus interesses – para eles, é necessário aumentar as exportações e, atualmente, estas vão para países do Sul Global. Há interesses em aumentar as vendas para o Norte Global, especialmente para a Europa, mas há alguns empecilhos impostos por tais países, como subsídios e demandas de proteção ambiental, como mostra a morosidade da ratificação do acordo com a UE. Por um lado, o comércio com a China contribuiu para o aumento da relevância do agronegócio e, por outro, o setor é uma das vozes que demanda boas relações com a potência asiática.

## Considerações finais

Neste artigo, busquei analisar as consequências do crescimento chinês para a política interna brasileira. A partir dos dados do comércio Brasil-China, percebe-se que os setores da agropecuária e da mineração brasileiros são os mais positivamente afetados pela crescente demanda chinesa. Nesse ínterim, e seguindo políticas brasileiras de estímulo à produção e exportação agropecuária, a demanda de grãos pela Ásia tem contribuído para o aumento do poder econômico destes setores. Em decorrência, e de forma dialética, as mudanças na estrutura produtiva também tem impactos na política nacional. O agronegócio tem buscado legitimar-se afirmando

---

O Brasil não deveria realizar uma diplomacia mais ativa buscando exatamente não a diplomacia dos fertilizantes, mas a diplomacia da paz? Porque não é possível o Brasil se reduzir à questão de fertilizantes, enquanto, sendo o principal país da América Latina, assiste passivamente a esse conflito sem interceder de forma ativa pela paz.”

12. Comentaram sobre esse tema: Perpétua Almeida (PCdoB) e Glauber Rocha (PSOL – RJ).

contribuir para a nação por sua produção de alimentos, por sua participação no PIB e pelo elevado grau de exportações, sem as quais poderia haver déficits comerciais – discurso repetido por senadores e deputados brasileiros.

A hipótese inicial era que a ascensão chinesa e a disputa com os Estados Unidos trouxeram maior polarização política em âmbito interno e que o comércio direcionado à China tem como consequência a ampliação do peso econômico de setores políticos conservadores, ligados à exploração dos recursos naturais. Parte desta hipótese – referente ao peso do agronegócio – é confirmada, mas é importante matizar que a demanda internacional explica apenas parte da questão, sendo necessário incluir as políticas nacionais como parte das causas do crescimento deste setor. Contudo, ao contrário do inicialmente proposto, a polarização no momento contemporâneo parece conjuntural. O poder político do agronegócio tende a permanecer independentemente da orientação política da presidência, porém a retórica crítica à China é uma forma de agitar a base ideológica do governo de turno. Também é necessário pontuar uma limitação deste artigo, tendo em vista que apenas uma face da estrutura do agronegócio foi analisada aqui: o comércio exterior. Este setor é composto por relevantes empresas transnacionais, a maioria delas de capital europeu e estadunidense e, em menor medida, de capital chinês. Este é um tema que não foi trabalhado neste artigo e que poderia ser investigado em pesquisas futuras.

Também é importante ressaltar que existem diferenças cruciais no relacionamento brasileiro (e latino-americano) com a China em comparação aos Estados Unidos. Existe, no caso da potência asiática, respeito às decisões políticas nacionais e inexistem preferências sobre quais seriam as instituições políticas e econômicas mais adequadas, ao contrário da posição dos EUA. Não há vontade política chinesa de influir em assuntos internos e os chineses têm menores capacidades de projeção de poder militar na América Latina. O componente ideacional da presença chinesa é menos desenvolvido em comparação aos EUA, mas o seu relacionamento com o Sul Global é legitimado por ideias como cooperação Sul-Sul, complementariedade econômica e pela inexistência de condicionalidades políticas em seus empréstimos – o que cria uma ilusão de horizontalidade, apesar da assimetria existente.

Assim, o aparato ideológico é mais discreto, mas não está ausente. Apesar de não exportar ideias e instituições, o comércio com a China contribui para mudanças nos processos produtivos e, portanto, de forma dialética, é esperado que esse componente ideacional se expresse em mudanças nas relações de poder entre frações da burguesia. No caso do Brasil, a influência do agronegócio apresenta-se na visão de deputados e senadores sobre a potência asiática como um parceiro indispensável, demandando pró-atividade do governo em manter boas relações e buscar o aumento do comércio de *commodities*.

O comércio com a China é, contudo, pouco diversificado e centrado em atividades nas quais há intensa exploração da natureza e do trabalho. Embora não faça sentido simplesmente deixar de vender produtos demandados pela China, é importante que os governos brasileiros busquem diversificar a produção e as vendas.

A importância que a China, e também a Rússia e o Oriente Médio, têm para estes setores mostra que uma orientação de Política Externa que tenha os EUA como eixo principal não corresponde aos interesses de frações das burguesias brasileiras. Estas frações da burguesia precisam de uma Política Externa diversificada e voltada ao Sul Global. Tendo em vista este contexto, proponho as seguintes recomendações:

- Em primeiro lugar, é importante que a visão da China como um parceiro indispensável não seja tomada como uma aceitação da divisão internacional do trabalho – exportar *commodities* para a China pode trazer ganhos conjunturais ao Brasil, mas não traz desenvolvimento;
- O desenvolvimento depende de políticas nacionais, ele não virá de fora. É importante levar em consideração os impactos sociais e ambientais de políticas e projetos rotulados como de “desenvolvimento”. As políticas ambientais não devem ser feitas para atender demandas internacionais, mas porque são relevantes em si mesmas – proteger a floresta é essencial para o futuro do país;
- É importante manter relações diplomáticas positivas e cordiais com a China e também com os EUA. Contudo, é necessário combiná-las com assertividade nas negociações, visando superar o padrão de relacionamento comercial atual e estabelecer formas de transferência de tecnologias. A noção de cooperação Sul-Sul não deve desprezar a existência de importantes assimetrias entre os “países em desenvolvimento”;
- A ordem internacional de hoje é diferente daquela dos anos 2000 e é necessário ter clareza sobre isso na formulação da política externa. Hoje, a rivalidade entre as duas maiores potências é explícita – o que se agravou com a reação dos EUA à pandemia do coronavírus. A guerra na Ucrânia também terá impactos de longo prazo e atualmente tem contribuído para o reforço das relações EUA-Europa e Rússia-China.
- O cenário de rivalidade internacional parece trazer mais obstáculos que oportunidades para o país, especialmente se a demanda estadunidense por alinhamento se intensificar. Por outro lado, a busca da potência de trazer os processos produtivos industriais para perto de suas fronteiras pode ser vantajoso para a América Latina, desde que combinado com políticas econômicas e sociais em prol do desenvolvimento, da igualdade e da sustentabilidade.
- Atualmente, os militares dos Estados Unidos têm percebido a China como uma ameaça à sua hegemonia na América Latina e é possível que a potência norte-americana demande uma escolha por parte dos países da região, como já ocorreu no caso do 5G. Neste contexto de reações alarmistas dos Estados Unidos, manter boas relações com China e EUA será um desafio, porém será importante para o país.

## Referências

- AGÊNCIA SENADO. Senadores defendem Kátia Abreu de ataques do ministro Ernesto Araújo. *Senado Notícias*, 29 mar. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/03/29/senadores-defendem-katia-abreu-de-ataques-do-ministro-ernesto-araujo>. Acesso: 26 maio 2022.
- ARAÚJO, E. *Aula magna do ministro Ernesto Araújo no Instituto Rio Branco*. Brasília: Funag, 2018.
- ARRIGHI, G. *Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.
- AYERBE, L. F. Estados Unidos – América Latina y Caribe en tiempos de Trump : ¿Un nuevo monroísmo? *Pensamiento Propio*, v. 49–50, p. 13–30, 2016.
- AYERBE, L. F. La Política de la Administración Trump para América Latina: ¿Reinvención de la Doctrina Monroe? *Revista Tempo do Mundo*, v. 5, n. 1, p. 225–240, 2019.
- BANDEIRA, L. A. M. *Brasil, Argentina e Estados Unidos. Conflito e Integração na América do Sul*. 3ª rev. e ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.
- BERNAL-MEZA, R. Introduction: Understanding China–Latin America Relations as Part of the Transition of the World Order. In: BERNAL-MEZA, R.; XING, L. (Eds.). *China–Latin America Relations in the 21st Century. The Dual Complexities of Opportunities and Challenges*. Palgrave Macmillan, 2020. p. 1–27.
- BOLSONARO, J. *O caminho da prosperidade: proposta de Plano de Governo*. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2018. Disponível em: <[https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta\\_1534284632231.pdf](https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf)>. Acesso: 26 maio 2022.
- BRASIL. MINISTERIO DA ECONOMIA. *ComexVis*. Disponível em: <<http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>>. Acesso: 29 abr. 2022.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Audiência com o ministro de Relações Exteriores*. Brasília: Departamento de Taquigrafia Revisão e Redação, 2019a. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/58502>>. Acesso: 29 abr. 2022.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Seminário: Novos Anseios da Política Externa Brasileira: Renovar para Avançar*. Brasília, 2019b. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/58502>>. Acesso: 29 abr. 2022.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Reunião de Comparecimento de Ministro de Estado (virtual)*. Brasília: Departamento de Taquigrafia Revisão e Redação., 2021. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/60704>>. Acesso: 26 maio 2022.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. Reunião de Comparecimento de Ministro de Estado*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/65139>. Acesso: 26 maio 2022.
- CAMPOS, C. O.; PREVOST, G. The Trump administration in Latin America: Continuity and change. *International Journal of Cuban Studies*, v. 11, n. 1, p. 13–23, 2019.

- CARIELLO, T. *Cenário global conturbado aproxima Brasil e China no mercado de fertilizantes*. Conselho Empresarial Brasil-China, 2022. Disponível em: <<https://www.cebc.org.br/2022/04/28/implicacoes-da-presenca-crescente-da-china-no-mercosul/>>. Acesso: 26 maio 2022.
- CECEÑA, A. E. Estratégias de construção de uma hegemonia sem limites. In: CECEÑA, A. E. (Ed.). *Hegemonias e emancipações no século XXI*. São Paulo: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2005. p. 35–55.
- CEPAL. *Explorando nuevos espacios de cooperación entre América Latina y el Caribe y China*. Santiago, Chile, 2018. Disponível em: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/43213-explorando-nuevos-espacios-cooperacion-america-latina-caribe-china>>. Acesso: 26 maio 2022.
- COLETTA, R. D. Embaixador chinês que protagonizou confrontos com governo Bolsonaro deixa o Brasil. *Folha de S.Paulo*, 25 fev. 2022.
- CORREIO BRAZILIENSE. Agronegócio se queixa de declarações do ministro Ernesto Araújo. *Correio Braziliense*, 19 mar. 2019.
- COX, R. Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method. *Millennium*, v. 12, n. 2, p. 162–175, 1983.
- CRE - COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL. *Relatório 2019*. Brasília: Senado Federal, 2019.
- CRE - COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL. *Relatório das Atividades em 2021*. Brasília: Senado Federal, 2021.
- CREUTZFELDT, B. One actor, many agents: China’s Latin America policy in theory and practice. In: MYERS, M.; WISE, C. (Eds.). *The Political Economy of China-Latin America Relations in the New Millennium*. New York: Routledge, 2016. p. 23–28.
- CUNHA, M. C. Prefácio - Um tratado de Paz entre o agronegócio e os direitos indígenas? In: POMPEIA, C. *Formação Política do Agronegócio*. Edição Kindle. São Paulo: Editora Elefante: O Joio e o Trigo, 2021.
- DE OLHO NOS RURALISTAS. *Multinacionais são financiadoras ocultas da Frente Parlamentar da Agropecuária*. Disponível em: <<https://deolhonosruralistas.com.br/2019/05/21/multinacionais-sao-financiadoras-ocultas-da-frente-parlamentar-da-agropecuaria/>>. Acesso: 26 maio 2022.
- DE SÁ GUIMARÃES, F.; DE OLIVEIRA E SILVA, I. D. Far-right populism and foreign policy identity: Jair Bolsonaro’s ultra-conservatism and the new politics of alignment. *International Affairs*, v. 97, n. 2, p. 345–363, 2021.
- DELGADO, G. C. Especialização primária como limite ao desenvolvimento. *Desenvolvimento em Debate*, v. 1, n. 2, p. 111–125, 2010.
- DELGADO, G. C. *Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012)*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2012.
- ELLNER, S. Regime Change “Made in the U.S.A.” *NACLA: Report on the Americas*, 2019.
- ESCHER, F.; WILKINSON, J. A economia política do complexo Soja-Carne. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 57, n. 4, p. 656–678, 2019.
- FRANÇA, C. A. F. *Discurso de posse do senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Carlos Alberto Franco França*. Brasília: Ministério das

- Relações Exteriores, 2021. Disponível em: < [http://www.funag.gov.br/imagens/2021/00\\_Nova-Politica-Externa/Portugues/21\\_Discurso-ChancelerCarlosFranca.pdf](http://www.funag.gov.br/imagens/2021/00_Nova-Politica-Externa/Portugues/21_Discurso-ChancelerCarlosFranca.pdf)>. Acesso: 2 maio 2022.
- FRENTE PARLAMENTAR DA AGRICULTURA. *Nota Oficial: Relação Brasil e China*. Disponível em: <<https://agencia.fpagropecuaria.org.br/2020/03/19/nota-oficial-relacao-brasil-e-china/>>. Acesso: 2 maio 2022.
- GAJUS, B. N.; ABRÃO, R. A. F.; SANTOS, V. H. Como as fake news no Telegram pintam a China como inimigo. *Le Monde Diplomatique Brasil*, 27 jul. 2021. Disponível em: < <https://diplomatique.org.br/como-as-fake-news-no-telegram-pintam-a-china-como-inimigo/>>. Acesso: 2 maio 2022.
- GALLAGHER, K. P.; MYERS, M. *China-Latin America Finance Database*. Washington, D.C.: Inter-American Dialogue, 2019. Disponível em: <[https://www.thedialogue.org/map\\_list/](https://www.thedialogue.org/map_list/)>. Acesso: 2 maio 2022.
- GARDINI, G. L. *External Powers in Latin America*. New York: Routledge, 2021.
- GERMAIN, R. D.; KENNY, M. Engaging Gramsci: International relations theory and the new Gramscians. *Review of International Studies*, v. 24, n. 1, p. 3–21, 1998.
- GRAMSCI, A. *Cadernos do Cárcere*. Maquiavel. Notas sobre o Estado e a Política. Volume 3. 3a edição. Edição de Carlos Nelson Coutinho, com a colaboração de Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.
- GUDYNAS, E. Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual. *Extractivismo, Política y Sociedad*, p. 187–225, 2009.
- GUIDA, A. Donald Trump and Latin America. *Interdisciplinary Political Studies*, v. 4, n. 1, p. 185–227, 2018.
- HARRIS, R. L. China's Relations with the Latin American and Caribbean Countries: A Peaceful Panda Bear instead of a Roaring Dragon. *Latin American Perspectives*, v. 42, n. 6, p. 153–190, 2015.
- IKENBERRY, G. J. The end of liberal international order? *International Affairs*, v. 94, n. 1, p. 7–23, 2018.
- JAGUARIBE, H. Autonomía periférica y hegemonía céntrica. *Estudios Internacionales*, v. 12, n. 46, p. 91–130, 29 set. 1979.
- JENKINS, R. Latin America and China-a new dependency? *Third World Quarterly*, v. 33, n. 7, p. 1337–1358, 2012.
- JENKINS, R. China's Belt and Road Initiative in Latin America: What has Changed? *Journal of Current Chinese Affairs*, 2021.
- JENKINS, R.; DE FREITAS BARBOSA, A. Fear for manufacturing? China and the future of industry in Brazil and Latin America. *China Quarterly*, n. 209, p. 59–81, 2012.
- KRIVOLÁPOV, O. O.; STEPÁNOVA, N. V. La estrategia político-militar de la administración de Donald Trump con respecto a América Latina. *Iberoamérica*, v. 4, n. 1, p. 24–47, 2020.
- LEOGRANDE, W. M. A Poverty of Imagination: George W. Bush's Policy in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, v. 39, n. 2, p. 355–385, 2007.
- LIMA, T.; PEREIRA, I.; BARBANTI, O. O Agrololpe e a Política Externa: des-

- mantelo da diplomacia do combate à fome e fortalecimento do agronegócio. *Okara: Geografia em debate*, v. 12, n. 2, p. 396, 2018.
- MARINI, R. MAURO. *América Latina, dependencia y globalización*. Bogotá: Clacso; Siglo del Hombre, 2008.
- MARRA, A. T. L. et al. Relações Brasil-China no governo Bolsonaro: da ideologia ao pragmatismo. In: MARINGONI, G.; SCHUTTE, G. R.; BERRINGER, T. (Eds.). *As bases da política externa bolsonarista*. São Paulo: Editora UFABC, 2021. p. 229–250.
- MILANI, L. P. US Foreign Policy to South America since 9/11: Neglect or Militarisation? *Contexto Internacional*, v. 43, n. 1, p. 121–146, 2021.
- MINISTÉRIO DA ECONOMIA - SECRETARIA-EXECUTIVA DA CAMEX. *Boletim de Investimentos Estrangeiros - Países Selecionados*. Brasília: Boletim de Investimentos Estrangeiros - Países Selecionados, 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/boletim-de-investimentos-estrangeiros>>. Acesso: 26 maio 2022.
- MORTON, A. D. Waiting for Gramsci: State formation, passive revolution and the international. *Millennium: Journal of International Studies*, v. 35, n. 3, p. 597–621, 2007.
- MYERS, M.; WISE, C.; (Eds.). *The Political Economy of China-Latin America Relations in the New Millennium*. Brave New World. New York: Routledge, 2017.
- PAZ, G. S. China, United States and Hegemonic Challenge in Latin America: an Overview and some Lessons from Previous Instances of Hegemonic Challenge in the Region. *The China Quarterly*, v. 209, p. 18–34, 2012.
- POMPEIA, C. *Formação política do agronegócio*. Kindle Edition. São Paulo: Editora Elefante: O Joio e o Trigo, 2021.
- PRASHAD, V. *Balas de Washington: Uma história da CIA, golpes e assassinatos*. São Paulo: Expressão Popular, 2020.
- RAMOS, L. Ordem e poder na economia política global: a contribuição neogramsciana. *Contexto Internacional*, v. 34, n. 1, p. 113–150, 2012.
- RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*. Springer, 2012.
- ROUQUIÉ, A. *O Estado Militar na América Latina*. Santos: Editora Alfa Omega, 1984.
- SARAIVA, M. G.; SILVA, Á. V. C. Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. *Relações Internacionais*, n. 64, p. 117–137, 2019.
- SCHUTTE, G. R. *Oásis para o capital. Solo fértil para a “corrida de ouro”*. Curitiba: Appris, 2020.
- SENADO FEDERAL. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. *Plano de Trabalho 2021-2022*. Brasília: Senado Federal, 2021.
- SENADO FEDERAL. *Reunião. 9ª - CPI da Pandemia*. Secretaria-Geral da Mesa Secretaria de Registro E Redação Parlamentar, Brasília: 2021. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/escriba-servicosweb/reuniao/pdf/9995>>. Acesso: 26 maio 2022.
- SENADO FEDERAL. *Reunião*. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional - 06/04/2022. Brasília: Senado Federal, 2022. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/escriba-servicosweb/reuniao/pdf/10677>>. Acesso: 26 maio 2022.

- SENRA, R. Um ano após reclamar que China “compraria o Brasil”, Bolsonaro quer vender estatais e commodities em visita a Xi Jinping. *BBC Brasil*, 23 out. 2019.
- SIEBENEICHLER, A. J. O agrolobby em múltiplas escalas: uma análise da influência do agronegócio na política externa brasileira. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*. v. 10, n. 19, 2021, p. 436-479.
- SMITH, P. *Talons of the Eagle. Latin América, the United States anda the World*. New York: Oxford University Press, 2008.
- SOUSA, A. T. L.. A construção de padrões comerciais nas relações Brasil-China. *Brazilian Journal of International Relations*, v. 10, n. 3, p. 579–604, 2021.
- SVAMPA, M. *As fronteiras do neoextrativismo na América Latina*. São Paulo: Editora Elefante, 2019.
- SVAMPA, M.; SLIPAK, A. M. China en América Latina: del Consenso de los Commodities al Consenso de Beijing. *Revista Ensembles*, primavera, v. 2, n. 3, p. 34–63, 2015.
- THE PEOPLE’S REPUBLIC OF CHINA. *Full text of China’s Policy Paper on Latin America and the Caribbean*. Disponível em: <[http://www.china.org.cn/world/2016-11/24/content\\_39777989.htm](http://www.china.org.cn/world/2016-11/24/content_39777989.htm)>. Acesso: 26 maio 2022.
- TICKNER, A. B.; MORALES, M. Cooperação dependente associada . Relações estratégicas Estratégias assimétricas entre Colombia y Estados Unidos. *Colombia Internacional*, v. 85, n. setembro-dezembro, p. 171–206, 2015.
- TOKATLIAN, J. G. A View from Latin America. In: ROETT, R.; PAZ, G. (Eds.). *China’s Expansion into the Western Hemisphere*. Implications for Latin America and the United States. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 2008. p. 59–89.
- TURZI, M. The Agropolis: South America, China, and the Soybean Connection. In: MYERS, M.; WISE, C. (Eds.). *The Political Economy of China-Latin America Relations in the New Millennium*. Routledge, 2017.
- USSOUTHCOM. *United States Southern Command Strategy “Enduring Promise for the Americas”*. Washington, D.C.: U.S. Southern Command, 2019. Disponível em: <[https://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/SOUTHCOM\\_Strategy\\_2019.pdf?ver=2019-05-15-131647-353.pdf?ver=2019-05-15-131647-353](https://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/SOUTHCOM_Strategy_2019.pdf?ver=2019-05-15-131647-353.pdf?ver=2019-05-15-131647-353)> Acesso: 26 maio 2022.
- USSOUTHCOM. *Statement of general Laura J. Richardson commander, United States Southern Command before the 117 Congress*. Washington, D.C.: U.S. Southern Command, 2022. Disponível em: <https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/SOUTHCOM%20SASC%20Posture%20Final%202022.pdf>. Acesso: 26 maio 2022.
- VADELL, J. A. China in Latin America: South-South Cooperation with Chinese Characteristics. *Latin American Perspectives*, v. 46, n. 2, p. 107–125, 2019.
- VIZENTINI, P. *As relações diplomáticas da Ásia: articulações regionais e afirmação mundial*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.
- WISE, C. China in Latin America: Winning hearts and minds pragmatically. In: GARDINI, G. L. (Ed.). *External Powers in Latin America*. Geopolitics between Neo extractivism and South-South Cooperation. New York: Routledge, 2021. p. 44–59.
- WORLD BANK. *World Integrated Trade Solution*. Disponível em: <<https://wits>>.

worldbank.org/CountryProfile/en/Country/LCN/Year/2019/Summary>. Acesso: 26 maio 2022.

XING, L.; BERNAL-MEZA, R. China-US rivalry: a new Cold War or capitalism's intra-core competition? *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 64, n. 1, p. 1–20, 2021.

XINPING, X. *Bolstering Confidence and Jointly Overcoming Difficulties To Build a Better World*. Disponível em: <[https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/wjdt\\_665385/zyjh\\_665391/202109/t20210922\\_9580293.html](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/zyjh_665391/202109/t20210922_9580293.html)>. Acesso: 26 maio 2022.



# **MOTIVAÇÕES GEOPOLÍTICAS PARA A AMPLIAÇÃO DA PRESENÇA MILITAR NA POLÍTICA BRASILEIRA (2013-2022)**

*Mariana Alves da Cunha Kalil<sup>1</sup>*

## **Resumo**

Esta pesquisa soma-se à tentativa de compreender o retorno dos militares à política, particularmente durante o governo Jair Bolsonaro, em que houve um aumento de 57% do número de militares da ativa e da reserva em cargos civis na administração pública federal. As análises a respeito das motivações dos militares

---

1. Professora da Escola Superior de Guerra (ESG). Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Segurança Internacional e Defesa (PPGSID) da ESG, onde também leciona no Curso de Altos Estudos em Política e Estratégia (CAEPE), entre outros cursos. É, ainda, professora colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP) da Universidade Federal Fluminense (UFF). Foi vice-chair/program chair, representante da América Latina e diretora de Comunicações do Global South Caucus da International Studies Association (ISA), é cocoordenadora do Grupo de Pesquisa Segurança e Defesa nas Américas (SeDe Américas), CNPq, e membro do Grupo de Pesquisa sobre Brasil e Relações Internacionais Globais do Bras Center. É mestra e doutora em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília.

ênfatisam elementos internos às Forças Armadas, ao pensamento militar e à política nacional, sem que haja atenção à geopolítica que oferece enquadramento estratégico a esse engajamento. Nesse sentido, o artigo buscou compreender como, entre 2013 e 2022, ocorreu a localização da ideia geopolítica de que a China e a Rússia representam ameaças existenciais aos interesses, valores e ao poder do Ocidente, incluindo o Brasil. Identificaram-se três fases fundamentais para essa localização: a fase de pré-localização, entre 2013 e 2016; a fase de iniciativa local, entre 2016 e 2018; e a fase de adaptação, entre 2019 e 2022. Em cada uma dessas fases, foram levantadas evidências da conexão entre tendências domésticas e acontecimentos internacionais, ressaltando-se a tradição do ocidentalismo no pensamento militar como gatilho para a conexão entre a perspectiva estrangeira de que Rússia e China representariam ameaças existenciais e o antipetismo, o anticomunismo e o antiglobalismo. Percebeu-se, portanto, que o pensamento geopolítico militar foi necessário no sentido de legitimar a entrada dos militares na política de forma que haveria tendência à pressão pela manutenção dessa tutela sobretudo em caso de vitória eleitoral de candidato que represente algo no campo do petismo, do comunismo e do globalismo.

## Introdução

Esta pesquisa é um estudo de caso em fotografia (STARMAN, 2013). O caso da militarização da administração pública federal é observado durante curto período de tempo, entre 2013 e 2022, e, à medida que a fotografia se revela, compreende-se o todo sem que se perceba, necessariamente, a totalidade das partes. Já que, de acordo com Starman (2013), um estudo de caso é um desenho de pesquisa, e não uma metodologia, buscamos as motivações geopolíticas para a militarização da administração pública federal durante o governo Jair Bolsonaro por meio do método de *process tracing*. O objetivo desse método é contribuir para a descrição de fenômenos políticos e sociais a partir do rastreamento de evidências que revelem uma sequência temporal (COLLIER, 2011). Assim, rastreamos o processo que levou à referida militarização enfatizando a conexão entre as evidências estrangeiras e as evidências domésticas que justificariam a ampliação do engajamento militar em política pública durante esse período.

O rastreamento das evidências domésticas e estrangeiras que levaram ao aumento de quase 60% no número de militares da reserva e da ativa em cargos civis na administração pública federal é organizado a partir da teoria desenvolvida por Acharya (2004) a respeito de como as ideias se espalham pelo mundo, em especial, a partir do Norte Global rumo ao Sul Global. Essa teoria foi utilizada com base na premissa de que a política nacional é influenciada pela política internacional, embora tenha menos capacidade de influenciá-la diante do *status* brasileiro de potência média. Particularmente, as ideias que são desenvolvidas em países como os Estados

Unidos e passam a embasar suas preocupações de segurança nacional costumam ter impacto sobre a forma como os tomadores de decisão no Sul Global em geral e no Brasil em particular enxergam o mundo.

De acordo com Acharya (2004), isso acontece sem que haja a mera imposição dessas ideias à revelia de todos os tomadores de decisão e da opinião pública. Há, como descreve o autor, um fenômeno de conexão entre interesses, valores e dinâmicas de poderes nacionais e estrangeiros. É precisamente essa conexão – ou seja, onde essas ideias se associam – que é investigada neste artigo. O processo de localização conta com diversos *stakeholders* ou, como Acharya (2004) propõe, *insiders*. Já que o objetivo desta pesquisa é identificar o pensamento geopolítico subjacente à militarização da administração pública federal durante o governo Bolsonaro, os *insiders* protagonistas desta pesquisa são as Forças Armadas do Brasil em geral e particularmente os militares da ativa e da reserva que participam da política nacional.

A hipótese desta pesquisa é a de que, entre 2013 e 2022, o processo de localização da percepção geopolítica entre os militares brasileiros da ideia de que o deslocamento do centro dinâmico do Ocidente para o Oriente representa ameaça existencial ao Brasil é motivação necessária, embora não seja suficiente, para o aparelhamento militar da política pública em nível federal. Historicamente, o salvacionismo das Forças Armadas no Brasil é acionado a partir da conexão de um enquadramento geopolítico estrangeiro a uma série de percepções políticas domésticas que costumam compreender, desde a década de 1930, o anticomunismo e suas atualizações – no período contemporâneo, o antipetismo e o antiglobalismo, que serão explorados adiante.

Em Acharya (2004), essa conexão entre ideias do Norte e do Sul acontece em quatro fases: (1) pré-localização; (2) iniciativa local; (3) adaptação; (4) amplificação e “universalização”. Não se enfatiza aqui a fase de amplificação e de universalização, já que não é objeto desta pesquisa a abrangência global da perspectiva geopolítica estadunidense. Enfatizaram-se, por sua vez, as três primeiras fases que, nos termos do autor, fornecem os pontos de conexão entre as ideias, bem como o que foi feito delas em território nacional, já que, como propõe Acharya (2004), os *insiders* têm o papel de traduzir para a opinião pública a perspectiva estrangeira e, ao se engajarem nessa posição, projetam sobre essa perspectiva valores, interesses e relações de poder nacionais.

Rastrou-se o processo de localização da ideia de que há, no século XXI, um retorno à bipolaridade a partir da percepção de que há um deslocamento de centro dinâmico do Ocidente para o Oriente com a China, autoritária e socialista, liderando o polo antiocidental ao lado da Rússia, autoritária e de herança soviética. Essa ideia encontra conexão com valores, interesses e relações de poder no Brasil que Leirner (2020) afirma terem sido mobilizados por militares da ativa e da reserva que julgam lutar contra uma guerra híbrida. Argumenta-se nesta pesquisa que a crença nesta guerra híbrida engajou militares da ativa e da reserva em um projeto de militarização da administração pública federal visto como fundamental no sentido

de tutelar o processo de tomada de decisões supostamente impedindo o contágio ideológico da burocracia de Estado no Brasil por petismos, comunismos e globalismos, conectores domésticos dessa percepção geopolítica.

Ab'Saber (2018) e Leirner (2020) chegam a reconhecer a existência de um enquadramento geopolítico para a tendência de liderança militar de um processo de ruptura que gerou o *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016 e o posterior início da reconfiguração da administração pública federal no sentido de militarizar-se ao ponto de em torno de 70% dos cargos comissionados do governo federal estarem, em 2020, ocupados por militares da ativa e da reserva. Os autores cogitam haver desconforto entre as elites conservadores a respeito da presença de China e de Rússia no Brasil e na América Latina, mas não exploram a relevância desse desconforto ou os mecanismos que teriam levado esse desconforto a militarizar a política pública no país. Não avançam nesse enquadramento geopolítico, inclusive porque seus objetos de estudo são distintos.

Ab'Saber (2018) investiga a hipótese de fascismos serem forças motoras dos movimentos políticos conservadores no Brasil contemporâneo. Já Leirner (2020) argumenta haver fontes escassas e hesita em explorar o enquadramento geopolítico para a guerra híbrida que, segundo o autor, as Forças Armadas teriam passado a lutar em território nacional: “[U]ma clara aproximação incondicional aos Estados Unidos no governo Bolsonaro, com constante afastamento da aliança que compreendia os BRICS” seria uma consequência comum de “ataques coloridos típicos da guerra híbrida produzida pelos norte-americanos”. O autor, no entanto, tem “certo receio de juntar o que foi nosso tipo de revolução colorida de junho de 2013, com a tomada de poder por parte do consórcio governista atual” (LEIRNER, 2020, p. 172).

Ambos os autores reconhecem que ações de política interna brasileira, como a Comissão Nacional da Verdade, de política externa brasileira, como a participação nos BRICS, ao lado de tendências regionais na América Latina, como a ampliação da presença econômica e militar de China e de Rússia, fizeram parte das condições que levaram à mobilização de forças conservadoras, incluindo as Forças Armadas, para atuação em política interna:

Eles viram no Brasil a Venezuela, no PT um aparato stalinista, em Lula um protoditador chefe de quadrilha, nas políticas sociais e culturais do governo de esquerda o prenúncio da revolução comunista de 2015 no Brasil, nos tratados comerciais com a China, nos médicos cubanos do programa mais médicos, bem como no recebimento de meia dúzia de miseráveis haitianos pelo Brasil, uma evidente invasão do país pela China, por Cuba e pelo Haiti, de guerrilheiros que ocupariam o país para iniciar a revolução comunista de hoje (AB'SABER, 2018, p. 21).

Nesse movimento, com a ideia de que a CNV era um compósito de (ex) comunistas querendo vingança, encontrou-se espaço para reativar a tese de um “novo comunismo internacional” que agora se plasmava nesse esforço geral das “potências invasoras”, *vis-à-vis* a China, Rússia e suas ambições mineralistas

e energéticas. Além disso, a situação deixava o cenário “ainda mais claro” a partir do movimento de aproximação militar que os russos estavam realizando na América Latina desde meados dos anos 2000, com memorandos assinados no Peru, Equador, Nicarágua, e, claro, com a incontestável aproximação com a Venezuela. Dilma e seus aliados nos BRICS reavivariam, assim, do ponto de vista de militares que estavam no topo da cadeia de comando e de outros da reserva, um comunismo 2.0 disposto a colocar a ordem internacional de ponta-cabeça, com o Brasil numa posição de “capacho sul-americano da Eurásia” (LEIRNER, 2020, p. 213-214).

Ab’Saber (2018) e Leirner (2020) foram os primeiros a apontar a participação ativa de militares na dinâmica psicossocial que utilizou o *lawfare* contra o ex-presidente Lula como meio para nutrir o antipetismo, sintoma social dessa percepção de descrença e de inadequação dos paradigmas políticos nacionais para lidar com desafios novos ou imprevisíveis (MARTINS, MARTINS & VALLIM, 2019). Outros autores, como Chirio (2021, p. 184), afirmam que a Operação Lava Jato foi um dos pilares do antipetismo que teria conectado os agentes políticos militares “à grande imprensa conservadora, a partir de 2013”. Nesse sentido, argumenta Chirio (p. 185): “[A] ideia de que os militares devem estar presentes nas casas legislativas e, de forma mais geral, na política, reaparece.” Pinto (2021) também reflete sobre os motivos do retorno dos militares à cena político-partidária. Como Ab’Saber (2018), Leirner (2020) e Chirio (2021), o autor identifica nos discursos e nos atos de militares traços que ligam anticomunismo, antiglobalismo e antipetismo, sem, contudo, enquadrar geopoliticamente essa realidade, apesar de identificar a inspiração paleoconservadora estadunidense.

Em 2003, o general Sergio Avellar Coutinho, argumenta Pinto (2021), teria identificado a persistência da Guerra Fria que, àquela altura, não se materializava, ainda, em uma disputa entre Estados Unidos, de um lado, e China e Rússia, de outro, mas em uma guerra de 4ª geração que opunha o capitalismo ao marxismo cultural internacional:

Mas quais seriam os intelectuais orgânicos que estariam sustentando uma reforma cultural e moral em prol da revolução socialista no Brasil? Para Coutinho, seriam os socialistas e comunistas (internacionais e nacionais) infiltrados: 1) nos partidos, como é o caso de Fernando Henrique Cardoso (vinculado ao fabianismo que teria como importantes representantes Soros, David Rockefeller, Bill Clinton, entre outros) e de Lula (articulado com Fidel Castro organizador do Foro de São Paulo); 2) nas ONGs; 3) nas escolas e universidades; 4) nos meios de comunicação; 5) nas manifestações artísticas; 6) nos movimentos sociais (ambientalistas, movimento negro, LGBT, MST etc.). Todos eles estariam criando o senso comum modificado para realizar a revolução gramscista socialista pela via pacífica. Esses são os “marxistas culturais”, os inimigos tanto para os olavistas

como para os militares, que estariam destruindo os valores ocidentais utilizando o instrumental do “politicamente correto”. (PINTO, 2021, p. 243)

Em 2013, a conjuntura internacional é distinta e, conforme salienta Leirner (2020), a China e a Rússia buscavam ativamente ganhar espaço na América Latina tanto em termos econômicos quanto em termos militares. Assim, esta pesquisa adiciona motivações geopolíticas à percepção de Pinto (2021) de que a participação dos militares no governo Bolsonaro se deveu tanto a “questões corporativas” quanto à “ideia de salvar a pátria dos ‘marxistas culturais’ e da corrupção” (p. 245).

Oferecendo enquadramento geopolítico aos achados dos referidos autores, esta pesquisa argumenta que a eleição de Bolsonaro teria possibilitado aos militares ocupar o Estado brasileiro supostamente evitando a perpetuação do curso de uma “revolução molecular dissipada” contrária aos interesses do Ocidente, na figura dos Estados Unidos, e favorável aos interesses do Oriente, na figura da China e da Rússia. Essa guerra híbrida seria lutada contra inimigos internos que representariam essa revolução. Leirner (2020) aponta a lógica que ganha espaço nas organizações militares e que simboliza uma interpretação nacional dos efeitos do deslocamento do centro dinâmico do Ocidente para o Oriente:

Entre eles, quem começa a frequentar o Clube [militar], e depois ganha espaço dentro das escolas militares (Escola Superior de Guerra [ESG], Escola de Comando e Estado-Maior do Exército [Eceme]), é, como disse na Introdução, Olavo de Carvalho, figura atualmente em destaque. Diga-se de passagem, já nessa época o próprio falava, dentro de estabelecimentos militares, sobre uma hipotética conspiração do “Foro de São Paulo” com as “narcoguerrilhas” como as FARC (colombianas), visando à implementação de um “projeto gramsciano” de tomada do poder. Como veremos, adiante, esta é a engrenagem que atualizou a guerra revolucionária em um motor que move a estrutura atual (LEIRNER, 2020, p. 208).

Argumenta-se, nesta pesquisa, que a percepção geopolítica de que China e Rússia representariam ameaça existencial aos valores, interesses e às relações de poder no Ocidente foi localizada no país a partir de sua conexão com a atualização desse anticomunismo, que passou a incorporar o antipetismo e o antiglobalismo.

Segundo Olavo de Carvalho, o globalismo é definido como um projeto de unificação mundial que visa a mudar radicalmente não só as estruturas de poder, mas as estruturas da sociedade, da moral e inclusive das relações íntimas da alma humana (CARVALHO, 2009). Esse projeto, reflete Ernesto Araújo, estaria a serviço do marxismo cultural, sendo, portanto, anticristão (ARAÚJO, 2017). Sendo anticristão e marxista, o globalismo seria intrinsecamente antiocidental, já que o Ocidente representaria, na perspectiva dos autores, a cristandade e o capitalismo. O globalismo, embora marxista, abrangia ainda ideias e movimentos liberais,

como os identitários, supostamente colocando em risco instituições como a família tradicional, entre outras.

Leirner (2020) descreve essa atualização, sem, contudo, denominar antigloba- listas as tendências antiambientalistas, antionguistas e anti-identitárias:

Uma das hipóteses que sustento aqui é que todo o processo da Lava Jato “ca- sou” com a preparação de terreno que os militares realizavam, mas também foi avalizada por eles. Este não foi um processo construído de uma hora para outra. O anticomunismo dos anos 1930-1970 se desdobrou em antipetismo; hoje, este se desdobra também em anti ambientalismo, antionguismo, anti-identitarismo etc. (veremos isto no Capítulo 3). (LEIRNER, 2020, p. 31-32)

Ab’Saber (2018, p. 24), por sua vez, ressalta que ideias liberais, como os direi- tos humanos, dentro do que os próprios ultraconservadores chamam de globalismo, foram ganhando conotação negativa entre parcelas conservadoras da sociedade bra- sileira, incluindo as Forças Armadas, que, àquela altura, se demonstravam insatis- feitas não só com a Comissão Nacional da Verdade, mas também com a ausência de regras de engajamento especiais para sua atuação em operações de garantia da lei e da ordem em território nacional. Esse antiglobalismo convocaria grupos conser- vadores a uma ação tradicionalmente autoritária em defesa de seus valores, de seus interesses e de suas relações de poder (AB’SABER, 2018, p. 24). O mesmo autor iden- tifica entre esses grupos conservadores “campos interessados da política, da mídia de massas e da polícia no Brasil”. Nesta pesquisa, identificam-se também as Forças Armadas, que se sentem, em seu salvacionismo, convocadas em sua “histórica dis- posição de ‘salvar a pátria’” (D’ARAUJO & CASTRO, 2000, p. 14).

É esse o contexto encontrado no Brasil pela ideia de que o deslocamento do centro dinâmico do Ocidente para o Oriente é uma ameaça aos valores, aos inter- esses e ao poder ocidentais. Assim, entre 2013 e 2016, teria havido um processo de pré-localização da referida ideia estrangeira de que há uma competição particu- larmente entre China e Estados Unidos pela hegemonia ao redor do mundo. São evidências dessa pré-localização, ou seja, elementos que levaram à militarização da administração pública federal em face de uma percepção de rivalidade geopolítica as manifestações de massa que, a partir de 2013, teriam se engajado em um proces- so de descredibilização dos paradigmas políticos nacionais, vistos crescentemente como incapazes de lidar com novos ou imprevisíveis desafios para o país e o mundo. É a partir desse descrédito que o salvacionismo histórico dos militares brasileiros é convocado e passa-se, por exemplo, a partir de 2014, a apoiar a trajetória política de Jair Bolsonaro, com seu retorno a eventos no interior de organizações militares ao lado de seus comandantes.

Entre 2016 e 2018, inaugura-se a fase de iniciativa local do processo de lo- calização da ideia internacional de que a China e a Rússia representariam ameaças aos valores, aos interesses e às relações de poder no Brasil. Há algumas evidências

de relevância cabal nesse período. Primeiramente, argumenta-se que, neste momento, a explicitação dessa percepção geopolítica bipolar pela Estratégia de Segurança Nacional do governo dos Estados Unidos em 2017 representou o gatilho para um enquadramento mais consciente da referida lógica à opinião pública nacional. Isso ficaria explícito particularmente nos tuítes do general Villas Boas, então comandante do Exército, quando ele associa o “mal” ao presidente Lula e o “bem” às Forças Armadas, na esteira de outros tuítes do mesmo período em que revela, por exemplo, considerar militares mais eficientes dos que civis para lidar com questões de segurança pública, ressaltando, entre outros, o papel que a moralidade da família militar teria nessa superioridade (CASTRO, 2021, p. 153-154).

Os tuítes do general Villas Boas no decorrer do ano de 2018 e seu discurso de despedida revelam como supostas ameaças geopolíticas são enquadradas no escopo do antiglobalismo, do anticomunismo e do antipetismo a partir do uso de ‘apitos de cachorro’ políticos. O ‘apito de cachorro’ político é a estratégia de enviar mensagens disfarçadas a grupos de apoiadores e é utilizado sobretudo por indivíduos ultrac conservadores que se contrapõem a pautas feministas e de minorias (Words We are Watching: What’s the Political Meaning of Dog Whistle? A message only some can hear, 2017). Os ‘apitos de cachorro’ do general Villas Bôas serão apresentados nesta segunda parte desta pesquisa.

Entre 2019 e 2022, há o período de adaptação da ideia estrangeira, ou seja, ela é inclusive reconstruída para encaixar em crenças e práticas domésticas. Nesse período, a militarização do governo federal já está em vigor, com o aumento de 57% no total de militares da ativa e da reserva envolvidos em cargos de natureza civil na administração pública federal, de acordo com o Tribunal de Contas da União (GT, 2020). É, então, possível enxergar a adaptação do pensamento geopolítico anti-China e anti-Rússia às crenças e às práticas domésticas, na medida em que há uma acomodação entre perspectivas que denunciam a ameaça que o deslocamento do centro dinâmico do Ocidente para o Oriente representaria para o Brasil e perspectivas que enxergam na emergência da China oportunidades principalmente no âmbito do comércio internacional. Assim, aparecem para amenizar tendências anti-China e anti-Rússia *insiders* de grande relevância nas relações de poder internas, com o agronegócio representando *stakeholder* importante não somente para a economia nacional, mas também para a governabilidade e para o pleito de reeleição de Jair Bolsonaro. O aceite do governo Bolsonaro para que empresa chinesa participasse, por exemplo, da concorrência para o 5G no Brasil acaba reafirmando a percepção militar de que, não fosse sua presença na burocracia do Estado, a cooperação bilateral com a China, tendência inevitável diante da diversidade de interesses nacionais, geraria contágio ideológico na burocracia estatal brasileira, sobretudo em caso de liderança petista.

Esta pesquisa contribui para o entendimento dos motivos que levaram à militarização da burocracia do governo federal no Brasil durante a administração Bolsonaro (2019-2022). Ao sistematizar a bibliografia que investiga esta temática,

nota-se ausência do contexto internacional, ou da geopolítica, que permeia essa militarização. Nesse sentido, afirma-se que a mudança de tratamento da China e da Rússia por parte da Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos a partir de 2017, momento em que os Estados Unidos passam a reconhecer a China como um competidor estratégico e a Rússia como desestabilizadora da hegemonia de Washington DC, ofereceu enquadramento geopolítico para tendências que já circulavam entre a opinião pública brasileira e os tomadores de decisão civis e militares a partir de um movimento de descredibilização de partidos políticos associados à social democracia após o processo de redemocratização do país por meio particularmente da Operação Lava Jato.

Como afirma Acharya (2014), um processo de localização de ideias não acontece sem que haja a participação ativa de *stakeholders* nacionais: sobretudo, de agentes locais que gozam de reputação nacionalista, como é o caso das Forças Armadas brasileiras. Acharya afirma que, quanto mais os *insiders* que tomam para si a responsabilidade de traduzir a ideia estrangeira são vistos pelos demais tomadores de decisão e pela opinião como capachos do país de origem, menor é a probabilidade de a ideia ser localizada. No caso em particular, já que as Forças Armadas brasileiras são vistas por parcela da população como atores confiáveis e o epítome do nacionalismo, seu papel na localização da ideia estrangeira foi estratégico. A localização não acontece, ainda, sem que haja um processo de adaptação da ideia à realidade nacional, por meio de um processo que o autor denomina de poda e enxerto. Assim, antes de examinar como se deu o processo de localização da ideia de que a China, autoritária e socialista, assim como a Rússia, autoritária e de reputação soviética, representam uma ameaça também à segurança nacional de países latino-americanos em geral e do Brasil em particular, é importante explorar os valores, os interesses e as relações de poder dos militares no Brasil a partir de 2013, quando se começa a constituir no país um processo de mudança de regime que levou ao impeachment de Dilma Rousseff em 2016.

Essa seria a fase de pré-localização descrita por Acharya (2004). Nela, o ordenamento psicossocial doméstico ainda se mantém forte e legítimo, embora alguns de seus elementos já comecem a ser desacreditados ou entendidos como inadequados para lidar com desafios novos ou imprevisíveis. Em 2013, as manifestações em massa explicitam a insatisfação coletiva com a forma de fazer política

## **A pré-localização no Brasil da geopolítica contrária ao deslocamento do centro dinâmico do Ocidente para o Oriente (2013-2016)**

O período de pré-localização entre os militares no Brasil de perspectiva contrária ao deslocamento do centro dinâmico do Ocidente para o Oriente ocorreu sobretudo entre as manifestações de junho de 2013 e o *impeachment* de Dilma

Rousseff iniciado com seu afastamento em abril de 2016. Neste período, ao lado do salvacionismo das Forças Armadas brasileiras, o ocidentalismo histórico entre os militares foi o conector do antipetismo, do anticomunismo e do antiglobalismo, nutridos sobretudo pela Operação Lava Jato, à perspectiva geopolítica de que Rússia e China representariam ameaças existenciais ao Ocidente e, por conseguinte, ao Brasil.

Almeida (2019) investiga o conservadorismo “na crise brasileira desencadeada com os protestos de rua de junho de 2013” (p. 185). O autor afirma que, a partir de então, as Forças Armadas brasileiras voltaram ao centro do poder nacional, embora, entre 2013 e 2014, fosse “bastante consensual no debate público a opinião de que não havia condições políticas nem disposição dos militares para uma intervenção”, apesar de haver “grupos intervencionistas” celebrando “o regime militar nas manifestações de rua, à direita” (p. 192-193).

Conforme apresenta Ab’Saber (2017), as manifestações de rua, em 2013, aconteceram em paralelo à crescente adoção, por grupos militares de retórica antiglobalista, ou de retórica que “recusa em aceitar a regra ocidental mundial, já tradicional, da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU de 1948”, remetendo-se a uma estrutura nacional “de ordem autoritária, anti-humanista” (AB’SABER, 2018, p. 14-24). Assim, discursos de recusa da realidade que geraram, por exemplo, a adoção de retórica antivacina durante a pandemia da COVID-19, passaram a permear as interações dos militares da ativa e da reserva em locais como o Clube Militar.

A partir da leitura do *Jornal Inconfidência*, publicação de militares da reserva no Brasil, Chirio (2021) afirma que, ao olhar para os movimentos populares já em 2013, os militares reconheciam que havia uma guerra híbrida deflagrada no Brasil e, em 2012, a Comissão Nacional da Verdade teria explicitado o objetivo marxista cultural internacional de enfraquecer as Forças Armadas do Brasil. A percepção militar era, nesse sentido, de que o Brasil passava por um período de desestabilização incentivado pelo marxismo cultural internacional que serviria para legitimar avanços autoritários por parte do governo do PT, vetor da suposta “revolução molecular dissipada” no Brasil.

As pautas difusas dos movimentos de 2013 foram lidas como frutos de um identitarismo que estaria fragmentando o nacionalismo brasileiro e interrompendo a paz social. Se a paz social estava em risco, as Forças Armadas, por definição delas mesmas, deveriam agir, sobretudo para salvaguardar valores ocidentais (MANUAL DE FUNDAMENTOS DO PODER NACIONAL DA ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, 2020; MANUAL DE FUNDAMENTOS DO PODER NACIONAL DA ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, 2009). O ocidentalismo dos militares brasileiros é, portanto, transformado em ação na medida em que encontra seu salvacionismo. É nesse contexto que Jair Bolsonaro volta a ter sua entrada permitida em organizações militares e passa, a partir de 2014, a fazer campanha dentro delas (LEIRNER, 2020, p. 40).

Se, em 2013, as pautas das manifestações nas ruas eram difusas, em 2015, elas passaram a centralizar-se em antipetismo, anticomunismo e antiglobalismo:

O discurso articulou-se em uma forte cadeia de equivalência onde três elos o organizavam, Dilma-PT-corrupção, e se antagonizavam ao Brasil representado pelos manifestantes vestidos de amarelo. Se, em 2013, poderia ser identificado um antipartidarismo, mesmo em grupos identificados com posições à esquerda, como o Movimento Passe Livre, que se declarava antipartidário, em 2015 o cenário foi distinto, centralizando-se no discurso anti-PT. O PT fora caracterizado como corrupto e sinônimo de Dilma. Houve um deslocamento discursivo importante: após doze anos de governo petista em nível nacional, de inúmeras prefeituras e estados governados pelo partido desde 1990, o PT reapareceu como um perigo comunista. Nas manifestações em todo o Brasil, lia-se nos cartazes: “a nossa bandeira jamais será vermelha”; “chega de doutrinação marxista”; “basta de Paulo Freire”, “O Brasil não será uma Cuba”; “O PT é o câncer do Brasil” (PINTO, 2017, p. 149).

Ainda em 2015, o início da crise migratória venezuelana e a militarização da resposta brasileira a partir da liderança situacional militar da Operação Acolhida contribuíram para a pré-localização de uma perspectiva anti-China e anti-Rússia entre os militares da ativa e da reserva, população para quem o ocidentalismo é valor central. A ideia de que regimes autoritários e socialistas, como Cuba e Venezuela, teriam parcerias estratégicas com China e Rússia em detrimento das relações com os Estados Unidos gerava a percepção de que o Brasil estaria prestes a seguir o mesmo caminho, bastando-se olhar para a interação do país com Pequim e Moscou no âmbito dos BRICS, bem como as boas relações entre as lideranças petistas e venezuelanas – além das boas relações entre as lideranças petistas e outras lideranças que faziam parte da onda rosa, como Evo Morales, o que, argumentariam, teria levado a prejuízos ao interesse nacional do Brasil como por ocasião da nacionalização de investimentos da Petrobras na Bolívia.

O contágio ideológico que os militares acreditavam ocorrer entre as burocracias petistas e o modelo venezuelano teria, em 2015, composto parcela da decisão de militarizar a recepção de migrantes venezuelanos no Brasil. A securitização da crise na Venezuela, descrita por Vasconcelos e Machado (2021), ou a percepção de que a Venezuela representaria uma ameaça existencial para o Brasil, acionou a liderança situacional militar em operação interagências para gerir a crise de refugiados. O comandante desta operação foi o general Pazuello, posteriormente ministro da Saúde do governo Jair Bolsonaro.

De 2013 a 2016, a pré-localização da perspectiva geopolítica anti-China e anti-Rússia entre os militares da ativa e da reserva no Brasil ocorreu impulsionada sobretudo pela proximidade entre o regime venezuelano e Moscou e Pequim. Essa pré-localização, com a conexão entre essa perspectiva geopolítica e o

que Ab’Saber chama de delírio – antipetismo, anticomunismo e antiglobalismo – acontece a partir do ocidentalismo desses *insiders*. A percepção de que o Brasil é parte do Ocidente é fundamental para que se compreenda a possibilidade de ligar o Brasil tanto a uma aliança antioriente, em sua política externa, quanto a uma guerra doméstica contra vetores de valores e de interesses associados ao signo oriental como os direitos humanos de segunda geração ou os direitos econômicos, sociais e culturais. Garcia (1997) ressalta como o ocidentalismo do pensamento militar brasileiro influenciou a política externa do país durante o regime militar. Atualmente, encontra-se essa percepção, entre outros, no Manual de Fundamentos do Poder Nacional da Escola Superior de Guerra (2020). No trecho que versa sobre os fundamentos axiológicos do poder nacional, descreve-se a sociedade brasileira como a “vertente latina da cultura ocidental, de marcada influência cristã”, repetindo-se a linguagem utilizada, por exemplo, no Manual de 2009.

O persistente ocidentalismo dos militares brasileiros é, nesse sentido, o amálgama entre o pensamento estratégico estadunidense, que interpreta China e Rússia como ameaças aos valores, aos interesses e ao poder do Ocidente, e o antipetismo, o anticomunismo e o antiglobalismo dos militares da ativa e da reserva no Brasil, galvanizados pela Operação Lava Jato. Não à toa, em 2015, o então chefe do Comando Militar do Sul e posteriormente vice-presidente da chapa de Jair Bolsonaro em 2018, general Hamilton Mourão, foi destituído de seu comando após fazer declarações acerca da incapacidade de o paradigma político da época lidar com os novos desafios: “Neste momento de crise, toda consciência autônoma, livre e de bons costumes precisa despertar para a luta patriótica, contribuindo para o retorno da autoestima nacional, do orgulho de ser brasileiro e da esperança no futuro” (VIZEU, 2015). Na mesma palestra, o general Mourão afirma que o *impeachment* de Dilma Rousseff não seria suficiente para restabelecer a ordem no país.

A resposta ao que seria suficiente para restabelecer a ordem no país, na perspectiva militar, encontra-se em análise de conjuntura proferida alguns dias antes pelo próprio comandante do Exército, o general Villas Bôas, a oficiais temporários da reserva. Nesse pronunciamento, o general verbaliza a hipótese de a crise que o país vivia àquela altura romper com a paz social, afetando a estabilidade do país, o que, na sua opinião, geraria responsabilidades para as Forças Armadas.

Dessa forma, entre 2013 e 2016, teria acontecido no Brasil o período de pré-localização da ideia de que, da perspectiva militar, o deslocamento do centro dinâmico do Ocidente para o Oriente representaria uma ameaça aos interesses, aos valores e ao poder do Brasil, concorrendo para uma insatisfação com a forma de fazer política no país. É também em 2015 quando, de acordo com Pinto (2017), há uma mudança na trajetória discursiva das ruas.

Naquele ano, há uma guinada conservadora nas manifestações que demonstravam insatisfação com o *status quo* da política nacional, principalmente após a reeleição de Dilma Rousseff. Em 2015, as manifestações deixaram de ter pleitos

difusos e passaram a organizar-se em torno do antipetismo, ligando-o ao anticomunismo por meio de referência precisamente à Venezuela, pedindo, ademais, intervenção militar como solução:

Os cartazes publicados nas páginas do Facebook desses grupos são exemplares das articulações que construía o discurso que se gestava. No “Vem pra rua”, o centro do cartaz trazia uma foto de Maduro, presidente da Venezuela, e o texto era o seguinte: “Na Venezuela, já era! Assembleia Nacional da Venezuela dá plenos poderes para Maduro legislar por decreto, transformando-o em Ditador, mas no Brasil só depende de você, dia 15 de março vem pra rua!” [...]

Havia também, nas manifestações, faixas pedindo intervenção militar; elas eram de duas naturezas: faixas de indivíduos ou pequenos grupos, algumas inclusive em inglês: “*we want military intervention now*”, e faixas produzidas profissionalmente por um movimento chamado “SOS Forças Armadas”, que, numericamente, era pouco expressivo, mas que atualizava o espaço político das Forças Armadas (PINTO, 2017, p. 149).

Assim, o período de pré-localização da ideia geopolítica de que China e Rússia seriam ameaças existenciais ao Brasil, já que este fazia parte do Ocidente, culminou com o *impeachment* de Dilma Rousseff, que, por sua vez, representava precisamente a descrença com a política ou com a forma de fazer política ensejada pela Constituição de 1988, ao lado do chamamento das Forças Armadas à atuação política (ALMEIDA, 2019).

Entre 2013 e 2016, há uma crescente desconfiança sobretudo entre as camadas conservadoras da sociedade brasileira a respeito da capacidade de os paradigmas políticos vigentes lidarem com novos e inesperados desafios. À medida que esses desafios incluíam, para estes atores, a indesejada ameaça de deslocamento do centro dinâmico do Ocidente para o Oriente, os atores conservadores brasileiros entenderiam como contraproducente a vigência de um paradigma político que era interpretado como vetor do marxismo cultural internacional. Seria imperativo substituir esses atores políticos, e as Forças Armadas, cujo ocidentalismo estaria acima de qualquer suspeita, teriam se sentido convocadas, em seu salvacionismo, para ocupar os espaços da política no sentido de evitar o contágio ideológico das burocracias por petismos, comunismos e globalismos, vistos como conectores domésticos do deslocamento de centro dinâmico do Ocidente para o Oriente.

## **O período de iniciativa local sobre a geopolítica contrária ao deslocamento do centro dinâmico do Ocidente para o Oriente (2016-2018)**

Em 2016, com a eleição de Donald Trump, os Estados Unidos ofereciam legitimidade internacional para essa descrença nacional em relação à capacidade de os paradigmas políticos vigentes lidarem com novos e imprevisíveis desafios. No Brasil, a descrença na política era representada àquela altura pelo antipetismo, embora viesse a se manifestar como aversão à política tradicional, ou àquela que se faz sob a égide da Constituição de 1988, em geral, como demonstra a rejeição a outras propostas para além das do PT ou da esquerda. Na estrutura psicossocial brasileira, a descrença nas soluções liberais e social-democratas ensinadas pela referida Constituição convoca remissões positivas ao período autoritário do regime militar iniciado em 1964. Dessa forma, sendo o processo de eleição de Bolsonaro liderado ou não por militares, eles sentem-se convocados a interferir na política pelo próprio salvacionismo no sentido de salvaguardar a paz social perante as provocações antiocidentalistas.

Entre 2016 e 2018, há, portanto, o retorno dos militares à política, com a recriação do Gabinete de Segurança Institucional, chefiado, desde então, por generais do Exército – em Temer, pelo general Etchegoyen e, em Bolsonaro, pelo general Heleno –, bem como com a chefia do Ministério da Defesa sendo oferecida a um militar pela primeira vez desde a criação da pasta, sob o comando do general Silva e Luna, consecutivamente, já em Bolsonaro, diretor-geral da Itaipu Binacional e presidente da Petrobras. Em 2018, além da insubordinação do general Villas Bôas por meio do Twitter, há, ainda, a criação do cargo de assessor especial do presidente do STF a ser ocupado por oficiais superiores da reserva indicados pelos comandantes das Forças, sendo àquela altura de responsabilidade do general Fernando Azevedo, posteriormente ministro da Defesa no governo Bolsonaro (MIOLA, 2020).

É nesse período, entre 2016 e 2018, que se dá a segunda fase, a de iniciativa local, do processo de localização da ideia de que o deslocamento do centro dinâmico do Ocidente para o Oriente representaria uma ameaça não só aos Estados Unidos, mas também à América Latina e ao Brasil. Nessa fase, os atores locais tomam emprestada a ideia estrangeira e a enquadram de forma que ganha lógica para a opinião pública doméstica. Nesse sentido, os tuítes do general Villas Bôas funcionam como ‘apito de cachorro’ para essa opinião pública.

É importante ressaltar que o próprio general Villas Bôas afirma que as interações do Exército nas mídias sociais são pensadas no sentido de projetar “ideias-força atinentes aos objetivos pretendidos ou às campanhas em curso” (CASTRO, 2021). Assim, seus pronunciamentos no Twitter, ao longo do período de 2018, são evidências de ideias-força subjacentes a objetivos ou a campanhas em curso. Coerentes com as características conservadoras das Forças Armadas

brasileiras, encontram-se, por exemplo, tuítes do general Villas Bôas, em 2018, em que o então comandante do Exército celebra a inédita formação de mulheres na Linha de Ensino Militar Bélico, ressaltando, contudo, que a meritocracia, e não concessões de gênero, teriam pautado aquela inserção. Celebra-se a integração da mulher, rechaçando-se qualquer inclinação feminista – o feminismo compõe o rol de pautas identitárias rechaçadas pelos antiglobalistas.



**General Villas Boas** ✓ @Gen\_VillasBoas · Dec 10, 2018

...

Parabéns sistema de ensino do @exercitooficial! Pela primeira vez, militares do sexo feminino foram formadas na Linha de Ensino Militar Bélico. Mesmos desafios, mesmas orientações, mesmas missões! Exército uma escola da meritocracia. [eb.mil.br/web/noticias/n...](http://eb.mil.br/web/noticias/n...)

Conforme explorado anteriormente, assim são construídos ‘apitos de cachorro’ políticos: enviam-se mensagens disfarçadas a grupos de apoiadores compostos em geral por indivíduos ultraconservadores que rechaçam pautas feministas e de minorias. É assim que se pode entender o mencionado tuíte como uma crítica aos programas de ação afirmativa em geral. Esta pauta de gênero, porém antifeminista, volta a aparecer ainda em 2018, com a mesma estrutura valorativa, ou seja, salvaguardando a distância entre o Exército e ideias globalistas:



**General Villas Boas** ✓ @Gen\_VillasBoas · Nov 30, 2018

...

Compreender as diferenças fisiológicas entre o segmento masculino e o feminino, mas sempre com foco no equilíbrio e na meritocracia, é o objetivo desta avaliação desencadeada pelo IPCFEX, um dos mais renomados centros de pesquisa sobre atividade física do país. #ObrigadoSoldado [t.co/YpLE9ioCCM](https://t.co/YpLE9ioCCM)

Também em 2018, o general esclarece o que, para ele, seria a ideologia diversionista, determinando que houvesse resgate de eventos como a Intentona Comunista a partir da interpretação oficial do Exército, contrapondo o verde e amarelo ao comunismo, mais um ‘apito de cachorro’ político que resgata a estética que se apresentava desde 2015 nas ruas em manifestações antipetistas, anticomunistas e antiglobalistas em que “os cidadãos de bem” vestiam verde e amarelo:



**General Villas Boas** @Gen\_VillasBoas · Nov 25, 2018

Determinei ao @exercitooficial que rememorem a Intentona Comunista ocorrida há 83 anos (27 Nov 1935). Antecedentes, fatos e consequências serão apreciados para que não tenhamos nunca mais, irmãos contra irmãos vertendo sangue verde e amarelo em nome de uma ideologia diversionista



É nesse contexto que o general Villas Bôas tuíta a respeito de iniciativas como o Corredor Triplo A, que considera nocivo à soberania nacional:



**General Villas Boas** @Gen\_VillasBoas · Sep 19, 2018

Você sabe o que é “Corredor Triplo A”? É uma questão de soberania! Minha missão como Comandante do @exercitooficial, preocupado com interesses nacionais, é indicar os riscos dessa proposta para o país. Precisamos discutir profundamente com a sociedade. NOSSA SOCIEDADE!

No livro de Castro (2021) sobre as memórias do referido general, o militar explicita sua preocupação com a ausência dos militares em decisões como “a demarcação da terra indígena Yanomami e, posteriormente, da Raposa Serra do Sol, ambas localizadas em faixa de fronteira, apresentando, em consequência, implicações para a segurança nacional” (CASTRO, 2021). É nesse contexto de reclamação a respeito do alijamento do processo político de tomada de decisões que aparece, por exemplo, o tuíte acima, ‘apito de cachorro’ político referindo-se a posições antiglobalistas do Exército, o que reitera e explica no mencionado livro de Castro (2021) ao referir-se sobre manifestações de Macron, de Al Gore, de Mitterand e de Gorbachev, que julga “ambientalistas”, ressaltando que: “Sendo assim, nós brasileiros deveríamos focar em projetos para exploração da Amazônia condicionados exclusivamente por nossos parâmetros.” (CASTRO, 2021). O ambientalismo aparece, nesse sentido, como ideologia estrangeira que deve ser combatida e substituída pela exploração da Amazônia a partir de parâmetros exclusivamente nacionais.

Essa dicotomia entre o nacional e o estrangeiro aparece tanto a respeito do ambientalismo quanto do comunismo, demonstrando, ao lado do rechaço ao feminismo, a filiação ao anticomunismo e ao antiglobalismo do general que tuíta

em nome de “ideias-força atinentes aos objetivos pretendidos ou às campanhas em curso” do Exército do Brasil.

Em relação particularmente aos tuítes que versavam sobre o julgamento do *habeas corpus* do ex-presidente Lula pelo STF no bojo da Operação Lava Jato, notam-se diversas insinuações que estabelecem as Forças Armadas como atores políticos fundamentais para o respeito à Constituição, para manutenção da paz social e da democracia, ao contrário de quem votasse a favor do *habeas corpus* a Lula:



Em face da temperatura psicossocial no Brasil desde 2015, momento em que se começava a flertar explicitamente com o autoritarismo promovido pelos militares entre 1964 e 1985 ao clamar por “intervenção militar”, os referidos tuítes geram um *rally around the Forces* ao oferecer evidência de que os militares, em geral, e as Forças Armadas, em particular, seriam não somente *stakeholders* da política nacional no Brasil no período, mas *insiders* que exerceriam protagonismo no processo que levou à eleição de Bolsonaro. Assim, os militares arrogavam para si o dever de salvar a pátria tanto de dinâmicas corruptas voltadas a interesses pessoais, quanto de ideologias que consideravam alheias à pátria.

Isso não significa que o Exército – ou as Forças Armadas, ou os militares da reserva – não estivesse exercendo esse papel anteriormente. Há, no entanto, alguns elementos que distinguem essa segunda fase, a de iniciativa local, da primeira, a de

pré-localização. Na segunda fase, como prevê Acharya (2004), os *insiders* já se viram livres das dúvidas que possuíam a respeito das ideias estrangeiras que passam a figurar como fortalecedoras das ideias nacionais. É nesse contexto que, em dezembro de 2017, a nova Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos é recebida pelos militares brasileiros.

Ao romper com a percepção de que a China representaria tanto um desafio como uma oportunidade para os Estados Unidos, passando a representar uma ameaça existencial a Washington DC, a Estratégia de Segurança Nacional de 2017 ofereceu sentido geopolítico para o antipetismo, o anticomunismo e o antiglobalismo no Brasil. O auge da expressão brasileira de convicção acerca desse sentido antipetista, anticomunista e antiglobalista foi a chancelaria de Ernesto Araújo, já na terceira fase do processo de localização, a fase em que há a adaptação das ideias estrangeiras, por meio de poda e enxerto, havendo, inclusive, a redefinição da norma estrangeira para que ela se conecte com os valores, os interesses e as relações de poder nacionais. No entanto, em 2018, como se viu nos tuítes do general Villas Bôas, que representam ideias-força atinentes aos objetivos pretendidos ou às campanhas em curso do Exército, é possível enxergar certeza entre os militares de era necessário retomar lembranças, como a Intentona Comunista, de que o comunismo é ideologia estrangeira que desestabiliza a realidade nacional, além de estabelecer o distanciamento dos militares de ideologias como o ambientalismo e o feminismo, que compõem o globalismo, instrumento de atuação em território nacional do marxismo cultural internacional ou do politicamente correto.

Ainda em 2017, durante a segunda fase do processo de localização no Brasil, há projeção explícita e pública pelos Estados Unidos da ideia de que a China não é apenas um concorrente dos Estados Unidos, mas uma ameaça a Washington DC. Entre 2010 e 2016, a China era vista pelos Estados Unidos como um potencial parceiro do país na construção de um mundo mais pacífico e cooperativo, como se pode notar nos trechos da Estratégia de Segurança Nacional a seguir:

We will continue to pursue a positive, constructive, and comprehensive relationship with China. [...] We will monitor China's military modernization program and prepare accordingly to ensure that US interests and allies, regionally and globally, are not negatively affected (NSS, 2010).

The United States welcomes the rise of a stable, peaceful, and prosperous China. [...] While there will be competition, we reject the inevitability of confrontation (NSS, 2015).

A partir de 2017, a Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos passou a explicitar que o país responderia à competição política, econômica e militar que estaria vivenciando ao redor do mundo, ressaltando que “China e Rússia desafiam o poder dos Estados Unidos, sua influência e seus interesses com vistas a erodir a segurança e a prosperidade dos Estados Unidos”, estando “determinados

a tornar a economia menos livre e menos justa, a fortalecer suas Forças Armadas e a controlar a informação e os dados para reprimir as próprias sociedades e para expandir sua influência” (NSS, 2017, tradução da autora).

Embora a administração Trump tenha rompido com tendências históricas nas políticas doméstica e externa dos Estados Unidos, a nova orientação oferecida aos tomadores de decisão em relação ao deslocamento do centro dinâmico do Ocidente para o Oriente não ficou restrita ao período da administração do bilionário. Em 2021, a Estratégia de Segurança Nacional Interina, publicada pelo governo Biden, segue a tendência de Trump de condenar a ascensão sobretudo da China como um desafio estratégico para os Estados Unidos ao questionar seus valores, seus interesses e seu poder. Assim, a percepção de que a China em particular seria um competidor estratégico para os Estados Unidos não está restrita a interesses e poder, mas também a valores como a democracia e o liberalismo – a Rússia, por sua vez, aparece como potencial destabilizadora da hegemonia americana, não como competidora estratégica:

We face a world of rising nationalism, receding democracy, growing rivalry with China, Russia, and other authoritarian states, and a technological revolution that is reshaping every aspect of our lives. Ours is a time of unprecedented challenges, but also unmatched opportunity. [...]

This work is urgent, because the alliances, institutions, agreements, and norms underwriting the international order the United States helped to establish are being tested.

China, in particular, has rapidly become more assertive. It is the only competitor potentially capable of combining its economic, diplomatic, military, and technological power to mount a sustained challenge to a stable and open international system. Russia remains determined to enhance its global influence and play a disruptive role on the world stage. Both Beijing and Moscow have invested heavily in efforts meant to check US strengths and prevent us from defending our interests and allies around the world (NSS, 2021).

A manutenção dessa guinada demonstraria, entre outras questões, que essa leitura não pertence somente a um governo, mas ao Estado estadunidense. Nesse sentido, trabalha-se com a hipótese de que a burocracia de Estado já estaria gestando essa guinada inclusive em suas relações com outras nações, como o Brasil, em período anterior a 2017, o que torna mister destacar o adestramento de militares brasileiros em instituições como o SouthComm, bem como o intercâmbio de militares brasileiros para instituições na *National Defense University*, entre outras que projetam a doutrina estadunidense. Não à toa, o paleoconservadorismo dos Estados Unidos tem perspectivas associadas às do bolsonarismo no Brasil – e que é repetido em instituições como o Clube Militar (POGGIO, 2018). Se, como afirma

Pinto (2021), o antipetismo das Forças Armadas do Brasil está ligado a seu anticomunismo e a seu antiglobalismo, é possível entender essas tendências como ganchos para a conexão entre a perspectiva anti-China e anti-Rússia dos Estados Unidos e a mentalidade dos militares brasileiros.

Entre 2016 e 2018, portanto, houve um período de iniciativa local em que os militares brasileiros ressaltavam para a opinião pública como deveria ser lida a nova configuração de poder mundial no sentido de preservar valores, interesses e relações de poder interpretadas como favoráveis ao “verdadeiro Brasil”, conforme demonstram os tuítes do general Villas Bôas. Quando, em dezembro de 2017, aterrissa a nova Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos, os militares brasileiros a receberiam como elemento organizador do que já identificavam como nova Guerra Fria, agora com entes estatais representando explicitamente ameaças existenciais ao Ocidente do qual o Brasil faria parte.

É fundamental ressaltar que a oposição do general Villas Bôas ao ambientalismo, por exemplo, vem acompanhada de reclamação acerca da ausência de participação militar no processo político de tomada de decisões. Isso revela a crença militar de que sua participação na política tende a tutelar o processo de tomada de decisões, que passaria a ser mais afeito aos verdadeiros interesses nacionais. Mesmo que tome atitudes voltadas, por exemplo, para a inclusão de mulheres, a liderança militar garantiria a ausência no processo de tomada de decisões de ideologias tidas como globalistas como o feminismo.

Desde o *impeachment* de Dilma Rousseff, o discurso antipetista e anticomunista do general Villas Bôas também se revelava presente, por exemplo, no Ministério das Relações Exteriores – o antiglobalismo passa a fazer parte do repertório do Itamaraty a partir da gestão de Araújo, em 2019. Sob a gestão de Serra, o MRE insinuava que a diplomacia, durante os governos do PT, teria defendido interesses ilegítimos, distintos daqueles da sociedade brasileira e da economia, porque se teria colocado a atuação do país à disposição de inclinações ideológicas partidárias:

A diplomacia voltará a refletir de modo transparente e intransigente os legítimos valores da sociedade brasileira e os interesses de sua economia, a serviço do Brasil como um todo e não mais das conveniências e preferências ideológicas de um partido político e de seus aliados no exterior. A nossa política externa será regida pelos valores do Estado e da nação, não do governo e jamais de um partido (SERRA, 2016).

Percebe-se que também se proclamava no Ministério das Relações Exteriores a existência de um Brasil verdadeiro em contraposição aos interesses ideológicos de um conjunto de indivíduos filiados ao PT. O antipetismo é explícito, e exerce-se ‘apito de cachorro’ político para outras filiações como o anticomunismo ao estabelecer uma “correção de rumos” com vistas a uma “estratégia Sul-Sul *correta*, não a que chegou a ser praticada com finalidades publicitárias, escassos benefícios

econômicos e grandes investimentos diplomáticos”. Proclama-se “a solidariedade estreita e *pragmática* com os países do Sul do planeta”, em contraposição a um exercício anterior supostamente associado a interesses puramente ideológicos de aproximação com “parceiros novos na Ásia, em particular a China, este grande fenômeno econômico do século XXI, e a Índia” (SERRA, 2016). Nota-se uma tentativa de “higienizar” a política externa que segue a retórica militar antipetista e anticomunista, demonstrando afinidade entre burocracias de Estado civis e militares no sentido, por exemplo, de salvaguardar relações econômicas com a China, sem, contudo, contaminar o país com o comunismo de Pequim.

Portanto, a política externa já se aproximava, entre 2016 e 2018, de perspectivas ocidentalistas que interpretavam aproximações políticas com a China, por exemplo, como puramente ideológicas e atreladas a preferências individuais e partidárias. Entre 2016 e 2018, ainda, o Brasil passa por um período de reajuste em suas políticas públicas com tendência geral de aumento da participação de militares na administração pública federal, sobretudo alocados no Judiciário e na Presidência da República – o Ministério da Defesa foi excluído do cálculo feito pelo senador Alessandro Vieira e pela deputada Tábata Amaral (2020).

Nesse período, a Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos de dezembro de 2017 teria sido recebida com relativa naturalidade pelos tomadores de decisão militares brasileiros que, por meio do antipetismo, do anticomunismo e do antiglobalismo, já vinham preparando a opinião pública brasileira, desde, por exemplo, a securitização da Operação Acolhida em função da proximidade militar entre Caracas e Moscou, para a percepção de que China e Rússia representariam ameaças existenciais ao Ocidente do qual o Brasil faria parte.

### **Adaptando a realidade nacional à geopolítica contrária ao deslocamento do centro dinâmico do Ocidente para o Oriente (2019-2022)**

A partir de 2019, houve um incremento de 57% do número de militares da ativa e da reserva em cargos de natureza civil na administração pública federal ao ponto de, em 2019, representarem mais de 50% do total de cargos comissionados, de acordo com o Ministério da Economia (GI, 2020; ENAP, 2020). Entre 2019 e 2022, ocorre também a fase de adaptação dessa ideia geopolítica estrangeira de que a China e a Rússia representam ameaças ao Ocidente, ideia que a essa altura é tão nacional quanto estrangeira. Nessa fase, as ideias estrangeiras podem ser reconstruídas para encaixar em crenças e práticas domésticas ainda que estas estejam também sendo adaptadas às ideias estrangeiras.

Para adaptar a ideia estrangeira, os *insiders* podem podá-la ou mesmo enxertá-la, como propõe Acharya (2004), o que foi feito no Brasil. Se as relações de poder domésticas no Brasil são incompatíveis com uma prática anti-China

abrangente, já que outros *stakeholders*, como o agronegócio, têm impacto sobre a tomada de decisões, há no Brasil a projeção de valores, interesses e relações de poder domésticos que possibilitaram, por exemplo, que os chineses participassem da concorrência para a instalação do 5G no país. O mesmo ocorre por ocasião da Guerra na Ucrânia. Hesita-se em adotar uma política externa de condenação inequívoca à intervenção militar unilateral da Rússia, destacando a importância do país para o fornecimento de fertilizantes para o agronegócio no Brasil.

Assim, houve salvaguarda de espaço para relações econômicas com a China e com a Rússia durante o governo Bolsonaro, ainda que 2019 seja o ano em que os Estados Unidos reconheceram o Brasil como aliado preferencial extra-OTAN, na esteira de estreita cooperação militar que inclui frequentes adestramentos e educação de militares brasileiros nos Estados Unidos, além de cooperação para cursos oferecidos em conjunto, por exemplo, entre a Escola Superior de Guerra e o William J. Perry Center, *think tank* da National Defense University.

Literatura especializada ressalta que o treinamento militar de oficiais do Sul Global pelos Estados Unidos gera, entre os oficiais treinados, maior inclinação a participar da política em seus países do que, por exemplo, aqueles oficiais treinados por franceses. Se, nos Estados Unidos, as normas para a entrada de militares na política geram maiores restrições do que, por exemplo, no Brasil – há, nos Estados Unidos, uma moratória de sete anos para que militares da reserva possam servir em cargos públicos –, seu treinamento de militares no Sul Global ensina empoderamento desses militares perante a sociedade civil de seus países contribuindo para a erosão de democracias que, em geral, ainda não estão consolidadas. Nesse sentido, Grewal (2022) argumenta que o treinamento de militares do Sul Global por oficiais estadunidenses não tende a difundir normas democráticas de controle civil entre as Forças Armadas desses países.

O que se percebe, portanto, é que a ideia geopolítica de competição entre China e Estados Unidos teria participado do processo de galvanização do salvaçãoismo dos militares, reativando a noção de que eles devem exercer tutela sobre o poder civil para evitar o contágio ideológico da burocracia do Estado por correntes do marxismo cultural e do globalismo associados à social democracia dos governos PT, mas também dos governos do PSDB. Essa tendência seguiria o padrão reconhecido por Grewal (2022) entre países cujos oficiais das Forças Armadas são frequentemente treinados pelos Estados Unidos. Sob essa tutela militar, seria, portanto, possível inclusive relacionar-se com a China e com a Rússia, já que os militares que ocupam os cargos civis na administração pública federal compreendem que funcionam como garantidores de que não haveria contágio ideológico entre os tomadores de decisão do Estado brasileiro.

## Considerações finais

A explicitação estadunidense, em 2017, da percepção de que há deslocamento de centro dinâmico do Ocidente para o Oriente teria oferecido lógica geopolítica ao antipetismo, ao anticomunismo e ao antiglobalismo manifestados coletivamente no Brasil desde 2013, legitimando o impulso salvacionista das Forças Armadas de envolvimento direto com a política pública no sentido de tutelá-la e de buscar garantir que, mesmo em casos de aproximação com a China e com a Rússia, não haveria contágio ideológico. Isso decorre tanto da tradição salvacionista das Forças Armadas brasileiras, quanto de seu ocidentalismo e de sua inversão da noção de *oversight*. Enquanto, em democracias liberais, há a crença de que a submissão das Forças Armadas ao poder civil é saudável para a manutenção do regime democrático e para o êxito dessas forças em guerras, há, no Brasil, entendimento reverso. Não somente entre militares, mas também entre parcela da população civil, há a crença de que as Forças Armadas seriam compostas por homens e mulheres moral e tecnicamente superiores aos civis.

A crença geopolítica de que Estados Unidos e, principalmente, a China estariam travando batalhas pela influência global surge, portanto, como um dos pilares de legitimação da saída de militares dos quartéis para participar de maneira direta do processo de tomada de decisões em política pública na administração pública federal. Diante da frequência, da intensidade e da complexidade das relações entre Brasil e China e entre Brasil e Rússia, nota-se que, independente dos resultados eleitorais em 2022, haverá pressão para que a política continue a usar fardas ou para que seja exercida tutela militar sobre a administração pública federal no sentido de supostamente evitar contágio ideológico.

## Referências

- AB'SABER, Tales. *Crise, alucinação e mentira: o anticomunismo do nada brasileiro*. Campinas: Editora da UNICAMP, 2018. pp. 117-142.
- ALMEIDA, Ronaldo. “Bolsonaro presidente: conservadorismo, evangelismo e a crise brasileira”. *Novos estud.*, CEBRAP, v38, n01, jan.-abr., 2019.
- ARAÚJO, Ernesto. “Trump e o Ocidente”. *Cadernos de Política Exterior*, ano III, nº 6, 2017.
- CASTROCARVALHO, Olavo. *A revolução globalista*, 2009. Disponível em: <https://olavodecarvalho.org/a-revolucao-globalista/>. Acesso: 25 maio 2023.
- CASTRO, Celso. *General Villas Bôas: conversa com o comandante*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2021. p. 152-153.
- CHIRIO, Maud. “Da linha dura ao marxismo cultural: o olhar imutável de um grupo de extrema direita da reserva sobre a vida política brasileira (Jornal In-

- confidência, 1998-2014)”. In: MARTINS FILHO, João Roberto (org.). *Os militares e a crise brasileira*. São Paulo: Editora Alameda, 2021. 269p.
- COLLIER, David. *Understanding Process Tracing*. PS: Political Science & Politics, 44(4), 2011.
- D’ARAUJO, Maria Celina; CASTRO, Celso. “Introdução”. In: \_\_\_\_\_ (orgs.). *Democracia e Forças Armadas no Cone Sul*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2000. 336p.
- ENAP. *Dados sobre cargos comissionados no poder Executivo federal*, 2020. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4490/2/Dados%20sobre%20cargos%20comissionados.pdf>. Acesso: 18 maio de 2022.
- G1<GARCIA, Eugênio Vargas. “O pensamento dos militares em política internacional (1961-1989)”. *Rev. Bras. Pol. Int.*, (40)1, Jun. 1997.
- GREWAL, Sharan. “Norm Diffusion through US Military Training in Tunisia”. *Security Studies*, Apr. 29, 2022.
- LEIRNER, Piero. *O Brasil no espectro de uma guerra híbrida: militares, operações psicológicas e política em uma perspectiva etnográfica*. São Paulo: Editora Alameda, 2020. 329p.
- LIS, Lais. “Governo Bolsonaro mais que dobra número de militares em cargos civis, aponta TCU”, 2020. *G1*. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/07/17/governo-bolsonaro-tem-6157-militares-em-cargos-civis-diz-tcu.ghtml>. Acesso: 25 maio 2023.
- MARTINS, Cristiano Zanin; MARTINS, Valeska Teixeira; VALLIM, Rafael. *Lawfare: uma introdução*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2019.
- MIOLO, Jeferson. “General é assessor ‘direto e imediato’ de Toffoli junto a ‘outros Poderes’, informa STF”. *Brasil 247*, 13 de julho, 2022.
- NSS. National Security Strategy, 2010. Disponível em: [https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/NSS2010.pdf?ver=Zt7IeSPX2uNQr00\\_7wq6Hg%3d%3dhttps://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/NSS2010.pdf?ver=Zt7IeSPX2uNQr00\\_7wq6Hg%3d%3d](https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/NSS2010.pdf?ver=Zt7IeSPX2uNQr00_7wq6Hg%3d%3dhttps://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/NSS2010.pdf?ver=Zt7IeSPX2uNQr00_7wq6Hg%3d%3d). Acesso: 03 maio 2022.
- NSS. National Security Strategy, 2015. Disponível em: <https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/NSS2015.pdf?ver=TJJ2QfM0McCqL-pNtKHtVQ%3d%3d>. Acesso: 03 maio 2022.
- NSS. National Security Strategy, 2017. Disponível em: <https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/NSS2017.pdf?ver=CnFwURrw09pJ0q5EogFpwg%3d%3dhttps://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/NSS2017.pdf?ver=CnFwURrw09pJ0q5EogFpwg%3d%3d>. Acesso: 03 maio 2022.
- NSS. *Interim National Security Strategic Guidance*, 2021. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>. Acesso: 03 maio 2022.
- PINTO, Céli Regina. “A trajetória discursiva das manifestações de rua no Brasil (2013-2015)”. *Lua Nova* (100), jan.-apr., 2017.
- PINTO, Eduardo Costa. “Bolsonaro, quartéis e marxismo cultural: a loucura com método”. In: MARTINS FILHO, João Roberto (org.). *Os militares e a crise brasileira*. São Paulo: Editora Alameda, 2021. 269p.

- POGGIO, Carlos Gustavo. “Qual conservadorismo? Da América de Trump ao Brasil de Bolsonaro”, 2018. *Estado de S. Paulo*. Disponível em: <https://estadodaarte.estadao.com.br/conservadorismos-da-america-de-trump-ao-brasil-de-bolsonaro/>. Acesso: 03 maio 2022.
- STARMANSERRA, José. “Discurso do ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de ministro de Estado das Relações Exteriores”. Brasília, 18 de maio de 2016. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016>>. Acesso: 14 dez. 2017.
- STARMAN, Adrijana Biba. “The case study as a type of qualitative research”. *Journal of Contemporary Educational Studies*, 1, 2013.
- VASCONCELOS, Iana dos Santos; MACHADO, Igor José de Reno. “Uma missão eminentemente humanitária? Operação Acolhida e a gestão militarizada nos abrigos para migrantes venezuelanos/as em Boa Vista-RR”. *REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.* 29 (63), Sep-Dec. 2021.
- VIEIRA, Alessandro; AMARAL, Tabata. “Porcentagem de cargos comissionados ocupados por militares”, 2020. Disponível em: [https://preview.flourish.studio/5202872/T2tMbc\\_orm\\_bB5TjnxQZeGuOssq8WLnmc8pYL-764Sti6FBP6nHeyHEnDT6q/](https://preview.flourish.studio/5202872/T2tMbc_orm_bB5TjnxQZeGuOssq8WLnmc8pYL-764Sti6FBP6nHeyHEnDT6q/). Acesso: 18 maio 2022.
- VIZEU, Rodrigo. “General critica políticos em palestra e pede ‘despertar para a luta patriótica’”. *Folha de S. Paulo*, 19 de outubro, 2015.
- WORDS WE ARE WATCHING: What’s the Political Meaning of ‘Dog Whistle’? A message only some can hear, 2017. *Merriam-Webster*. Disponível em: <https://www.merriam-webster.com/words-at-play/dog-whistle-political-meaning>. Acesso: 15 maio 2022.



# **PORTO MURTINHO / MS CIDADE CANAL: UM METAPROJETO PARA AS CIDADES-GÊMEAS, A PARTIR DA ROTA DE INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA<sup>1</sup>**

*Rodrigo Mendes de Souza  
Juliana Villela Junqueira  
Alexandre Delijaicov*

## **Resumo**

Nos últimos anos, uma agenda comum sul-americana pautou-se pela discussão de eixos de integração por meio de redes estratégicas de infraestrutura, ao exemplo do corredor bioceânico entre Paranaguá e Santos, no Brasil, e Antofagasta, Mejillones, Iquique e Arica no Chile. Integrando fronteiras, este eixo de desenvolvimento sobre-

---

1. Grupo Metrópole Fluvial - GMF LABPROJ FAU USP. Equipe de Cultura e Extensão - Projeto Porto Murtinho / Liga o Bioceânica - MS. Coordenadores: Alexandre Delijaicov - USP; André Takiya - Prefeitura Municipal de São Paulo. Arquitetos - p s-gradua o: Eloisa Ikeda; Juliana Ayako; Nicolas Carvalho; Wagner Amaral; Vitor Godinho; Luiz Azevedo - UFPE. Estudantes da gradua o - pesquisadores de Inicia o Científica Caetano Amadeus; João Gabriel de Oliveira; João Miguel Suguihara; Lucas Karmann.

põe interesses e objetivos em escalas diversas, das relações locais às supranacionais. O corredor rodoviário bioceânico – única iniciativa da IIRSA/COSIPLAN envolvendo mais de dois países ainda em andamento, e que será levada a cabo em 2023, com o término da construção da ponte sobre o rio Paraguai, a ligar as cidades de Carmelo Peralta-PY e Porto Murtinho-BR, consolidando-as como cidades gêmeas – ligará os portos brasileiros atlânticos aos portos pacíficos da costa norte do Chile. Do ponto de vista brasileiro, determina o Mato Grosso do Sul como território da Rota de Integração Latino-americana (RILA) – da qual o corredor bioceânico é o principal eixo. Trata-se de uma região definida pela água em diversas camadas, desde a histórica, geográfica, logística, produtiva, mítica, entre outras. Isto acontece em um contexto onde mais da metade das exportações de Mato Grosso do Sul são destinadas à China e dois terços para a região Ásia Pacífico, onde se fortalece nova polaridade político-econômica. Assim, nesta pesquisa será discutida a relação entre infraestrutura e ambiente construído, com o fluxo de *commodities* e os recursos naturais como pano de fundo, onde serão feitos alguns apontamentos sobre os desdobramentos desejáveis de grandes projetos de infraestrutura, tendo por objeto o município de Porto Murtinho. O projeto urbano aqui apresentado trata dos resultados preliminares de pesquisas desenvolvidas por quatro universidades públicas (UFMS, UFJF, UFPE e USP), cujo resultado pode ser lido como um metaprojeto de arquitetura que balize políticas públicas intersetoriais, com vistas a constituir uma rede de cidades de fronteira pensadas por uma rede de universidades públicas.

**Palavras-chave:** Corredor bioceânico, Rota de Integração Latino-americana (RILA); Mato Grosso do Sul, Água, Infraestrutura e ambiente construído.

## Introdução

Entendido desde Alexandre de Gusmão, passando por Mário Travassos, Sérgio Buarque de Hollanda, Golbery do Couto e Silva e outros como a plataforma que projeta o interior do continente para o Atlântico, com a Rota Bioceânica, Mato Grosso do Sul, expande essa sua vocação para o Pacífico. No meio do caminho entre ambos os oceanos, o município de Porto Murtinho-MS<sup>2</sup> será seu ponto culminante do lado brasileiro porque designado por dois eixos, um leste-oeste determinado pela RILA, e outro norte-sul formado pelas cidades de fronteira. Situado

---

2. Vale lembrar que se a RILA está contida no eixo Interoceânico Central (IOC), a mesma região é abarcada por outros eixos, a saber EID Hidrovia Paraguai-Paraná e EID Capricórnio, com este último circundando a região de Porto Murtinho a sul, leste e oeste. Do ponto de vista da infraestrutura, a caracterização deste conjunto também pode ser feita a partir de eixos norte-sul e leste-oeste. No primeiro temos os projetos de melhoramentos do sistema hidroviário do Paraguai-Paraná e uma série de rodovias; no segundo temos a rodovia Cañada-Oruro-Villamontes-Tarija-Estación Abaroa na ligação Chile-Bolívia-Paraguai-Brasil e os corredores ferroviários interoceânicos Paranaguá-Antofagasta, do qual derivará um ramal para Maracaju-MS, e Central (Santos-Corumbá-Arica, CL-Matarani, PE).

a 21°41'56"S e 57°52'57"O às margens do rio Paraguai, Porto Murtinho será um *hub* logístico. Em linha reta é quase equidistante dos portos de Antofagasta-CL e Santos-BR, a 23°39'S e 23°56'S de latitude, respectivamente. Utilizamos o conceito de metaprojeto para o município de Porto Murtinho-MS, na medida em que a construção coletiva do projeto desvela seu processo investigativo, ao lançar hipóteses de pesquisas futuras, a partir de uma agenda comum entre as universidades públicas, centrada na pesquisa científica como multiplicadora de conhecimento. Interessam aqui as possibilidades de Porto Murtinho na ligação bioceânica que, diante do reconhecimento da relação intrínseca entre infraestrutura e ambiente construído, possa estimular outras áreas do conhecimento.

Alicerçadas na cultura de projeto da arquitetura pública, esta pesquisa e seus desdobramentos futuros têm por objetivo assegurar o direito à cidade sob o prisma da recuperação ambiental e dignidade social, como ponto de partida ético nas possibilidades de arranjos e combinações espaciais capazes de garantir o bem-estar coletivo – premissa esta que, por excelência, deveriam nortear todos os investimentos públicos. É preciso enfrentar a contradição que está no bojo dos investimentos do Estado em infraestrutura pública diante da progressiva expulsão da população local, aliando investimentos públicos às políticas públicas intersetoriais, sobretudo de acesso à terra.

A fim de dar as escalas das transformações que incidirão em Porto Murtinho, serão abordadas as relações comerciais e produtivas entre China, Mato Grosso do Sul e recursos hídricos no contexto da Rota de Integração Latinoamericana – RILA. Com foco no mercado oriental, a RILA implica na dissociação espacial entre consumo e produção de recursos naturais, mais notadamente da água.

## China e Mato Grosso do Sul: comércio e infraestrutura

Desde tempos históricos, as relações comerciais na China são consideradas também a partir de seus desdobramentos culturais e técnicos. Entendimento estendido à *Belt and Road Initiative*, rede internacional de projetos de infraestrutura liderada pelo governo chinês. Embora seu objetivo inicial se assemelhe ao que foi a Rota da Seda histórica, estabelecer uma rede de infraestruturas que conecte os extremos da Eurásia – a China e a Europa –, a recente inclusão da Argentina na iniciativa, somando-se ao Chile, Bolívia, Peru, Equador e Venezuela, evidencia como seu real sentido potencializar o afluxo de mercadorias, bens, recursos, informações e pessoas em função da China.

Isto ocorre em um momento no qual a China passa por uma virada demográfica, com a maior parte de sua população se tornando urbana em 2011 e com um aumento substancial da participação da camada de média renda em sua estrutura de classes, acompanhado de uma mudança no padrão de consumo desta população que se urbanizou e, em parte, ascende economicamente agora. De modo que a

relação entre cerca de 1 bilhão de pessoas nos países de alta renda e os cerca de 6 bilhões (que crescerão para 8 ou 9 bilhões nos próximos anos) nos países de baixa e média renda, e a decorrente pressão por recursos naturais é central neste estudo.

Se em países como Turquia e México, de média e alta renda, a combinação da participação das classes alta e média corresponde a algo entre 20 e 30% da população, enquanto no Brasil chega a 47%, na China e na Índia corresponde a 6% e 5% respectivamente. Embora não seja provável que os dois países asiáticos atinjam esta proporção em sua estrutura de classe em médio prazo este movimento já começou. Uma população já urbana torna-se também mais rica, gerando enorme pressão sobre os recursos naturais, a partir de mudanças quantitativas e qualitativas em suas demandas, como mostra a tabela a seguir. É este o contexto maior da RILA.

A China é o destino de 41% das exportações de Mato Grosso do Sul. Os três produtos aqui ora listados – soja, celulose e carnes (bovina e frango) – correspondem à 72% do total das exportações sul-mato-grossenses. Outra informação importante sobre a soja exportada por Mato Grosso do Sul para a China é o seu emprego exclusivo para a produção de ração animal. Dentre os fatores que levam a esta destinação está o fato de ser transgênica em grande parte, e a política chinesa de destinar seus recursos hídricos para consumo humano e para a indústria.

Tabela 1 – Renda e consumo per capita de alimentos na China, 1980 e 2010

<b>Renda (yuan.habitante-1) e consumo de alimentos (kg.habitante-1) per capita na China e respectivas variações (% a.a.) (1980-2010)</b>						
	1980		2010		(% a.a.)	
	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano
Renda <i>per capita</i>	191,0	535,0	5.919,0	19.109,0	0,03	0,04
Grãos alimentares	257,0	145,0	181,0	82,0	-0,02	-0,03
Vegetais	127,0	159,0	93,0	116,0	0,01	0,01
Óleo comestível	2,5	5,8	6,3	8,8	0,03	0,01
Carnes	7,8	18,7	15,8	24,5	0,03	0,01
Aves	0,7	2,3	4,2	10,2	0,04	0,03
Ovos	1,2	5,9	5,1	10,0	0,05	0,02
Produtos de aquacultura	1,1	7,7	5,2	n.d.	0,07	n.d.
Açúcar	1,1	2,8	1	n.d.	0,03	n.d.
Bebidas alcoólicas	1,9	4,5	9,7	7,02	0,03	n.d.
Leite e produtos lácteos	n.d.	n.d.	3,6	18,1	n.d.	0,06

Fonte: SSB (2014).

Atualmente a produção de soja escoada pelo porto de Porto Murtinho tem como destino a Argentina, onde é beneficiada e enviada em grande parte para a Ásia. A movimentação neste porto quase dobrou a partir do início das obras da ponte rodoviária, principal materialização da infraestrutura da RILA no município.

Das exportações brasileiras de celulose, 47,7% destinam-se ao mercado asiático, com a China concentrando 41% do total de exportações deste produto, ou 84% de toda celulose brasileira com destino à Ásia. Embora o Mato Grosso do Sul seja no Brasil o terceiro estado produtor de celulose, ele é o primeiro exportador, com a produção concentrada no município de Três Lagoas, contido na Rota Bioceânica e atualmente em expansão para o município de Ribas do rio Pardo. A China é o destino de 53,3% das exportações sul-mato-grossenses do produto.

Quanto à carne bovina e frango, estes correspondem a 16,5% das exportações do estado. Do total destes produtos, 39,5% é destinado a mercados asiáticos, excluído o Oriente Médio, metade disto vai para a China.

Das exportações de Mato Grosso do Sul, 91,77% concentram-se em cinco portos listados na tabela 2. Pode-se concluir que parcela significativa da carga dos três primeiros portos afluirá para Porto Murtinho, onde já está em andamento a implantação de dois portos privados. No comparativo entre 2020 e 2019 já é percebido este movimento.

Tabela 2 – Principais portos de exportação de Mato Grosso do Sul em milhões de dólares e milhares de toneladas

Portos	jan.-set./2020			jan.-set./2019			Var. (%)
	US\$	Par. (%)	TON	US\$	Par. (%)	TON	
Santos-SP	1.867.986	40,3	4.604	1.836.470	45,28	3.947	1,72
Paranaguá-PR	1.486.545	32,07	3.604	1.065.768	26,28	2.710	39,48
São Francisco do Sul-SC	611.526	13,19	1.770	565.433	13,94	1.415	8,15
Corumbá-MS	164.619	3,55	2.544	204.303	5,04	3.280	-19,42
Porto Murtinho-MS	123.093	2,66	384	77.993	1,92	233	57,83
Total dos principais portos	4.253.770	91,77	12.906	3.749.968	92,46	11.585	13,43
Total geral	4.634.985	100	13.550	4.055.864	100	11.898	14,28

Fonte: Secretaria de Comércio Exterior do MDIC (2020).

Diante disto, se considerados a economia de 1.000 dólares por contêiner, 14 dias a menos no trajeto até a China e o custos menores dos portos chilenos, é pos-

sível apreender a escala das transformações que incidirão sobre Porto Murtinho e a necessidade de desenhar o ambiente construído para amparar e condicionar estas transformações.

A posição estratégica do Mato Grosso do Sul em relação a diversas fontes de recursos hídricos<sup>3</sup>, na área de afloramento do Aquífero Guarani, nas bacias dos rios Paraguai e Paraná – ainda com ligações com a bacia Amazônica – e considerada a grande dependência de recursos hídricos dos três principais produtos para exportação do estado – celulose, soja e carne bovina –, fazem a relação água, China e RILA premente. Em um contexto de degradação do meio ambiente e das crescentes demandas dos centros urbanos, o conceito de água virtual permite entender a extensão desta relação. Ao considerar as necessidades diretas e indiretas de água, este conceito pode ser definido como a totalidade de água empregada na cadeia produtiva de determinado produto. Difere-se do conceito de pegada hídrica, pois não distingue, como este, os diversos tipos de água (azul, verde ou cinza) envolvidos na produção, considerando somente sua totalidade. A partir dele é possível elaborar um balanço que se assemelha ao balanço comercial, com uma diferença: no caso da água virtual, as exportações são negativas e as importações positivas.

Considerados a soja, aves e bovinos, a água virtual exportada por Mato Grosso do Sul é da ordem de 6.218.827,2 m<sup>3</sup>/mil toneladas, em dados de 2013 (BRUM, 2019, p. 307). Neste mesmo estudo, os pesquisadores afirmam que um aumento nas exportações é diretamente proporcional no saldo de água virtual. Portanto, se considerada somente o aumento na exportação de soja entre 2013<sup>4</sup> e 2021<sup>5</sup> vemos um aumento de 138% na massa exportada, o que dá a dimensão da situação atual e permite vislumbrar o impacto que um aumento da demanda chinesa terá sobre os recursos hídricos e o ambiente construído nas regiões produtoras de soja. Diante da tabela 3, o conceito de água virtual demonstra toda a extensão desta relação:

---

3. O Estado de Mato Grosso do Sul possui oito unidades aquíferas: Sistema Aquífero Cenozoico; Sistema Aquífero Bauru; Sistema Aquífero Serra Geral; Sistema Aquífero Guarani; Sistema Aquífero Aquidauana-Ponta Grossa; Sistema Aquífero Furnas; Sistema Aquífero Pré-cambriano Calcários e, Sistema Aquífero Pré-cambriano. Em termos de distribuição percentual em área, os Aquíferos Bauru e Cenozoico são os de maior área de afloramento, ambos Aquíferos livres, com respectivamente 37% e 27% da área total de Mato Grosso do Sul. A distribuição na Região Hidrográfica do Paraná mostra a importância dos Aquíferos Bauru e Serra Geral, com 75% e 24% de área, respectivamente, além do Aquífero Guarani, com área de afloramento de apenas 0,1% da área dessa Região Hidrográfica. A Região Hidrográfica do Paraguai caracteriza-se por maior diversidade de afloramentos de aquíferos, sendo o de maior expressão em área o Aquífero Cenozoico, com 51% da área desta Região Hidrográfica, seguido pelo Aquífero Pré-cambriano, com 12%, pelos Aquíferos Guarani e Pré-cambriano Calcários, com 12%, o Aquífero Aquidauana Ponta Grossa, com 9%, o Aquífero Serra Geral, com 6% e os Aquíferos Furnas e Bauru, com aproximadamente 3% da área. É importante ressaltar que, nessa Região Hidrográfica, tais aquíferos não se encontram sobrepostos.

4. 2.279.961,4 toneladas. Fonte Comexstat, link da consulta: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral/58476>.

5. 5.425.924,8 toneladas. Fonte Comexstat, link da consulta: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral/58474>

Tabela 3 – Corrente de Comércio de Mato Grosso do Sul (2020).

<b>País</b>	<b>Valor (em US\$ 1.000)</b>
1° China	2.900.000
2° Bolívia*	991.000
3° Estados Unidos	333.000
4° Chile	243.000
5° Hong Kong	220.000
6° Netherlands	212.000
7° Argentina	205.000
8° Paraguai	172.000

\*A Bolívia ocupa a segunda posição porque o gás importado via gasoduto Brasil-Bolívia é tributado em Mato Grosso do Sul.

Fonte: adaptado de Comex Stat (2021).

## **RILA, Mato Grosso do Sul e o ambiente construído**

A geografia de isolamento, que marcou historicamente as regiões mais afastadas do litoral, transmuta-se enquanto ponto irradiador tanto da distribuição de sua produção de exportação atual, como de bens de maior valor agregado. Essa mudança de perspectiva para uma nova organização territorial está implicada no constante processo iniciado ainda no começo do século XVI de territorialização-desterritorialização-reterritorialização, difundido na geografia pela sigla t-d-r<sup>6</sup>, e originado no pensamento de F. Guattari e G. Deleuze: Temos que pensar a desterritorialização como uma potência perfeitamente positiva, que possui seus graus e seus limiares e que é sempre relativa, tendo um reverso, uma complementaridade na reterritorialização. Num estrato a desterritorialização se encontra sempre determinada em relação à reterritorialização complementar. As desterritorializações e reterritorializações não determinam as modificações, mas determinam estreitamente sua seleção. As territorialidades são, pois, atravessadas, de um lado a outro, por linhas de fuga que dão prova da presença, nelas, de movimentos de desterritorialização e reterritorialização. (DELEUZE, 2009, p. 69)

De modo a marcar as diversas camadas sobrepostas nesse processo: a global, a continental, a nacional, a estadual e a local, que ampliam e dinamizam as relações e fluxos da região internamente e em escala mundial.

Assim, zonas em estágios diferentes de desenvolvimento entrarão em uma fase de sincronização ao se articularem com outros dispositivos alhures, formando um

6. R. Haesaert, *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*.

sistema que opera fragmentado, porém de forma conexas. O que está colocado é a inserção desses lugares em um subsistema de técnicas hegemônicas, o qual é caracterizado pela dispersão das etapas de produção e a centralização de comando, onde cada um destes elementos guarda uma interdependência funcional, a qual é descrita por Milton Santos com as palavras de J. Baudrillard em *O Sistema dos Objetos*: “cada peça importante é de tal forma dependente das outras por trocas recíprocas de energia que ela somente pode ser o que ela é” (BAUDRILLARD, 1973, p. 11).

Aqui, a palavra energia abre senda importante para a compreensão do horizonte que se estende diante da RILA. Se para Luis Fernández-Galiano em *Fogo e Memória: Sobre arquitetura e energia* a arquitetura pode ser considerada “uma organização energética que estabiliza e mantém formas materiais”, “um processo que abriga processos” (FÉRNANDEZ-GALIANO, 1991, p. 24), historicamente, a cidade e o território são materializações deste processo. Ponto de inflexão nesta relação são as redes de transmissão, responsáveis pela dissociação entre local de produção e local de consumo. Trata-se da apropriação da natureza cujos processos de desterritorialização-reterritorialização se dão na forma de represas, aquedutos, oleodutos, gasodutos e estradas – objetos técnicos a ressignificar e planificar a paisagem, a criar a presença invisível de que fala Michael Jakob em *Arquitectura y energia*, através de “paisagens da energia, territórios cujas formas e elementos estão determinados energeticamente” (JAKOB, 2000, p.9).

Se lembrarmos das cidades de carvão da primeira revolução industrial e das vilas de Itaípu passamos à concretude dos efeitos dos programas a configurarem suas paisagens. Nas primeiras, não por acaso, foram também as pontes – junto com a fábrica e a estação de trem – responsáveis pela espacialização dos limites formais das novas técnicas construtivas. Já na imensidão do Complexo de Urubupunguá, o *continuum* de represas desdobraria as consequências contidas nessa capacidade de separação espacial do programa energético, cuja dinâmica pode relegar a um lugar distante seus efeitos negativos. A relação água energia estreita-se ao longo da história.

Insumo essencial para a produção de todos os itens da tabela, a água, primeiro recurso natural a deixar as marcas de sua exploração na superfície da Terra, nos canais de irrigação da Mesopotâmia, encontra-se desde então em um lento processo de dissociação entre sua produção/captação e seu consumo. Diferentemente do carvão e da energia elétrica, onde esta dissociação ocorre de maneira vertiginosa, no caso da água este processo leva milênios, passa pelos canais de irrigação, moinhos hidráulicos e outras máquinas. Atualmente encontra-se em franca aceleração.

Os atuais avanços em tecnologia da informação permitem que os limites das empresas globais, controladoras das cadeias de valor, sejam difusos, com uma nova forma de separação entre controle e propriedade. Esta dissociação se estende para a exploração de recursos naturais, como vemos nos desastres com barragens de mineração ocorridos no Brasil, onde uma fração ínfima do valor gerado na respectiva cadeia é empregada localmente, sobrepujada em grande monta pelo ônus desta

exploração no que diz respeito ao ambiente construído. A crescente pressão exercida pela globalização das cadeias produtivas acentua a dissociação entre locais de produção e de consumo dos recursos naturais.

No caso da água este processo se intensifica a partir da segunda metade do século XX, por exemplo, com a cidade de Los Angeles buscando fontes de água a 800 quilômetros (km) de distância. Anualmente esta transposição gera 6.500 e consome 5.100 gigawatts por hora. É com esta lente e o filtro da água virtual que a produção de soja, celulose e proteína animal no Mato Grosso do Sul deve ser observada no contexto RILA, como a transposição supracontinental de recursos hídricos e a energia correlata. Não se trata de negar este processo, mas de pensá-lo a partir de seus desdobramentos no ambiente construído, de maneira que permita a utilização sustentável da água que abunda nesta parte do mundo.

Visando integrar e articular a região mediterrânea no interior do continente, uma série de eixos de desenvolvimento e infraestrutura foram propostos nos últimos anos. A Rota de Integração Latino-americana no âmbito da COSIPLAN/IIRSA objetiva preencher a lacuna de infraestrutura necessária para ligar a costa atlântica brasileira à costa pacífica norte do Chile. Do ponto de vista brasileiro, integra a infraestrutura existente e a ser implantada entre Mato Grosso do Sul e São Paulo àquela a ser desenvolvida em territórios paraguaio, argentino e chileno.

Trata-se do resultado da perenidade da convergência política dos países sul-americanos em torno de projetos que visem o escoamento da produção local, mais notadamente da área fronteira situada no interior do continente, e se desdobrem em desenvolvimento regional.

Do ponto de vista da IIRSA, a RILA integra uma série de projetos cujo objetivo é dotar a América do Sul de infraestrutura logística, energética e comunicacional, expressando claramente os fundamentos da sociedade contemporânea como definidos por Milton Santos como meio técnico-científico informacional. Estas iniciativas são distribuídas pelo continente e organizadas por Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID), visando realizar os potenciais latentes em cada área. Assim, a Rota de Integração Latino-Americana é parte do Eixo Interoceânico Central (IOC), contido entre os paralelos 15°S e 25°S e entre os meridianos 46°O e 71°O. O corredor se estende sobre o Aquífero Guarani – uma das maiores reservas de água doce do mundo – e atravessa uma área cujos índices pluviométricos superam os 1.000 milímetros ao ano, com exceção do Chaco boliviano e paraguaio. Esta, uma região do lado paraguaio do tamanho da Áustria, até 2019 não tinha estradas pavimentadas. Projetos desta natureza não podem se restringir ao preenchimento de lacunas de infraestrutura, é necessário entender e condicionar seus desdobramentos sobre o território, como também seus impactos sociais. Que tipo de cidade estes projetos engendram? Qual sua relação com a exploração dos recursos naturais? Quais seus desdobramentos sobre o ambiente construído?

Do lado brasileiro, mas não só, a região se mostra deveras atraente para três culturas específicas: soja e eucalipto, às quais se soma a pecuária, dadas as respecti-

vas demandas por água. Para melhor apreensão, no caso da soja, a planta e o grão apresentam respectivamente 90% e 50% de sua massa em água. Não à toa, estas atividades produtivas assentam-se sobre área com abundantes recursos hídricos. No contexto integrador da rota bioceânica da matriz global e mirada ao mercado oriental, há de se colocar a seguinte pergunta: diante da dissociação espacial da produção e consumo de recursos, onde está o real valor da mercadoria? O Mato Grosso do Sul está em posição estratégica no continente e sobre vastos recursos hídricos – ainda possui ligações com a bacia Amazônica – de modo que a grande dependência de recursos hídricos dos três principais produtos para exportação do estado – a saber: celulose, soja e proteína animal – não é fortuita.

Inicialmente pensada como ligação rodoviária, a Rota Bioceânica cruza uma região de confluência de fluxos das bacias Amazônica e do Prata – respectivamente primeira e segunda maiores sub-regiões do continente com 7 milhões e 3,2 milhões de quilômetros quadrados  $\text{km}^2$  – e dos caminhos do Atlântico e do Pacífico para o interior do continente. Se articulada com os modais hidroviários e ferroviários, a RILA poderá realizar com eficiência a ligação dos setores produtivos e mercados consumidores do Sudeste e Centro-oeste brasileiros, com as respectivas demandas chinesas e de demais países do Pacífico. Dará também acesso aos recursos minerais do norte chileno e do centro-leste da Bolívia. Isto potencializará novos arranjos produtivos nacionais e transnacionais – os quais podem contemplar desde o beneficiamento da soja brasileira na Argentina, alocação de estoques reguladores no Chile, distribuição de petroquímicos para o Cone Sul – uma refinaria e uma formuladora encontram-se em projeto em Campo Grande-MS e Terenos-MS, respectivamente – apenas para listar as iniciativas em desenvolvimento.

Ao atravessar a Bacia do Prata, a RILA cruza uma região com grande diversidade climática, recursos minerais, potencial energético – instalado com as usinas de Itaipú, Yaciretá e Salto Grande e a ser explorado no rio Paraná –, capacidade agropecuária, solos férteis e com áreas industriais e sistemas de comunicação e transporte consolidados.

Da perspectiva brasileira, pode ser identificada certa semelhança dos eixos de integração e desenvolvimento com o Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek, concentrado em energia e transporte. Como extrapolação desta abordagem, os eixos propostos pela IIRSA/COSIPLAN procuram superar a noção de corredores de exportação que orientou o desenvolvimento regional em passado mais próximo. Enquanto esta baseava-se em um caráter unidimensional, reafirmando a hemorragia de recursos naturais que conformou nosso ambiente construído, favorável à perpetuação da mesma relação que configurou nossa costa atlântica, o conceito de eixo atual pretende abordagem mais sistêmica.

Exemplo disto são os Planos Plurianuais de desenvolvimento (2000-2003) elaborados pelo governo federal, que abordam o território em quatro dimensões: os ecossistemas; os setores econômicos; a interação da rede de cidades; e a malha

multimodal de transportes. Para suprir as lacunas de infraestrutura existentes no continente, a noção de eixo baseia-se em cinco conceitos que devem balizar a escolha dos projetos a serem desenvolvidos: adaptação da infraestrutura à vocação das regiões e aos ecossistemas presentes; eficiência econômica, integrando modalidades de transporte, sistemas de energia e de telecomunicações, a constituírem redes de desenvolvimento; sustentabilidade, procurando mitigar ou condicionar os impactos sobre populações abarcadas em projetos de infraestrutura; perspectiva geoeconômica, a considerar o espaço físico como unidade econômica e balizar as decisões de investimento com vistas à sinergia e complementariedade entre as nações e seus respectivos setores econômicos. Por último, e mais subjetivo, temos o critério do essencial, o qual parte da análise de demandas presentes e futuras e do conceito de efeito multiplicador – que deixa em aberto os desdobramentos de tais projetos – com vistas à exiguidade de recursos naturais, para definir como prioridade projetos que preencham lacunas na infraestrutura regional.

Embora parta de noção semelhante, o Eixo Interoceânico Central, subdividido em corredores, carrega alguns aspectos dos corredores de exportação, mais notadamente a instrumentalização e subjugação da natureza e da exploração de recursos naturais. O presente trabalho intenta resgatar algumas das questões balizadoras originais, ora suprimidas no corredor bioceânico.

Característica desta relação com a natureza, a menção ao ambiente no documento de caracterização do Eixo Interoceânico Central da IIRSA/COSIPLAN consta somente no capítulo referente às ameaças ao eixo de desenvolvimento. Não é visto como base de implantação desta rede de infraestrutura ou condição *sine qua non* para sua materialização, o que fundamentaria uma visão harmônica entre ambos, mas sim como sua principal ameaça, em clara relação de oposição. No mesmo documento, os recursos naturais só são citados em função das comunidades locais e originárias, e não ao todo da sociedade. Assim, a noção de ambiente construído passa ao largo desta abordagem, tornando insuficiente a noção de sustentabilidade presente nos documentos da IIRSA/COSIPLAN.

Com projetos de infraestrutura no interior do continente intenta-se superar a desarticulação das economias e sociedades sul-americanas, historicamente voltadas para o exterior e reforçar a projeção continental brasileira. Por serem vias de saída e de entrada, a presença político-econômica e cultural de potências externas à região, com vistas aos recursos estratégicos das bacias do Prata e Amazônica deve ser considerada. Não por acaso, um dos primeiros movimentos modernos nesse sentido, no governo de Epitácio Pessoa, trata em conjunto da implantação da ferrovia e de uma rede telegráfica ligando o Brasil ao Paraguai e à Bolívia.

De modo que o dinamismo provido pela tecnologia da informação e redes de infraestrutura não pode ser desconsiderado no caso de Porto Murtinho-MS, pois determinarão se a cidade será apenas um ponto de escoamento de *commodities* e recursos naturais ou se estes fluxos engendraram desdobramentos positivos sobre seu território. A cidade situada no Pantanal – dentre as maiores planícies

alagáveis do planeta – é pensada como nó multimodal no contexto do Eixo Interoceânico Central, que contém a Rota de Integração Latino-americana, propostos pela IIRSA/COSIPLAN. Isto é dito na medida em que o grande fluxo de *commodities* que será direcionado ao município imprimirá transformações em sua sociedade e no ambiente construído. A escala destas transformações pode ser percebida no volume das relações comerciais entre Mato Grosso do Sul e China, e também ao pensar este estado como a plataforma que projeta o Sul, o Centro-Oeste e o Sudeste brasileiros para a Ásia e o Pacífico. Nesta mirada para outros horizontes podem ser reafirmados os moldes seculares da relação Brasil-Atlântico-Europa, marcada pelo escoamento de recursos naturais e os desdobramentos urbanísticos de sua exploração, exemplificados desde as feitorias e em cidades como Paraty, por onde passou a maior parte do ouro que circulou na Europa durante os séculos XVII e XVIII e mesmo São Paulo, cidade que, a partir do século XX, tem sua relação com o ambiente construído em grande parte pautada pela produção e exploração de energia pela São Paulo Light and Power Company. Assim, urge que novos modelos sejam pensados a fim de realizar e expandir as diretrizes contidas nos projetos da IIRSA/COSIPLAN e no conceito de eixo de desenvolvimento, não somente ao que se refere ao desenvolvimento regional e econômico, mas principalmente quanto ao meio ambiente, recursos naturais e ambiente construído. Estes últimos, ora escanteados no único projeto em implantação da iniciativa, o Corredor Interoceânico Central. Portanto, fica a indagação sobre qual forma, qual o sentido, que desenhos de cidades assumirá a materialização deste projeto de infraestrutura? Qual seu designio?

## **Caracterização do Mato Grosso do Sul**

Caminho das primeiras territorializações europeias, mais marcadamente dos bandeirantes que fundaram Cuiabá, a navegação fluvial via rio Paraguai, passando pela antiga província do Itatins, era intermitente e pouco segura devido a um fato singular em todo o processo de colonização europeia no continente: a reconquista por povos originários de um território já conquistado por europeus. Expulsos da região do Chaco pelos espanhóis, tribos da etnia Mbayá, os Kadiwéus, mudam-se para a região do atual Pantanal sul-mato-grossense, até então ocupada por missões jesuíticas, provavelmente com índios guaranis. O contato com os espanhóis trouxe o domínio do cavalo como uma mudança significativa para esta etnia. Neste local, encontram os Payaguás ou canoeiros, subgrupo da mesma etnia, com quem formam aliança e, posteriormente, dominam a técnica de navegação em canoas. Estas novas técnicas restituem a condição de superioridade militar desfrutada por este grupo, mantendo-o em sua condição de povo senhorial e no controle de seu território por quase três séculos. De modo que, até o final do século XIX, eram

frequentes tanto os ataques dos indígenas às embarcações brasileiras, europeias ou paraguaias como também expedições saindo de Cuiabá para aniquilá-los.

Os esforços para um outro caminho até o Rio de Janeiro que não aquele por Goiás continuam século XIX adentro em duas frentes. Uma na bacia fluvial do Paraguai e a outra mais a leste, por terra, naquilo que veio a constituir o caminho do Pequirim, e daí para o rio Paranaíba. Na consolidação da primeira podemos situar o estabelecimento de colônias militares em Nioaque (1855), Dourados (1856), Miranda (1870), mesmo a Guerra do Paraguai (1870) e a “pacificação” dos bororos e de outras etnias, cujos processos fazem da região do atual Mato Grosso do Sul o maior teatro de guerra em solo brasileiro desde então. A ocupação do Sul do estado só se intensifica no Pantanal e nas proximidades da Serra de Maracaju após a Guerra do Paraguai, com esta serra fazendo a transição entre as terras baixas e alagadas do Pantanal para o planalto brasileiro no sul do estado, porta de entrada das expedições de Langsdorff, de Guido Boggiani e de Claude Lévi-Strauss.

As dificuldades de acesso e o isolamento, conciliados com o estabelecimento da pecuária como principal atividade econômica ao longo do século XIX, criaram vazios demográficos no Mato Grosso do ponto de vista do governo central (Império e República). De modo que, apesar do salto populacional de 60 mil habitantes em 1872 para 2,51 milhões em 1980, não foi desenvolvida uma densa malha de cidades, chegando a ter na década de 1980 densidade demográfica próxima à amazônica (2,04 habitantes por km<sup>2</sup>).

## **Porto Murtinho – um metaprojeto**

A proposta para a cidade de Porto Murtinho, enquanto cidade porto fluvial, passa pelo reconhecimento da ocupação de uma planície inundável. Levando-se em consideração que o promontório natural – o monte de terra acima da linha d’água – é o lugar primordial do assentamento humano, na escala alagável do Pantanal é necessário pensar as infraestruturas de possíveis para promontórios artificiais: fortes de terras, colinas artificiais, mini chapadas artificiais, terraços elevados da linha d’água. O conhecimento ancestral do saber viver e saber fazer no pântano se dá em diversas estruturas: desde os povos sempre embarcados em aldeias-canoas da etnia Guató, originários das planícies de inundação ao Alto Paraguai, passando pelas palafitas-flutuantes das regiões à montante, à arquitetura de terras dos pequenos promontórios artificiais, cujos morrotes se diluem na imensidão da planície, não prejudicando a vazão dos rios, até a estrutura do polder, cujo anel perimetral mantém seco o interior de sua estrutura que, aliado ao conjunto de canais e lagoas artificiais, asseguram a drenagem interna e a água em períodos desejáveis, trabalhando no sentido das forças da natureza e não contra.

Entendendo as dinâmicas da natureza como ponto de partida das ações engendradas pelo homem, como pensar um terraço fluvial na borda do Pantanal,

articulador da rede de infraestruturas de transporte necessárias para a posição estratégica de Porto Murtinho-MS, tanto no corredor norte-sul, integrando as bacias Amazônica e do Prata, quanto no eixo leste-oeste, Atlântico-Pacífico, Paraná-Paraguai? Levando-se em consideração a dimensão do desenvolvimento da orla fluvial pantaneira, como pensar uma cultura de construção naval a partir do reconhecimento ancestral da população ribeirinha no que diz respeito ao saber-fazer e em que medida a ocupação, por meio da infraestrutura fluvial, poderia sistematizar o conhecimento da cultura material dos povos ancestrais e promover trocas necessárias? Qual seria um modelo de economia baseado numa infraestrutura aquática fluvial urbana?

### Porto Murtinho/MS no contexto das faixas de fronteiras – Eixo norte-sul

A metodologia utilizada entende o conceito de metaprojeto como exercício investigativo a partir do ato de projetar. O projeto é o próprio meio para as investigações e para o entendimento dos lugares, a partir do desenho de suas particularidades no horizonte desejável. Assim, como procedimento, entende-se a unidade hidrográfica como unidade de projeto, planejamento e gestão integrada, desde a escala continental até a “nano” bacia hidrográfica, uma vez que essa aproximação por escalas permite a visão sistêmica ensejada neste processo de projeto. Portanto, os desenhos aqui propostos sintetizam desde a escala macroeconômica até o circuito-sede do município: da dimensão continental que revela dos dois oceanos – Atlântico/Pacífico, com aproximações sucessivas até a cidade-sede entendida tanto em sua condição de cidade gêmea Porto Murtinho-BR – Carmelo Peralta-PY como na condição de porto fluvial da hidrovia Paraguai-Paraná.

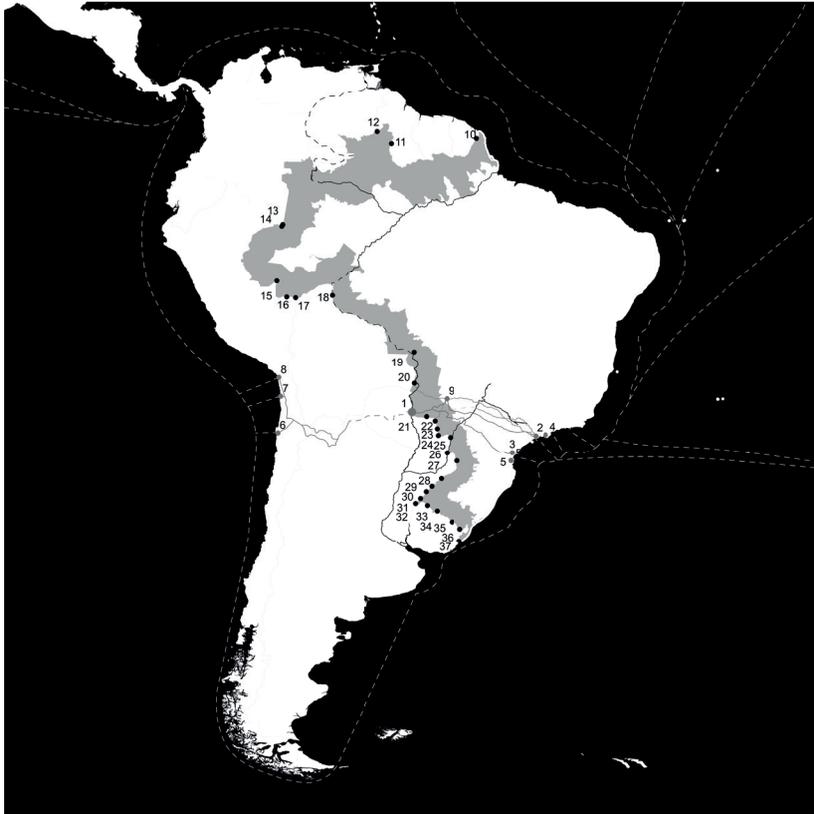
Levando-se em consideração o histórico distanciamento das áreas de fronteira dos centros nacionais decisórios, na América Latina como um todo – no Brasil em particular com seus eixos de desenvolvimento centrados na costa atlântica –, a questão fronteiriça emerge como protagonista na condição urbana das cidades gêmeas Porto Murtinho-BR/Carmelo Peralta-PY, no contexto da RILA, tendo em vista que a integração rumo aos portos pacíficos fundamenta-se sob o mesmo modelo de desenvolvimento agrário exportador. Nesse sentido, podemos compreender que a rota bioceânica Atlântico-Pacífico começa nas cidades gêmeas da fronteira oeste do país. Assim, como as cidades-gêmeas existentes podem vir a se consolidar pelo eixo bioceânico? Como pensar, do ponto de vista da infraestrutura e do ambiente construído, uma rede de cidades começando pelas cidades-gêmeas?

Nesse sentido, o metaprojeto para a cidade de Porto Murtinho tem como premissa pensar um projeto piloto para uma rede de cidades fluviais (figura 1 e tabela 4, pp.17-18), polos de desenvolvimento regional, integrada aos vizinhos de montante, cidades-polo rio acima, Corumbá, Cáceres e Cuiabá.

O entendimento das dinâmicas de fronteira, muito além de sua condição de postos avançados da defesa nacional, visam a articulação de políticas públicas de desenvolvimento intersetoriais, capaz de capilarizar o conhecimento, ao passo que a condição de fronteira de Porto Murtinho, na ligação bioceânica e norte-sul na hidrovia, se mostra favorável para um ensaio. Ele pressupõe o reconhecimento da união da América do Sul e o fortalecimento de leis e acordos internacionais e binacionais de integração e solidariedade entre os países do continente, a partir de infraestruturas de beneficiamento mútuo, a partir dos seguintes aspectos:

- Criação de uma faixa de fronteira, que se estenda dos dois lados, em que se tenha uma gradação e uma área comum para estabelecimento de normas e procedimentos, acordos internacionais ou binacionais e políticas públicas intersetoriais nos níveis municipal, estadual e federal, no Brasil e seus equivalentes paraguaios;
- Políticas públicas intersetoriais, da esfera do continente (Brasil-Paraguai) até as esferas intramunicipais, identificando não só as sedes dos municípios de Porto Murtinho e Carmelo Peralta, mas os distritos, povoados e terras indígenas existentes dentro de cada município;
- Políticas, programas e ações motivadas por uma visão ética e política humanista, social, pública e coletiva, que priorizem as áreas de fronteira para investimentos, oferecendo serviços e equipamentos públicos essenciais dos dois lados da fronteira e para questões sensíveis da região, como a questão das terras indígenas, do turismo sexual da prostituição infantil e crime organizado.

Figura 1 – Representação da relação do município de Porto Murtinho



Convenções

Rodovia existente	—	Hidrovia existente	—	Municípios da Faixa de Fronteira	■
Rodovia em obras	- - - -	Hidrovia planejada	- - - -	Municípios da RILA	•
Ferrovia existente	—	Hidrovia oceânica	■	Cidades Gêmeas	•
Ferrovia planejada	- - - -				

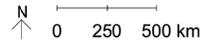


FIGURA 1. Representação da relação do município de Porto Murtinho com as infraestruturas de transporte na escala do continente sul-americano, destaca-se a hidrografia dos rios componentes da Hidrovia Norte-Sul e as hidrovias Paraná – Paraguai e Tietê – Paraná; a malha ferroviária; e ligação rodoviária presente na Rota de Interligação Latinoamericana - RILA entre os portos do oceano atlântico, nas cidades de Santos (2), Paranaguá (3), São Sebastião (4) e São Francisco do Sul (5) e os portos do oceano pacífico nas cidades de Antofagasta (6), Iquique (7) e Arica (8). É apresentado o posicionamento de Campo Grande (9), capital do estado do Mato Grosso do Sul. E os municípios conceituados como Cidades-Gêmeas (10 a 37) detalhados na tabela 4.

Tabela 4

<b>ID</b>	<b>Cidades-Gêmeas</b>	<b>Tipo de fronteira</b>	<b>Países</b>
11	Bonfim – Lethem	Fluvial sem ponte	Brasil x Guiana
12	Pacaraima - Santa Elena de Uairén	Terrestre	Brasil x Venezuela
13	Tabatinga – Leticia	Terrestre	Brasil x Colômbia
14	Benjamin Constant – Islândia	Fluvial sem ponte	Brasil x Peru
15	Santa Rosa dos Purus – Palestina	Fluvial sem ponte	Brasil x Peru
16	Assis Brasil - Iñapari – Bolpebra	Fluvial com ponte	Brasil x Peru x Bolívia
17	Brasília – Cobija	Fluvial com Ponte	Brasil x Bolívia
18	Guajará-Mirim – Guayaramerín	Fluvial sem ponte	Brasil x Bolívia
19	Cáceres - San Matias	Terrestre	Brasil x Bolívia
20	Corumbá - Porto Suarez	Terrestre	Brasil x Bolívia
1	Porto Murtinho - Carmelo Peralta	Fluvial sem ponte	Brasil x Paraguai
21	Bela Vista - Bella Vista Norte	Fluvial com ponte	Brasil x Paraguai
22	Ponta Porá - Pedro Juan Caballero	Terrestre	Brasil x Paraguai
23	Cel. Sapucaia - Capítan Bado	Terrestre	Brasil x Paraguai
24	Paranhos - Ypehú	Terrestre	Brasil x Paraguai
25	Guaira - Mundo Novo - Salto del Guairá	Fluvial com ponte	Brasil x Paraguai
26	Foz do Iguaçu - Ciudad del Leste - Puerto Iguazú	Fluvial com ponte	Brasil x Paraguai x Argentina
27	Dionísio Cerqueira - Barracão - Bernardo de Irigoyen	Terrestre	Brasil x Argentina
28	Porto Xavier - San Javier	Fluvial sem ponte	Brasil x Argentina
29	São Borja - São Tomé	Fluvial com ponte	Brasil x Argentina
30	Itaqui - Alvear	Fluvial sem ponte	Brasil x Argentina
31	Uruguaiana - Paso de los Libres	Fluvial com ponte	Brasil x Argentina
32	Barra do Quaraí - Bella Unión - Monte Caseros	Fluvial com ponte	Brasil x Uruguai x Argentina
33	Quaraí - Artigas	Fluvial com ponte	Brasil x Uruguai
34	Santana do Livramento - Rivera	Terrestre	Brasil x Uruguai
36	Jaguarão - Rio Branco	Fluvial com ponte	Brasil x Uruguai

37	Chuí - Chuy	Terrestre	Brasil x Uruguai
10	Oiapoque - Saint Georges	Fluvial com ponte	Brasil x Guiana Francesa
35	Acegua - Aceguá	Terrestre	Brasil x Uruguai

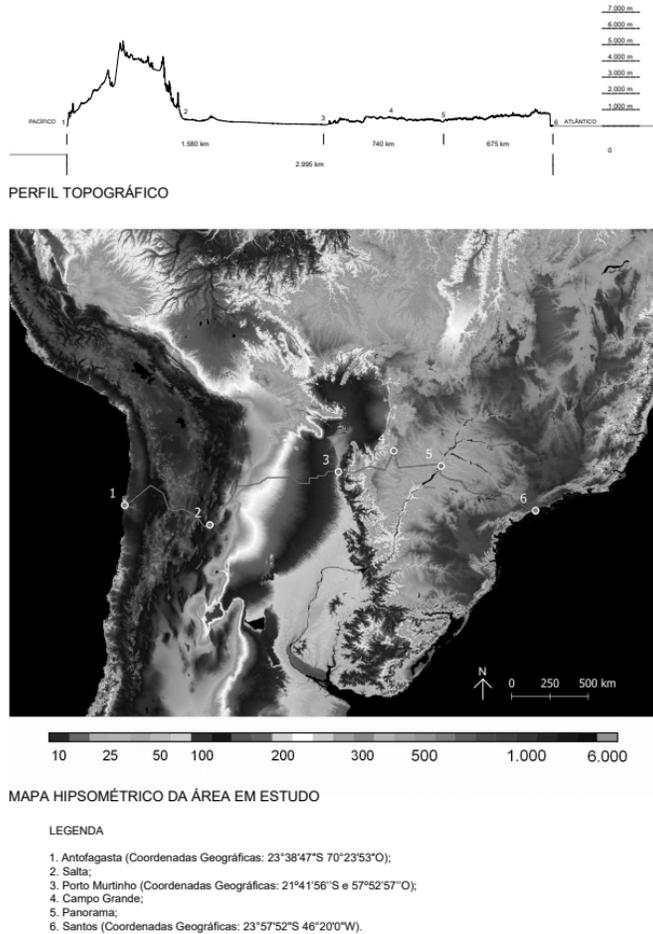
Considerando os 16.886 km de fronteira entre o Brasil e os vizinhos da América do Sul, distribuídos em 7.363 km de linha seca e 9.523 km em rios, lagos e canais, a condição de fronteira assinalada pelas cidades gêmeas de Porto Murtinho-BR/Carmelo Peralta-PY pode configurar um projeto-piloto, com o objetivo de garantir acesso a equipamentos públicos, infraestrutura verde e azul, visando as seguranças hídrica (quantidade e qualidade) e alimentar (nutricional), que por sua vez tem a garantia da saúde pública e individual, da população, tanto brasileira quanto dos vizinhos irmãos, dentro de uma visão humanista, social, pública e coletiva.

A partir do eixo longitudinal norte-sul do rio Paraguai, foram identificadas, as cidades-gêmeas, articulando toda a fronteira seca brasileira, do Rio Grande do Sul ao Amapá. Distribuídos em 11 estados, são 588 municípios, dos quais 28 são cidades gêmeas. São cerca de 1,4 milhão de km<sup>2</sup> de faixa de fronteira. Tomando Porto Murtinho a partir de um projeto piloto baseado no uso múltiplo das águas, as hidrovias são pensadas como meio estruturante da malha viária da região e, por isso, coordenado aos demais modos de transporte, nos acessos e nos terminais intermodais, construindo as cidades engendradas neste sistema integrado.

### Porto Murtinho nos contextos Atlântico-Pacífico; Paraguai-Paraná – Eixo leste-oeste

O Mato Grosso do Sul é, por definição, local de fronteiras, cuja singularidade de sua condição geográfica se dá por meio da sobreposição de dois conceitos fundamentais: Região mediterrânea e mesopotâmica – conceitos estes fundamentais da ideia de civilização. De sua natureza mediterrânea constitutiva, suas costuras norte-sul/leste-oeste definem a imensa porção de terra cercada por cinco estados: Paraná, São Paulo, Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso e dois países: Paraguai e Bolívia. Encontra-se próximo de pontos de passagem pela cordilheira dos Andes (figura 2, perfil topográfico). É a partir dessa condição geográfica estratégica que o Pantanal sul-mato-grossense se beneficia tanto do eixo longitudinal quanto dos corredores transversais Atlântico-Pacífico. De modo que sua área de influência extrapola suas fronteiras imediatas.

Figura 2 – Perfil topográfico e mapa hipsométrico da área em estudo



A bacia do Paraguai é caracterizada por imensa planície interior, com relevo extremamente plano, cuja disposição geomorfológica peculiar propiciou o surgimento de extenso grupo de alagadiços que constituem o Pantanal mato-grossense, construindo a imagem de um mar interior<sup>7</sup> (figura 2). Localizado na região do Alto Paraguai, sua posição mediterrânea é circundada pela floresta úmida amazônica, as savanas subúmidas do Brasil central, a floresta úmida atlântica e a floresta semiá-

7. A imagem do mar interior pode ser melhor visualizada no mapa hipsométrico da área (figura 2), sendo que hipsometria trata-se de uma operação voltada a medição de altitudes dos pontos de um terreno e a representação dessas altitudes numa planta topográfica. No método hipsométrico, as altitudes de uma região são apresentadas por diferentes cores, sendo neste caso, a graduação azul-branco, correspondente às áreas de menores altitudes.

rida da fronteira boliviano-paraguaia. Mesopotâmico porque delimitado pelos rios Paraguai e Paraná. O enterreros, por sua vez, é marcado pela extensa faixa de terra pertencente às bacias hidrográficas do Paraguai, a oeste, e do Paraná, a leste, cujo divisor de águas está próximo à capital Campo Grande (figura 3).

Esta dupla condição geográfica no centro de uma região contínua desde a borda sul da floresta Amazônica até a foz do rio da Prata pode ser apreendida na figura 2. Localizando os principais pontos da Rota Bioceânica, ela apresenta um corte do perfil do continente no traçado do corredor rodoviário e representa em cores a variação das alturas em relação ao nível do mar (mapa hipsométrico), evidenciando esta continuidade territorial no sentido norte-sul.

O grupo de alagadiços que constituem o Grande Pantanal perfazem uma área de 300 mil km<sup>2</sup>, caracterizando uma das maiores planícies inundáveis do mundo, cujo ecossistema e sua diversidade apresentam, ainda, alto grau de preservação. Suas inundações periódicas sistemáticas regulam o regime hidrológico dos rios que conformam a hidrovia Paraguai-Paraná, uma vez que seus sistemas alagadiços retardam de três a quatro meses a água proveniente da bacia superior, retendo os volumes a montante em relação às cheias das referidas bacias. Portanto, as áreas inundadas do Pantanal mato-grossense são ainda responsáveis pelas boas condições de navegabilidade dos rios Paraguai e Paraná ao estender o período de águas profundas. Nesse sentido, o Pantanal emerge com um papel central dentre os cinco países beneficiários da hidrovia Paraguai-Paraná, no que diz respeito à manutenção da diversidade biológica e à regulação dos recursos hídricos, a partir do controle de suas nascentes. Diante da “Reserva da Biosfera Mundial”, as relações entre infraestrutura e ambiente construído no sistema Paraguai-Paraná determinam uma responsabilidade de projeto no sentido de entender as especificidades inerentes ao entendimento das dinâmicas de uma das maiores regiões alagáveis do mundo, entendendo a dimensão dos riscos de impacto sistêmico imposto por esta condição mediterrânea.

As recentes dificuldades de navegação, devidas ao baixo nível do rio, devem ser relacionadas ao fato de que o Mato Grosso do Sul perdeu 57% de sua superfície de água, segundo o estudo do Projeto Mapbiomas, conduzido por ampla rede de universidades e institutos de pesquisa entre 1985 e 2020. No item mapeamento da superfície de água no Brasil (coleção 1) o Mato Grosso do Sul e o Pantanal aparecem como o estado e o bioma mais afetados, respectivamente. Ainda segundo o Mapbiomas – Mapeamento Anual de Cobertura e Uso da Terra no Pantanal (coleção 6) –, a ação antrópica neste bioma aumentou 261% no período, enquanto sua área original encolheu 12%.

Importante ressaltar que, desde a época colonial, os rios Paraguai e Paraná são utilizados em estado natural como via de transporte de mercadorias e de acesso à região, favorecendo a penetração de bandeiras à procura de ouro e de escravos indígenas. Assunção remonta ao ano de 1537, já os núcleos de ocupação representados pelas cidades de Cáceres e Corumbá – então Albuquerque – datam de 1778, em

torno da criação de gado bovino. Em 1898, funda-se Porto Murtinho em torno da erva-mate no rio Paraguai.

Antes, portanto, das conexões terrestres com as economias da costa atlântica brasileira, o transporte fluvial cumpriu, ao longo da história, importantes funções econômicas e de ocupação territorial, no horizonte do desenvolvimento da região. Seu apogeu concentram-se nas décadas de 1950 e 1960, quando foram realizadas obras de dragagem de manutenção e outras destinadas à melhoria das condições de navegação. Mas o sistema entrou em declínio na medida que os subsídios estatais priorizavam os meios rodoviário e ferroviário. As manutenções de todas as estruturas hidráulicas necessárias se tornaram irregulares, limitando as intervenções ao âmbito da restauração e intervenções pontuais de curto prazo.<sup>8</sup>

Os projetos de navegação fluvial interior do continente se inserem na esteira de projetos de ocupação e integração do interior da América do Sul, capazes de reordenar este território, que vão desde as reduções jesuíticas, passando pela cartografia que procurava localizar e dar forma à mítica Lagoa de Xarayes (Laguna de los Xarayes), aos projetos dos engenheiros Paulo Mendes da Rocha e Kokei Uehara na Comissão Interestadual das Bacias do Paraná e do Uruguai (CIBPU), chegando à RILA.

Em que pese o papel das hidrovias e ferrovias para a realização do potencial da RILA, uma maior infraestrutura de portos fluviais do lado brasileiro se faz urgente, pois dos 29 grandes portos contidos no Eixo Interoceânico Central, a maioria é marítima, e dentre os poucos fluviais podem ser citados os de Concepción-PY, Assunción-PY, Santa Fé-AR e Corrientes-AR. Embora a navegação no Alto Paraguai seja muito limitada pelo traçado sinuoso e pelo período de seca, onde somente embarcações de baixo calado conseguem trafegar, o município de Porto Murtinho encontra-se em condição privilegiada. A partir do Fecho dos Morros, a montante de seu núcleo urbano e da ponte a ser construída, o rio adquire um traçado menos sinuoso, alarga-se e adquire maior profundidade. Neste ponto começa o Alto Paraguai Inferior, caracterizado por uma inclinação de 1,3 centímetro por km, profundidade que chega a 10 metros (m) e as margens adquirem largura em torno de 300 m<sup>9</sup>. Neste trecho trafegam comboios de 4x4 de chatas tipo jumbo (60m de comprimento x 12m de largura), com calado de 3m, carregando até 25.000 toneladas, durante 80% do ano.

---

8. Atualmente as obras capazes de assegurar navegabilidade estão a cargo da Administração da Hidrovia do Paraguai (AHIPAR) e da Marinha do Brasil, a saber: sinalização dos trechos Cáceres/ Corumbá, pela AHIPAR, e Corumbá/Foz do rio Apa, pela Marinha do Brasil; dragagem de manutenção; serviços e projetos de proteção do meio ambiente e preparação de cartas eletrônicas até a foz do rio Apa.

9. O Alto Paraguai Superior vai da foz do rio Jauru até o Fecho dos Morros, com uma inclinação de 2,3 cm/km, profundidade de 4 m e 100 m de largura.

Figura 3 – Situação entrerrios e mesopotâmica de Mato Grosso do Sul, com o traçado da RILA e os estudos da CIBPU de interligação entre as bacias do Paraná e do Paraguai



LEGENDA:

- 1 BH do Prata
- 2 Mato Grosso do Sul
- 3 Rio Paraguai
- 4 Rio Paraná

- 5 Canal de interligação Verde-Coxim
- 6 Canal de interligação Brilhante-Miranda
- 7 Campo Grande
- 8 Porto Murtinho

## Diagnóstico de Porto Murtinho

Localizado na região geográfica intermediária de Corumbá e região geográfica imediata de Jardim, no Arco de Fronteira Central, bem na divisa com o Arco de Fronteira Sul, nos alagados da bacia do Alto Paraguai, o município de Porto Murtinho-MS, embora tenha situação privilegiada, limitado pelos rios Paraguai a

oeste, Nabileque ao norte e Apa ao sul, configura-se historicamente como um local de passagem. Seja pela geografia transitória ditada pelas cheias e vazantes, seja pela aguerrida defesa de seu território por povos originários, ou pela ausência de recursos de interesse dos primeiros colonizadores europeus, não foram estabelecidos núcleos urbanos para além das missões jesuíticas ainda no século XVI, que constituíram a Província de Itatins<sup>10</sup>. Trata-se de território notável em diversas camadas e com notório isolamento do ponto de vista da colonização europeia até a segunda metade do século XIX, quando o rio Paraguai é aberto às navegações regulares até imediações de Cuiabá. Até este momento a comunicação do Mato Grosso e região com a capital Rio de Janeiro e a costa atlântica fora terrestre, via Goiás.

Com 17.782,9 km<sup>2</sup> de área total e 2,35 km<sup>2</sup> de área urbana, Porto Murtinho tem 15.372 habitantes, dos quais quase 70% ou 10.059 são urbanos.

A partir das novas dinâmicas produtivas e geopolíticas marcadas por um deslocamento estratégico rumo ao Oriente, o município passará por agudo reordenamento territorial, com seus desdobramentos sobre o ambiente construído. Com problemas históricos de inundações, sua sede está encerrada dentro de um polder – sistema de dique e canais de drenagem – construído em 1985, o qual apresenta problemas de drenagem e assoreamento de seus canais. Atualmente apresenta um déficit habitacional de 883 unidades (525 ou 59,5% na área urbana e 358 ou 40,5% na área rural) concentrado na faixa de renda de 0 até 3 salários mínimos. A capitação de água para consumo humano está a jusante do aterro sanitário, por sua vez próximo à foz do rio Amonguijá, onde está estabelecido um bairro com habitações precárias, construídas com materiais coletados do aterro sanitário. Possui 1.812 estudantes na rede municipal, dos quais 1.257 estão na área urbana e 555 na área rural. Já na rede estadual há 779, todos na área urbana, distribuídos com 669 no ensino médio e 110 no ensino profissionalizante.

Em 1979 e 1982 a sede do município passa por duas grandes enchentes. Na primeira, ultrapassa em 0,5 m a cota mais alta da área urbana, deslocando por meses parte da população para o que ficou conhecido como “cidade de lona”, acampamento montado no km 25 da BR-267. Na segunda, ultrapassa em 1m a cota mais alta da área urbana e inicia-se a construção do polder que delimita hoje seu núcleo urbano e limita seu o crescimento. Uma parte da área circundada pelo dique foi ocupada pelo atual aeroporto, que apresenta algumas restrições operacionais quanto aos tipos de aviões recebidos. Após a construção do dique, há relatos dos moradores de que a cidade ficou mais quente, pois os ventos acabam por penetrar menos a área interna ao dique, fato que torna premente o controle do microclima na área urbana.

---

10. Área originalmente pertencente à coroa espanhola, mas com pouca ocupação efetiva e na prática ocupada pelos portugueses ao longo dos séculos.

## Porto Murтинho – cidade canal

Esse projeto tem como premissa os quatro eixos para o desenvolvimento sustentável estabelecidos pela União Europeia: água, transição energética, bioeconomia e infraestrutura e ambiente construído, no exercício de configurar uma infraestrutura de responsabilidade pública, priorizando o bem coletivo. Por se tratar de um estudo preliminar, nem todos serão tratados com igual peso. É a partir dessa visão estratégica, pautada por uma cultura pública de projeto, que se estrutura o estudo para cidade canal de Porto Murтинho-MS. Dada sua posição estratégica na rota bioceânica, é necessária a integração de todos os modais de transporte em Porto Murтинho – aero, hidro, ferro e rodo. A articulação deste modais não é só desejável do ponto de vista da integração nacional, ainda marcada por uma lógica que reproduz um rodoviarismo, protagonista perverso em nossas cidades, mas configura-se como unidade *sine qua non* do planejamento urbano em qualquer escala de aproximação terrestre, no esforço em interligar, sobretudo, por hidrovias navegáveis e ferrovias, as morrarias que ainda hoje impõe desafios aos eixos de integração atlântico-pacífico, como a transposição multimodal pelos Andes.

## Rede de infraestruturas fluviais urbanas

Diante da planície inundável do Pantanal, articulamos os sistemas de infraestruturas existentes à uma rede de infraestruturas fluviais a partir do conceito de máquina hidráulica – integrando, para tanto, as funções hidrovias, macrodrenagem, abastecimento, energia e infraestrutura verde, a partir de uma visão sistêmica de seus conceitos fundamentais em todas as escalas de planejamento. A partir dos conceitos do projeto do Hidroanel Metropolitano de São Paulo,<sup>11</sup> a proposta para Porto Murтинho considera um sistema de hidrovias intra e interurbanas transversais, a partir dos afluentes da margem esquerda do rio Paraguai.

No período das cheias, o transbordamento do rio Paraguai transforma o núcleo urbano de Porto Murтинho em uma ilha. Assim, não apenas este núcleo está assentado sobre uma estrutura de controle das águas, mas toda a rede de infraestruturas de transporte terrestre, como rodovias e ferrovias. A rodovia, que conecta Porto Murтинho às redes de cidades próximas é, portanto, também um dique, constituída por pontilhões de passagem de água, de montante para jusante. Assim, a partir do pôlder do núcleo urbano e da rodovia perimetral de Porto Murтинho – sendo estes os dois pontos de infraestruturas elevados em relação à cota de alagamento máximo do rio Paraguai –, propõe-se um feixe de infraestruturas de transporte, entendendo a

---

11. Grupo Metrópole Fluvial. Relatório conceitual: Articulação arquitetônica e urbanística dos estudos de pré-viabilidade técnica, econômica e ambiental do hidroanel metropolitano de São Paulo. São Paulo: FAU USP, 2011.

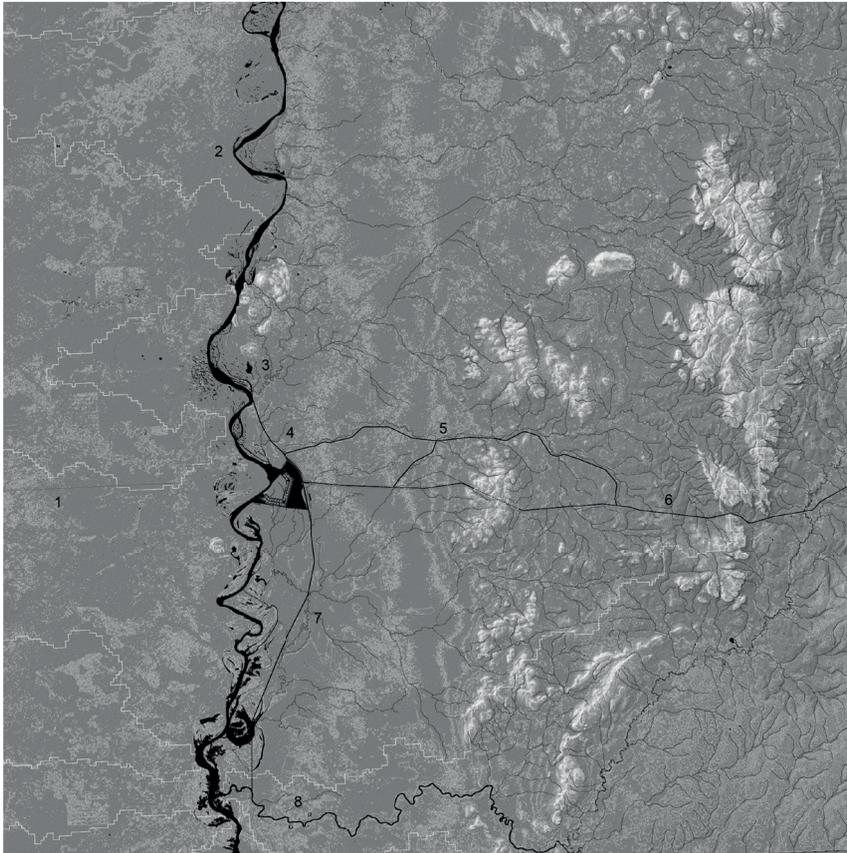
hidrovia como articuladora dos modais ferro-rodovia-aero, através de um conjunto de infraestruturas urbanas fluviais formados por pôlderes, dársenas, canais e triportos.

Figura 4 – Proposta de ampliação da sede do município de Porto Murtinho-MS



Na articulação desse sistema, tem-se o canal lateral do eixo norte-sul (figura 5), que começa com um canal de derivação do rio Paraguai para a margem esquerda próxima a foz do rio Tarumã, ao norte, marcando o limite do barranco da rodovia perimetral que liga a BR-267 à nova ponte de integração bioceânica, e deságua em sua extremidade sul no rio Apa, marcando o limite do leito maior do rio Paraguai no lado brasileiro. O rio Tarumã, bem como os afluentes da margem esquerda do rio Paraguai neste trecho norte-sul poderiam servir de alimentação para o canal lateral proposto. Neste sentido, conforme sua expansão se configurar a norte, poderá então interceptar outros afluentes, inclusive as águas abundantes da morraria a norte, na região do Fecho dos Morros. O conceito do canal lateral tem por aplicação imediata o ganho das duas margens do rio Paraguai, além de configurar um canal mais regularizado em tempos de estiagem, garantindo um calado para as embarcações que deságuam no rio Apa. Para evitar o processo de assoreamento, este canal mantém sua integridade em função da distância de 50 metros do limite água-terra do leito maior do rio Paraguai. Este pode também derivar a montante as águas do rio Amonguijá e segurá-las via barragens móveis, com o sentido de criar uma hidrovia mais regularizada do ponto de vista da navegação.

Figura 5 – Canais de ligação e lateral propostos para Porto Murtinho-MS



LEGENDA:

- 1 Ferrovia
- 2 Rio Paraguai
- 3 Foz do rio Tarumã
- 4 Foz do rio Amonguijá

- 5 Canal de Ligação Amonguijá-Brilhante-Miranda
- 6 Canal de Ligação Paraguai-Brilhante-Miranda
- 7 Canal Lateral Rio Paraguai
- 8 Rio Apa



Um segundo canal, vindo da morraria a leste, poderia ser uma derivação na interligação das bacias hidrográficas Paraguai-Paraná, por meio dos rios Brilhante e Miranda, retomando os estudos da CIBPU que, entre as décadas de 1950 e 1970, anteviam o potencial entrerrios do estado do Mato Grosso do Sul.

Assim, a leste, configura-se o feixe de infraestruturas, paralelo à rodovia BR-267, na integração dos modais ferroviário, em linha já prevista pelo Ministério da Infraestrutura; hidroviário, a partir do canal lateral proposto articulado ao rio Paraguai e aero, com área destinada ao novo aeroporto com extensão de 3 km,

compatível com a escala internacional de cargas. Da ferrovia planejada, propõe-se sua derivação para o interior da sede do município, constituindo a malha necessária para articulação dos triportos no município de Porto Murtinho.

No perímetro do pôlder inaugural – o dique quase pentagonal do núcleo urbano existente, propõe-se um segundo pôlder (figura 6), concentrando a área de ampliação que contempla inicialmente mil unidades habitacionais dispostas em diversas tipologias, cuja sequência de canais articula a expansão da cidade com a área existente, provendo continuidade e não segregação.

No interior do segundo pôlder, uma rede de infraestruturas marcadas por cheios e vazios respondem tanto déficit habitacional existente quanto à inserção de minifúndios no cotidiano urbano da cidade, por meio das florestas fluviais urbanas (figura 6). A partir do conceito de cidade de 15 minutos segundo o qual habitação, trabalho e serviços públicos essenciais como educação, saúde e demais equipamentos públicos localizam-se a uma distância de 15 minutos de caminhada, o traçado urbano de Porto Murtinho é pensado como uma rede de canais, numa espécie de arquipélago fluvial, cujas quadras são ilhas. Essas ilhas são compreendidas por módulos de 2x3 quadras de 100x100 m cada. Este conjunto define uma caixa de 20 m, com 5 m de calçada de cada lado e uma faixa rolante de 10 m, nas ruas sem canal. Na junção dos módulos, no sentido longitudinal, tem-se uma caixa de 40 m cuja adição ao modelo anterior se dá na forma de uma canal de 10 m ladeado por calçadas de 3 m. No sentido transversal, a junção desses módulos se dá por uma caixa de 170 m, sendo 5 m de calçada junto a testada dos lotes, 10 m de faixa rolante, 10 m de passeio público junto a um parque fluvial urbano de 35 m a beira de um canal de 50 m, cujo eixo espelha as medidas anteriores. Estas áreas verdes poderiam constituir as florestas fluviais urbanas comestíveis.

Ao longo do canal central, as quadras teriam um adensamento construtivo maior e os bulevares fluviais com as calçadas de 10 m poderiam estar integrados à malha ferroviária por meio dos bondes. Desta rede interna, uma derivação de cargas que bifurca do feixe central e segue pela periferia dos lagos até as das pontas da cidade que incidem com o Paraguai. Uma outra linha de passageiros cruza os lagos, projetadas e correm ao longo do canal central, cruzando ainda, de fora a fora, por uma via paralela ao Paraguai. Este bonde faz um circular no interior do perímetro urbano de modo a constituir uma distância máxima de 500 m em qualquer ponto que o usuário esteja. No ramal de conecta a leste o feixe hidro-ferro-rod-aero prevê-se um trem expresso para a capital do estado Campo Grande-MS.

Entre os canais centrais e os canais laterais as quadras estariam disponíveis para agricultura urbana, constituindo um banco de terras públicas municipal, que poderiam servir tanto para a produção agrícola urbana quanto para futuras habitações, aumentando a densidade populacional conforme a necessidade. Esta malha urbana entre canais está articulada com um feixe de infraestruturas subterrânea, composto por túneis canais laterais de esgoto e de águas pluviais e calçadas técnicas, que podem ser melhor compreendidos nos desenhos que integram as seções transversais.

Entre o polder externo e a rodovia BR-267 existente, propõe-se um conjunto de lagos navegáveis, dársenas ou praças d'água, que funcionam como reservatórios das águas acumuladas tanto da morraria à leste quanto do próprio transbordamento do rio Paraguai na época da cheia e, também, do sistema intraurbano de coleta de águas pluviais, interiores aos sistemas de pôlderes.

Este polder externo ao núcleo urbano existente (figura 6) é configurado por uma malha urbana cuja quadrícula é estruturada por um sistema de canais artificiais, em cujos vértices se encontram as praças d'águas urbanas. Marcadas pelo uso e ocupação do solo de forma mista, os arranjos das modulações mais ou menos verticalizadas, com gabarito máximo de 25,1 m, são pensadas com um protótipo de adensamento equilibrado para uma rede de cidades no Mato Grosso do Sul. Seus novos distritos estariam estruturados a partir de uma modulação entre cheios e vazios sobre uma rede de infraestruturas azul e verde, na direção de uma sustentação capaz de evitar o pêndulo das cidades dormitórios. As novas unidades atendem não somente o acentuado déficit habitacional atual em Porto Murtinho, mas prevê uma margem considerável em sua ampliação, haja vista as mudanças estruturais ensejadas em um horizonte próximo. Além disso, ao construir um dique perimetral contíguo ao núcleo existente, sustenta-se uma forma de ocupação equânime, não mais pautada por aqueles que estão dentro ou fora do núcleo estruturado urbano, sendo os últimos, os moradores em maior situação de vulnerabilidade social. Tal ampliação perimetral, aumenta a linha de cais em aproximadamente 8 km. Nas extremidades norte e sul, tem-se um alargamento do rio Paraguai, constituindo uma região de ampliação portuária constituída por dársenas que abrigam estaleiros, integradas às áreas de parques, praças e jardins, cujas pontes formam recintos naturais de uma Porto Murtinho aquática.

No bojo do uso múltiplos das águas, o desenvolvimento da orla fluvial pantaneira (figuras 7 e 8) tem como premissa a regulação do microclima, em prol da qualidade ambiental urbana, visando minimizar as tempestades de poeira decorrentes dos meses de estiagem da região do Pantanal, cuja severidade de seus efeitos extrapolam os ciclos próprios de alternância do bioma do Pantanal entre sucessivos períodos de cheias e secas, traduzindo os efeitos da ação antrópica, sobretudo decorrentes das atividades de agricultura e pecuária.

Assim, articulando o polder existente às redes de infraestruturas hidro-ferro-aero-rodovias, estão localizadas as lagoas artificiais, aqui entendidas como infraestruturas das águas navegáveis – as dársenas – cujo programa integra estaleiros, pequenos portos com suas cargas e descargas de embarcações, e laboratórios de pesquisa com foco na reconstituição do bioma do Pantanal, como forma de garantir a melhoria do microclima e da qualidade interna da cidade, alimentadas pelo represamento das águas vindas da morraria, dos extravasamentos das cheias do rio Paraguai e do próprio sistema de coleta pluvial do polder. Na época de estiagem, esse conjunto de infraestrutura fluvial urbano formado por canais e lagos, assegura a navegabilidade dos canais internos ao dique e do canal lateral do rio Paraguai, ao derivar a água dos

afluentas no intuito de garantir a vazão mínima necessária. Esse sistema integrado de infraestruturas azul e verde são pensados numa perspectiva de possível manutenção dessas represas tendo em vista o solo argiloso da microrregião do Pantanal em que se encontra Porto Murtinho. Importante compreender, enquanto desdobramentos dessas possibilidades ensejadas pelo projeto, o quanto este conjunto de infraestrutura azul conseguiria contribuir com a recarga do lençol freático.

Aliado a esse sistema, a vegetação regula o microclima urbano, entre áreas de sombra, penumbra e luz nas ruas de Porto Murtinho-MS, no intuito de revegetar, reflorestar e reintroduzir a flora e fauna originárias do bioma do Pantanal. Na mesma direção, a partir da modulação entre volumes e vazios, a ocupação humana sobre a planície inundável de Porto Murtinho incentiva uma cultura agrícola voltada para saúde pública e para o meio ambiente, capaz de promover acesso à terra aos minifúndios, integrando os estabelecimentos rurais e lugarejos às áreas urbanizadas. Face à agroindústria internacional, torna-se premente incentivar o trabalhador do campo a partir de políticas públicas no horizonte de uma cultura agrícola amparada nas premissas de segurança hídrica, segurança nutricional e segurança alimentar.

A conexão que o eixo fluvial faz entre espaços públicos pode fortalecer usos e estruturar as áreas verdes públicas. Estas, a constituírem florestas fluviais urbanas, podem ser dedicadas ao cultivo de árvores frutíferas, hortaliças e demais plantas comestíveis, cujo transporte para venda e consumo será feito pelo sistema de canais. Se considerados o custo vantajoso do transporte hidroviário em relação ao rodoviário, a proximidade com os locais de comercialização e o fato de o transporte rodoviário ser o principal componente do custo de hortaliças, fica evidente o valor desta proposta a partir da infraestrutura verde para garantir a segurança alimentar. A infraestrutura azul determina o ambiente construído de forma a estabelecer um ciclo de bioeconomia que incide diretamente na transição energética ao direcionar para os triportos os resíduos sólidos urbanos e rurais para serem processados. Além da importância ambiental, a articulação desses sistemas pode ser a base para criação de espaços públicos abertos, livres para uso de lazer, cultura e esporte. além de ser guia para implantação de equipamentos públicos e habitação social.

No cotidiano intraurbano, as articulações de infraestruturas de transporte traduzem a escala da vida coletiva próxima, entendendo que o direito à cidade implica numa ação que se faz no dia a dia: trabalhar, morar e estudar ao alcance de uma caminhada de 15 a 20 minutos entre canais e árvores frondosas; contemplar o pôr do sol na linha de cais e nos espaços verdes distribuídos em rede, a partir da preservação de elementos naturais do lugar urbanizado, com eixos de microclima úmido e fresco, que se seguem ao traçado capilar dos rios.

Em direção ao objetivo de lixo aterro zero, três triportos, constituindo um anel, estão colocados em locais estratégicos: no alargamento norte do rio Paraguai, contígua à foz do rio Amonguijá, a montante; no alargamento sul do rio Paraguai, a jusante e no arco leste, integrado ao feixe de infraestruturas hidro-ferro-rod-aero.

Tal disposição configura uma rede de ilhas durante o período de extravasamento do Rio Paraguai, com dimensões de 1km por 300 m cada.

Em acordo com o Relatório Conceitual do Hidroanel Metropolitano de São Paulo, os triportos abordam os resíduos sólidos em três funções: triagem, processamento e destinação final, além disso interpolam os modais de transporte viário hidro-ferro-rodô. O programa dos triportos consiste em usina de triagem, usina de processamento de materiais recicláveis, biodigestor e usina termelétrica. Por serem o destino final das cargas públicas de resíduos sólidos receberão o produto de dragagens, de tratamento de esgoto e demais resíduos sólidos urbanos e rurais. Estes resíduos serão tratados a partir dos conceitos de logística reversa e ecologia industrial, transformados em matérias-primas e insumos para novos processos industriais ambientalmente/ecologicamente adequados.

Tal iniciativa coloca a questão dos resíduos sólidos do ponto de vista da recuperação e preservação ambiental e da água, exatamente na área da cidade em que atualmente existe o aterro sanitário a montante do rio Paraguai, cujas consequências sistêmicas incidem na qualidade de vida e dignidade da população local. A articulação desse sistema de triportos: um primeiro a montante da sede do município, um segundo a jusante e um terceiro no arco leste, integrando as infraestruturas hidro-aero-ferro-rodô, resolve duas questões: a destinação dos resíduos sólidos e a supressão do aterro; em segundo, a qualidade da água capitada, não mais a jusante de um aterro, que será suprimido.

Deste modo, o anel composto pela articulação dos triportos urbanos e ecoportos nas cidades-rede,<sup>12</sup> poderiam prefigurar um projeto-piloto para as cidades de fronteira a oeste que se recolocam em escala continental na emergência de novas rotas comerciais, ligado a questão ambiental como uma abordagem sistêmica. Nesse sentido, a infraestrutura urbana seria mitigadora dos efeitos nocivos da cadeia do lixo em escala planetária, em que os resíduos se distribuem pautados não pelo consumo interno, mas pela lógica financeirizada do sistema capitalista em que lugares se submetem a receber lixo de outros, constituindo bolsões de lixo não à toa coincidentes com os bolsões de pobreza extrema.

A dimensão dessa fronteira norte-sul pensada de forma integrada aos temas relevantes do ponto de vista da questão ambiental e da dignidade das pessoas não pode ser replicada como um carimbo indiscriminado, mas considerando as singularidades de cada seção que engendra o território comum às cidades gêmeas. Por isso, importa seus pontos de contato nas fronteiras pensadas em faixas de integração, entre fluviais e terrestres, com ou sem infraestruturas de transporte.

---

12. Os ecoportos recebem material pré-triado proveniente da coleta pública e de grandes geradores de resíduos, cujo programa consiste em cais, praça-pátio, galpão e edifício administrativo com centro de educação ambiental. Ver: Relatório conceitual do Hidroanel Metropolitano de São Paulo, Arquivo 33.

## Considerações finais

A partir da singularidade da condição geográfica do município de Porto Murтинho-BR tanto enquanto cidade-gêmea ao município de Carmelo Peralta-PY como enquanto cidade porto fluvial, na dimensão do eixo norte-sul, integrando as bacias Amazônica-Paraguai-Prata e, na dimensão leste oeste, ao eixo transversal binacional Atlântico-Pacífico, iniciou-se uma conversa desenhada na forma de meta projeto entre as universidades públicas, ao redor da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, compreendidas pelas universidades de São Paulo (USP), Federal de Juiz de Fora (UFJF) e Federal de Pernambuco (UFPE) .

Em forma de sucessivas escalas de aproximações, formalizadas nos desenhos aqui apresentados, buscou-se a apreensão dos conceitos que instigaram a imaginação de formas de redes de cidades em desdobramentos do ambiente construído desejáveis a partir desta singularidade local: Porto Murтинho-MS enquanto mar interior, de águas e de terras, enterrrios Paraguai-Paraná e, sobretudo, região de fronteira oeste do país – ponto de partida primeiro, dada as implicações colocadas na ideia motivadora desta rede de universidades: a seção transversal leste-oeste, unindo os dois oceanos.

E nesta seção transversal de igual peso, norte-sul, é que se fundamenta os desdobramentos de pesquisas futuras que um trabalho desta natureza enseja. Reunidos no bojo do entendimento de uma espécie de consórcio municipal entre os 28 municípios que integram a enorme faixa de 150 km, esticada em aproximadamente 12.000 km de fronteira oeste, constituindo uma rede capilarizada de tomadas de decisões coletivas de problemas locais.

Frente aos desafios impostos pela aplicação dos conceitos que nortearam os traçados da IIRSA, muitas vezes suprimidos nos projetos em fase de implantação, propõe-se uma retomada das discussões coletivas por meio de pesquisas conjuntas, na direção dos desafios de uma agenda pautada nos recursos naturais enquanto bem comum, presentes nas diversas escalas aqui propostas. Os conceitos de água, transição energética, economia baseada na natureza, infraestrutura e ambiente construído aplicados aos temas dos resíduos sólidos e da agricultura urbana, certamente impõe um desafio a todas as universidades públicas e instituições de pesquisa, na medida em que desvela um modo de viver sistêmico, integrado e sustentável capaz de integrar políticas públicas intersetoriais como as políticas nacionais de recursos hídricos e resíduos sólidos aos desenhos das cidades.

Figura 6 – Proposta de ampliação da sede de Porto Murtinho-MS a partir de novo polder

PLANTA DA SEDE MUNICIPAL DE PORTO MURTINHO



ESCALA 1:75.000



LEGENDA:

Existente:

- 1 Rio Paraguai
- 2 Rio Amonguijá
- 3 Sede Municipal de Porto Murtinho (BR)
- 4 Sede Municipal de Carmelo Peralta (PY)
- 5 Isla Margarita
- 6 Rodovia Vital Brasil - BR 267
- 7 Polder
- 8 Aeroporto
- 9 Estação de tratamento de água
- 10 Estação de tratamento de esgoto
- 11 Portos
- 12 Frigorífico

Diretrizes:

- 13 Ferrovia Panorama - Porto Murtinho  
(continuação da antiga E.F. Sorocabana)
- 14 Ponte RII.A

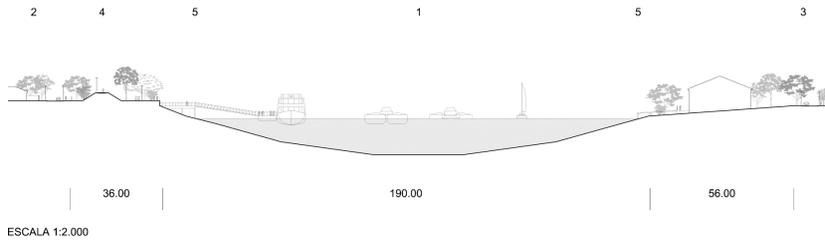
- 15 Expansão porto
- 16 Estaleiro

Hipóteses de projeto:

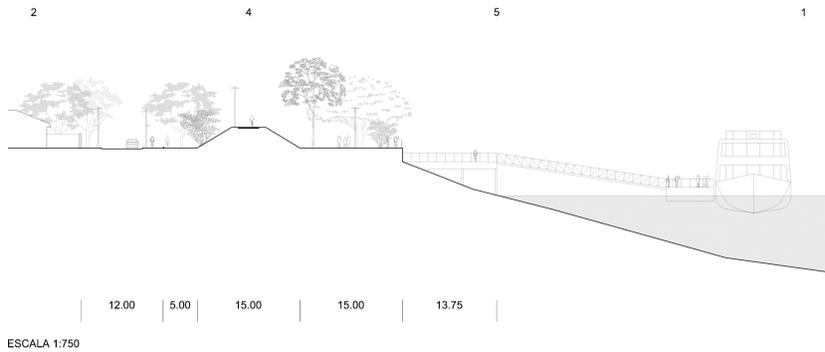
- 17 Canal lateral navegável do rio Paraguai  
Foz do rio Tarumã à foz do rio Apa
- 18 Canal de derivação da transposição Brilhante-Miranda  
Canal de derivação do rio Amonguijá  
Canal de alimentação do canal lateral do rio Paraguai
- 19 Ramais ferroviários
- 20 Lagos do canal lateral do rio Paraguai
- 21 Aeroporto de cargas com porto seco
- 22 Triportos
- 23 Novo Polder
- 24 Cidade canal de Porto Murtinho
- 25 Bonde
- 26 Jardim botânico
- 27 Novas Pontes

Figura 7 – Nova orla fluvial de Porto Murtinho-MS

SEÇÃO TRANSVERSAL A - CALHA DO RIO PARAGUAI: PORTO MURTINHO - CARMELO PERALTA



SEÇÃO TRANSVERSAL A - CALHA DO RIO PARAGUAI: ORLA FLUVIAL URBANA DE PORTO MURTINHO



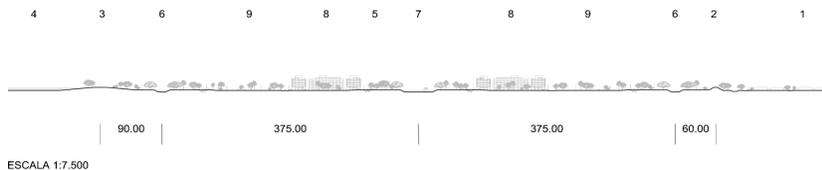
LEGENDA:

Existente:

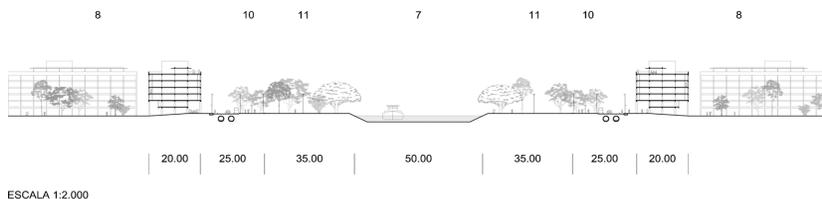
- 1 Rio Paraguai
- 2 Porto Murtinho (BR)
- 3 Isla Margarita - Carmelo Peralta (PY)
- 4 Polder
- 5 Portos

Figura 8 – Seções transversais do projeto urbanístico de ampliação da sede de Porto Murtinho-MS

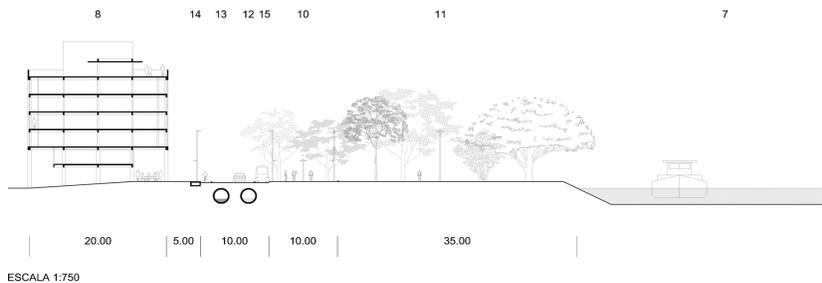
SEÇÃO TRANSVERSAL B - CIDADE CANAL DE PORTO MURTINHO



SEÇÃO TRANSVERSAL B - CIDADE CANAL DE PORTO MURTINHO: APROXIMAÇÃO DO CANAL CENTRAL



SEÇÃO TRANSVERSAL B - CIDADE CANAL DE PORTO MURTINHO: APROXIMAÇÃO DA ORLA FLUVIAL URBANA



LEGENDA:

Existente:

- 1 Núcleo urbano de Porto Murtinho (BR)
- 2 Polder

Hipóteses de projeto:

- 3 Novo polder
- 4 Lagos do canal lateral do rio Paraguai
- 5 Cidade canal
- 6 Canais laterais dos polderes
- 7 Canal central navegável

- 8 Habitação, equipamentos e comércio
- 9 Agricultura urbana - futura expansão urbana
- 10 Bulevar fluvial
- 11 Parques fluviais urbanos
- 12 Túnel canal de águas pluviais
- 13 Túnel canal de esgoto
- 14 Calçada técnica
- 15 Bonde

Figura 9 – Nova orla fluvial de Porto Murtinho-MS



## Referências

- ASATO, Thiago Andrade; GONÇALVES, Débora Fittipaldi; WILKES, Erick Pushk. “Perspectivas do corredor bioceânico para o desenvolvimento local no estado de MS: o caso de Porto Murtinho”. *Interações*, Campo Grande, MS, v. 20, n. especial, p. 141-157, 2019.
- AYALA, S. Cardoso; SIMON, F. *Álbum gráfico do Estado de Mato-Grosso*. Corumbá e Hamburgo, 1914.
- BARROS, Pedro Silva et al. “Corredor Carretero Bioceânico: camino de Mato Grosso do Sul a Asia Pacífico”. *V Seminario del Observatorio América Latina Asia Pacífico*, 6 de Octubre, 2020.
- BARROS, Pedro Silva et al. *Corredor bioceânico de Mato Grosso do Sul ao Pacífico: Produção e comércio na rota de integração sul-americana*. Campo Grande: Editora UEMS, 2020.
- BAUDRILLARD, Jean. *O sistema dos objetos*. São Paulo: Perspectiva, 1973.
- BRASIL, Marinha do Brasil (MB), Diretoria de Hidrografia e Navegação (DHN), Centro de Hidrografia da Marinha (CHM). *Cartas Náuticas*, 2017.
- BRUM, Adriana Kirchof de; FRAINER, Daniel Massen; SOUZA, Celso Correia; NETO, José Francisco dos Reis. “Análise do fluxo de água virtual: uma abordagem a partir da balança comercial de Mato Grosso do Sul”. *Interações*, Campo Grande, MS, v.20, n.1, p.297-313, jan./mar. 2019.

- CARNEIRO, Celso Dal Ré. “Viagem virtual ao Aquífero Guarani em Botucatu (SP): Formações Piramboia e Botucatu, Bacia do Paraná”. *Terrae Didática*, Campinas, v.3, n. 1, 2008.
- COSTA, Maria de Fátima Gomes. *História de um país inexistente: O Pantanal nos séculos XVI, XVII e XVIII*. São Paulo: Estação Liberdade, 1999.
- DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Félix. *Mil platôs: capitalismo e esquizofrenia*. São Paulo: Ed. 34, 2009. V1.
- FERNÁNDEZ-GALIANO, Luis. *El fuego y la memoria: sobre arquitectura y energía*. Madri: Alianza Editorial, 1991.
- GEORGESCU-PIPERA, CONSTANTINO E PAUL. *Los rios de la integración Sur Americana*. Caracas: Fundación Bicentenario de Simón Bolívar y Instituto de Altos Estudios de América Latina de La Universidad Simón Bolívar, 1984.
- GOES FILHO, Synesio Sampaio. *Alexandre de Gusmão (1695-1753): O estadista que desenhou o mapa do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2021.
- GRUPO METRÓPOLE FLUVIAL. *Relatório conceitual: Articulação arquitetônica e urbanística dos estudos de pré-viabilidade técnica, econômica e ambiental do hidroanel metropolitano de São Paulo*. São Paulo: FAU USP, 2011.
- HAESBAERT, R.; MOREIRA, R. (Orgs.). *Brasil século XXI por uma nova regionalização – agentes, processos e escalas*. São Paulo: Max Limonad, 2004.
- HAESBAERT, R. *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- HOEKSTRA, A. Y.; HUNG, P. Q. “Virtual Water Trade: A quantification of virtual water flows between nations in relation to international crop trade”. *Value of Water Research Report Series*, Netherland: UNESCO/IHE, n. 11, p. 25-47, Sept. 2002.
- HOEKSTRA, A. Y.; HUNG, P. Q. “Globalization of water resources: international virtual water flows in relation to crop trade”. *Global Environmental Change (Part A)*, Netherland: Elsevier, v. 15, n. 1, p. 45-56, Apr. 2004.
- HOLLANDA, Sérgio Buarque. *Monções e Capítulos de expansão paulista*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
- JAKOB, Michael. “Arquitectura y energía”. *2G*, n.18. Barcelona: Gustavo Gili, 2001.
- KELMAN, Jerson. “Navegação: um dos setores usuários dos recursos hídricos”. Seminário *As hidrovias como fator de integração nacional*. Confederação Nacional da Indústria, Brasília: CNI., junho de 2004.
- KMITTA, Ilyane do Rocio. *Experiências vividas, naturezas construídas: Enchentes no Pantanal (Porto Murinho 1970-1990)*. Dourados: Universidade Federal da Grande Dourados, 2010.
- LIMA, Maria Margareth Escobar Ribas. *Ciclos econômicos e produção arquitetônica em Porto Murinho*. Campo Grande: Fundação da Cultura de Mato Grosso do Sul: Life Editora, 2013.
- MAMIGONIAN, Armen. “Inserção de Mato Grosso ao mercado nacional e a gênese de Corumbá”. *Revista do Departamento de Geociências da UFSC – Geosul*, n.1, v.1. Florianópolis, 1986.
- MANZI, Gabriel. *A cidades e os rios: o caso latino-americano da Hidrovia Paraguai-Paraná-Prata*. Trabalho de Conclusão de curso. São Paulo, FAU-USP,

2009.

MAPBIOMAS. Disponível em: <https://mapbiomas.org/>. Acesso: 01 abr. 2022.

MENDES DA ROCHA, Paulo. *Anteprojeto de interligação das bacias do Prata e Amazonas*. Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí (CIBPU). São Paulo 1967.

MORAES, Eduardo José de. *Navegação interior do Brasil*: notícia dos projectos apresentados para a junção de diversas bacias hydrographicas do Brasil, ou rápido esboço da futura rede geral de suas vias navegáveis. Rio de Janeiro: Typ. Montenegro, 1894.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. 4. ed. 2. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, v. 1, 2008.

SILVA, Rodrigo Pereira da. *Caracterização da situação das áreas de risco à inundação e alagamento no entorno do dique da cidade de Porto Murtinho-MS*. Três Lagoas: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2015.

TORRECILHA, Maria Lúcia. *A gestão compartilhada como espaço de integração na fronteira Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai)*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2013.

TRAVASSOS, Mário. *Projeção continental do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1935.

UNASUR COSIPLAN. *Eje de integración y desarrollo Interoceánico Central*: Caracterización socioeconómica y ambiental. Buenos Aires: COSIPLAN, 2016.

ZUGAIB, Eliana. *A hidrovia Paraguai-Paraná*. Brasília: Instituto Rio Branco, 2007.



# LEVANDO A RECONSTRUÇÃO DE UM MUNDO MELHOR A SÉRIO: TRIBUTAÇÃO GLOBAL COMO FERRAMENTA PARA O DESENVOLVIMENTO<sup>1</sup>

*Ludmila Mara Monteiro de Oliveira<sup>2</sup>*

## **Resumo**

Enquanto a quase um bilhão de pessoas é negada a renda mínima de subsistência, por razões aleatórias e moralmente injustificáveis, o percentil superior concentra quase metade da riqueza global. A pandemia da COVID-19 não só escancarou as desigualdades há muito criadas e toleradas pela nossa sociedade, como fez

---

1. Minuta artigo – 30 de maio, Instituto Lula – Edital 004/2021.

2. Ludmila Mara Monteiro de Oliveira é Doutora em Direito Tributário pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Conselheira Titular do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), Professora de Direito Tributário do Instituto de Educação Continuada da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (IEC – PUC Minas) e Colunista da Consultor Jurídico (CONJUR).

proliferar discursos que reconhecem a necessidade de saídas conjuntas para a crise sanitária e humanitária que assola o globo. O momento parece oportuno para que lideranças regionais de economias emergentes desafiem a ideologia dominante de que deveres de justiça têm fronteiras, rompendo com a atual lógica da justiça global alicerçada na caridade. O presente artigo pretende demonstrar que a tributação global é o melhor instrumento, dentro do horizonte capitalista, para captação de recursos voltados a garantir os direitos inerentes a todo ser humano, independente de nacionalidade, cor e demais fatores sobre os quais exercemos nenhum controle.

## Introdução

Compreender o mundo em que vivemos nunca foi tarefa fácil e alguns acontecimentos, tal qual a pandemia da COVID-19, apenas comprovam a veracidade dessa afirmação. Surpreendidos com a fragilidade da vida humana no momento da aguda crise sanitário-econômica global, fomos forçados a (re)pensar os caminhos individualistas que estamos a trilhar. E, justamente por isso, expressões como “empatia” e “solidariedade”, há muito esquecidas, ganharam holofotes.

O reconhecimento de que a humanidade precisaria, após a crise sanitária, se reinventar, deu destaque a discursos e ações voltadas a “reconstruir [um mundo] melhor” (*build back better*). O presente artigo parte do pressuposto de que, para de fato romper com a história de pobreza e exclusão, há de ser encontrada uma fonte de financiamento para fazer frente às robustas demandas firmadas em tratados internacionais de direitos humanos. Rompendo com a lógica de justiça baseada na caridade, que impera atualmente no cenário internacional, o que se pretende demonstrar é que lideranças regionais de economias emergentes precisam (re)colocar a tributação global no centro dos debates. Só assim, a reconstrução de um mundo melhor se revelará possível.

## Num mesmo mar, em diferentes barcos

Logo no início da pandemia do novo coronavírus, o sentimento de estarmos todos indo em direção a um mesmo trágico destino ganhou espaço. Tantos somente agora perceberam a realidade de interdependência da humanidade, tendo sido repetido à exaustão o clichê de que “estaríamos todos em um mesmo barco.”<sup>3</sup> Ainda que

---

3. Durante a Bênção *Urbi et Orbi*, em março de 2020, o papa Francisco afirmou que “demo-nos conta de estar no mesmo barco, todos frágeis e desorientados mas ao mesmo tempo importantes e necessários: todos chamados a remar juntos, todos carecidos de mútuo encorajamento. E, neste barco, estamos todos.” O inteiro teor da bênção, em português, está disponível em: <[https://www.vatican.va/content/francesco/pt/messages/urbi/documents/papa-francesco\\_20200327\\_urbi-et-orbi-epidemia.html](https://www.vatican.va/content/francesco/pt/messages/urbi/documents/papa-francesco_20200327_urbi-et-orbi-epidemia.html)>. Acesso em: 26 abr. 2022. Ao tomar posse como prefeito em Belo Horizonte, Alexandre Kalil valeu-se do mesmo bordão para ressaltar estarmos todos em

estejamos, de fato, no mesmo barco, o naufrágio do Titanic demonstra que as consequências de um desastre não são suportadas, em igual intensidade, pelas pessoas que tiveram o azar de estarem ali presentes. Dentre os passageiros que ocupavam a primeira classe do navio que “nem Deus afundaria”, 39,5% faleceram; o percentual é de 58,2% para aqueles que estavam na segunda classe; 75,5%, para os ocupantes da terceira; e 76,2% para os que ali laboravam.<sup>4</sup> Isso significa que, embora em idêntico barco, aos mais abastados estão reservadas as maiores chances de sobrevivência. Tal constatação, por si só, já seria suficiente para desafiar o mantra bradado pela coletividade quando, por causa de um vírus, flertou com seu próprio fim. Só que precisamos avaliar ainda se o barco é compartilhado por todos os seres humanos. Inegável que as pessoas, independentemente de nacionalidade, tiveram de enfrentar uma idêntica situação: as incertezas e angústias geradas por uma pandemia que atingiu do norte ao sul desse nosso planeta. Foram todas, portanto, arremessadas a um mesmo mar tomentoso e desconhecido. Ocorre que algumas tantas com coletes salva-vidas, milhares em jangadas, outras a bordo de lanchas e uma ínfima parcela em verdadeiros transatlânticos. Tais disparidades não são acontecimentos recentes. O que fez a COVID-19 foi evidenciar aquilo que há muito sabíamos e permitimos continuar: as colossais desigualdades entre pessoas dentro e entre nações.

## Um retrato da pobreza e da desigualdade no mundo pós-pandêmico

Curioso notar que, por serem constantes na história da humanidade, tomamos a pobreza absoluta e a pobreza relativa (desigualdade) como se acontecimentos naturais fossem, ao invés de fruto das ações e escolhas políticas internas e internacionais. Com a pandemia do novo coronavírus, consenso ter sido acentuada a situação de vulnerabilidade, principalmente entre indivíduos que habitam as nações mais pobres do mundo.

Estarrecedor constatar que, mesmo sendo irrisório o parâmetro internacional arbitrariamente determinado para demarcar a linha da pobreza,<sup>5</sup> mais de 100 mi-

---

idêntica situação. Cf.: <<https://oglobo.globo.com/politica/em-posse-virtual-devido-pandemia-kalil-pede-uniao-em-bh-estamos-no-mesmo-barco-1-24819790>>. Acesso em: 26 abr. 2022.

4. Os dados referentes ao número de óbitos e sobreviventes segregados por classe encontra-se em: <<https://super.abril.com.br/mundo-estranho/infografico-naufragio-do-titanic/>>. Acesso em: 20 abr. 2022.

5. Na década de 1990, o Banco Mundial, em conjunto com um grupo de pesquisadores independentes, reuniu esforços para definir o marco da pobreza internacional. Para tanto, analisaram as linhas de pobreza de alguns dos Estados mais pobres do planeta e as converteram em uma moeda comum, levando em conta o poder de paridade de compra. Tal método visa mensurar o quanto uma determinada moeda consegue comprar em termos internacionais – o parâmetro usado é, em regra, o dólar –, pela simples razão do preço de bens e serviços variar entre países. Traduzidas as linhas de pobreza das seis nações mais fragilizadas em uma moeda comum, observou-se que as pessoas que ali tiveram o infortúnio de nascer somente seriam consideradas extremamente pobres caso tivessem disponível menos de um dólar por dia para sobreviver. Foi esse o marco replicado para a definição da linha de pobreza internacional. Apesar de nos anos de 2005 e 2015 o valor da linha de pobreza ter sido alterada

lhões de pessoas, por motivo dos efeitos econômicos provocados pela COVID-19, entraram na estatística como sendo extremamente pobres.<sup>6</sup> Trinta por cento da população global enfrentou, nos últimos dois anos, insegurança alimentar em algum grau.<sup>7</sup> Por dois motivos, indicadores não monetários também devem ser levados em consideração: (i) auxiliam a compreender as mais diversas dimensões da pobreza que experimentam os indivíduos e (ii) evidenciam as disparidades das condições ofertadas aos seres humanos, a partir de um fato completamente aleatório – isto é, o país de nascimento.

Até o dia 1º de maio de 2021, apenas 15,8% da população de países de baixa renda receberam a primeira dose de vacina contra o coronavírus; ao passo que, nos países mais abastados, a marca é de quase 80%.<sup>8</sup> Segundo um levantamento realizado pelo Banco Mundial, em países como Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Bósnia, Canadá, China, Cuba, Estônia, Grécia, Israel, Portugal, Rússia e Tailândia o acesso à eletricidade é tido por todos os indivíduos que ali habitam.<sup>9</sup> Em vários outros Estados a situação é completamente diferente. Apenas 4,5% da população do Sudão do Sul tem acesso à mencionada infraestrutura; no Chade, são 8%; em Serra Leoa, 13,1%; na Tanzânia, 15,5%; e, na Somália, 19,1%.<sup>10</sup> A expectativa de vida e a porcentagem populacional vivendo em favelas urbanas são outros indicadores severamente influenciados pelo arbitrário fator da nacionalidade. Alemanha, Japão, Bermuda, Suécia, Suíça, Islândia, França, Singapura, Espanha, Irlanda, Israel, Malta, Luxemburgo, Países Baixos, Noruega, Portugal, Reino Unido, Bélgica e Finlândia são alguns dos países que exibiram uma esperança de vida superior a 80 anos.<sup>11</sup> Por outro lado, em Guiné-Bissau, em Moçambique, na Nigéria, em Angola, na República Centro-Africana e no Lesoto, ela é inferior aos 60 anos de idade.<sup>12</sup> Estimou-se ainda que, no ano de 2018, 16% da população brasileira vivia

---

para US\$ 1,25 (um dólar e vinte e cinco centavos) e US\$ 1,90 (um dólar e noventa centavos), respectivamente, isso não passou de mera atualização, inapta a representar qualquer mudança real no poder aquisitivo. Em resumo, os tecnocratas do Banco Mundial, ao desempenhar a tarefa de segregar quem deve (ou não) ser considerado extremamente pobre, arbitrariamente escolheram realizar um nivelamento por baixo. Isso porque, foram os seis piores indicadores entre as nações mais subdesenvolvidas que acabaram se tornando o parâmetro mundial para o traçado de metas ao combate à pobreza. (THE WORLD BANK. FAQs: “Global poverty line update”. Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/brief/global-poverty-line-faq>. Acesso: 23 abr. 2022.)

6. THE WORLD BANK. “End poverty in all forms everywhere”. Disponível em: <https://datatopics.worldbank.org/sdgoal1-no-poverty/>. Acesso: 23 abr. 2022.

7. UNICEF. “The State of Food Security and Nutrition in the World 2021”. Disponível em: <https://data.unicef.org/resources/sofi-2021>. Acesso: 24 abr. 2022.

8. ONE WORLD IN DATA. “Share of people who received at least one dose of COVID-19 vaccine”. Disponível em: <https://ourworldindata.org/grapher/share-people-vaccinated-covid?country=High+income-Upper+middle+income-Lower+middle+income-Low+income>. Acesso: 1 maio 2022.

9. THE WORLD BANK. “Access to electricity (% of population)”. Disponível em: <http://data.worldbank.org/indicator/EG.ELC.ACCS.ZS?view=chart>. Acesso: 24 abr. 2022.

10. *Idem*.

11. THE WORLD BANK. “Life expectancy at birth, male (years)”. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.LE00.MA.IN?view=chart>. Acesso: 24 abr. 2022.

12. *Idem*.

em favelas localizadas em zonas urbanas.<sup>13</sup> Esse percentual era de 95% na República Centro-Africana, 71% no Afeganistão, 77% em Moçambique, 49% em Angola e 86% em São Tomé e Príncipe, para enumerar alguns.<sup>14</sup> Desnecessário dizer que nações desenvolvidas sequer entraram nessa estimativa, dada a inexistência ou inexpressividade da sua população submetida a esse tipo de situação precária. Quando o tema é saneamento básico ou número de crianças fora da escola, os dados são igualmente desalentadores. Em 2020, mais 1,7 bilhão de indivíduos não tinham acesso às instalações sanitárias básicas e, dentre esses, quase 900 milhões ainda defecavam a céu aberto.<sup>15</sup> Cerca de 58 milhões de crianças não frequentaram o ensino primário, sendo um terço delas proveniente de países da África Ocidental e Central.<sup>16</sup> Se os indicadores aqui apresentados são apenas alguns dos inúmeros disponíveis, ignorância quanto à miserabilidade da condição de seres humanos provenientes de países selecionados é algo que jamais pode ser alegado.<sup>17</sup> Se falarmos em desigualdade, os dados são ainda mais aterrorizantes.

Para se ter uma ideia, o homem mais rico do Vietnã ganha mais em um só dia do que os vietnamitas mais pobres auferem ao longo de dez anos, e sua riqueza é tão grande que, caso gastasse um milhão de dólares por dia, demoraria seis anos para fazê-la chegar ao fim.<sup>18</sup> Um estudo conduzido pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) mostrou que, nas últimas duas décadas, a diferença de renda entre o decil superior e inferior dos assalariados aumentou em 70% nos países cujos dados foram disponibilizados.<sup>19</sup> Uma excelente ferramenta capaz de fornecer uma visão geral e detalhada das desigualdades de renda é o sítio eletrônico da *World Wealth & Income Database*.<sup>20</sup> Da vastidão de informações ali disponíveis, extraímos algumas à guisa de ilustração. Nos Estados Unidos, em 2021, o percentil e o decil mais afortunados equivaleram a pouco menos de 20% e quase 46% da renda nacional, respectivamente. Tais números contrastam fortemente com o apurado tanto nas décadas anteriores nos Estados Unidos quanto em outros países desenvolvidos. Em 1973, os norte-americanos que integravam o 1% mais rico obtiveram aproximadamente 11% da renda nacional, ao passo que os 10% ficaram com exatos 35%.

---

13. THE WORLD BANK. "Population living in slums (% of urban population)". Disponível em: <http://data.worldbank.org/indicator/EN.POP.SLUM.UR.ZS?view=chart>. Acesso: 24 abr. 2022.

14. *Idem*.

15. WORLD HEALTH ORGANIZATION. "Sanitation" [atual. em jul. 2017]. Disponível em: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs392/en/>. Acesso: 24 abr. 2022.

16. UNICEF. "Rapid acceleration of progress is needed to achieve universal primary education". Disponível em: <https://data.unicef.org/topic/education/primary-education/#>. Acesso: 24 abr. 2022.

17. Todas as estimativas, separadas por indicador, feitas pelo Banco Mundial podem ser encontradas em: THE WORLD BANK. Disponível em: <http://data.worldbank.org/indicator?tab=all>. Acesso: 24 abr. 2022.

18. OXFAM. "Even it up: how to tackle inequality in Vietnam". *OXFAM*, Briefing Paper, jan. 2017, p. 7.

19. INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. *World of work report 2008: income inequalities in the age of financial globalization*. Genebra: ILO, 2008, p. ix.

20. WORLD WEALTH & INCOME DATABASE. "Top 1% national income share". Disponível em: <http://wid.world>. Acesso: 24 abr. 2022.

Numa análise comparativa, em países mais igualitários – como Noruega, Suécia, Finlândia e Dinamarca – o percentil superior obteve menos de 11% da renda nacional, segundo estimativas também coletadas em 2021. Apesar de os dados apresentados referirem-se a uma distribuição díspar de renda ou riqueza, equivoca-se quem pensa que a desigualdade está confinada em uma dimensão exclusivamente econômica. É que, assim como a pobreza, ela se descortina como fenômeno multidimensional. As desigualdades, ditas sociais, estão atreladas à repartição de poder político, bem como ao acesso à saúde, à educação e ao sistema habitacional. As disparidades de matriz econômica e social atuam de forma concomitante, reforçam-se e, como consequência, fazem alargar o fosso que separa os indivíduos. Um clássico exemplo é o de famílias de alta renda que, em razão da posição econômica favorável, são capazes de dar uma educação melhor aos seus filhos do que aquelas de baixa renda poderão oferecer.

Quanto mais desigual uma sociedade, maiores são os índices de violência e toxicodependência, dentre outros males, o que faz com que seus efeitos atinjam tanto os despossuídos quanto os mais abastados. Fronteiras, cercas e muros vêm sendo erguidos em nações desenvolvidas e em desenvolvimento e levam a um modo de vida cada vez mais segregado.

Ao não colocar os cidadãos em pé de igualdade social e política geram-se, ainda, reflexos de ordem psicológica. Numa sociedade em que a riqueza é traduzida em valor interior, afloram sentimentos de superioridade e inferioridade, de dominância e submissão, capazes de afetar a forma como nos relacionamos uns com os outros. Há, portanto, uma questão hierárquica forte em nações marcadas por profundas desigualdades.

Não basta constar na Declaração Universal de Direitos Humanos que “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos”, enquanto o que se vê, em realidade, é um profundo cenário de pobreza e exclusão, principalmente em nações em desenvolvimento e economias periféricas.

## Uma reflexão sobre como atua a tributação num cenário de exclusão

Como já dizia Charles Darwin, “se a miséria de nossos pobres não é causada pelas leis da natureza, mas por nossas instituições, grande é o nosso pecado”.<sup>21</sup> O Direito Tributário nos parece ser um dos ramos mais incompreendidos e subaproveitados da Ciência Jurídica. Pouco é dito sobre como as mazelas da sociedade em que vivemos são o espelho da estrutura do regime tributário. Pouco

---

21. “[...] *if the misery of our poor be caused not by the laws of nature, but by our institutions, great is our sin.*” DARWIN, Charles. *The Voyage of the Beagle*. Charles Darwin’s journal of researches. Nova Iorque: Penguin, 2001, p. 549 [originalmente publicado em 1839].

explorada as potencialidades das ferramentas de matrizes financeiro-tributárias para a realização da justiça social.

A origem desse problema nos parece repousar, antes de tudo, na aversão externada pelos indivíduos quando o assunto é o pagamento de tributos. Seja por razões históricas, egoísticas ou baseadas na percepção de que o dinheiro arrecadado é mal empregado, certo é que a tributação tende a ser negativamente vista, como uma espécie de fardo a ser, a todo custo, rejeitado. Mudar essa percepção é uma necessidade da mais extraordinária importância se pretendermos a reconstrução de um mundo melhor após a COVID-19.

O exercício do poder de tributar é imprescindível não só para a manutenção do aparato estatal, como também para a realização de valores sociais. Nesse sentido, a cobrança de impostos se descortina como importante instrumento para que a concepção de justiça distributiva de um Estado seja posta em prática. Isso porque, diferentemente do que acontecia nos Estados de modelo patrimonial, os recursos necessários para o exercício das atividades estatais contemporâneas advêm do pagamento de tributos. Sem eles, impossível a vida em sociedade.

Para a análise da política fiscal é necessário verificar não só a política de captação de recursos – cuja maior parcela, como já destacamos, é proveniente do exercício do poder de tributar – como também a política de aplicação dos recursos arrecadados. Somente a partir de uma abordagem holística, que contraponha receita e despesa, possível compreender muito da desigualdade social e das injustiças que ocorrem dentro de um determinado país.<sup>22</sup> Hipoteticamente falando, pode bem ser que uma sociedade, cuja faceta arrecadatória se mostre regressiva, seja justa. Para tanto, deverá ser a despesa altamente progressiva, de forma a neutralizar as desigualdades geradas pelo seu sistema tributário. Nesse compasso, o que se percebe é que, na teoria, o desenho do sistema tributário pode não ser determinante para a justa distribuição das riquezas entre os membros de uma sociedade. Entretanto, na prática, por ser a tributação uma das maiores ferramentas redistributivas existentes, o arranjo do sistema tributário se torna de suma importância para a conformação de uma (in)justa partilha de riqueza e propriedade.<sup>23</sup> Sem adentrarmos nas minudências dos regimes tributários de nações, é importante perceber que quanto maior o percentual de receitas advindas de impostos diretos, incidentes sobre a renda e o patrimônio, maiores são as probabilidades de estarmos diante de um Estado menos desigual. A *contrario sensu*, regimes tributários amplamente escorados em impostos indiretos tendem a prejudicar os grupos que já se encontravam em situação de vul-

---

22. Nesse sentido, cf. OLIVEIRA, Ludmila Mara Monteiro de; MAGALHÃES, Tarcísio Diniz; MOURA JÚNIOR, Manoel Nazareno Procópio. O bom IVA. In: DERZI, Misabel de Abreu Machado; SILVA, José Afonso Bicalho Beltrão da; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. *ICMS: diagnósticos e proposições* [1º Relatório ao Governador do Estado de Minas Gerais, Fernando Damata Pimentel]. Belo Horizonte: Arraes, 2017, p. 375-389, p. 381.

23. Nesse sentido, cf. SUGIN, Linda. “Theories of distributive justice and limitations on taxation: what Rawls demands from tax systems”. *Fordham Law Review*, v. 72, n. 5, p. 1.991-2.014, 2004, p. 2.014.

nerabilidade.<sup>24</sup> Em resumo, quando se objetiva a redução de desigualdade, a dependência deve ser maior sobre os impostos diretos do que sobre os indiretos. O *design* da política fiscal é crucial tanto para a redistribuição como para a distribuição, que visa, em primeiro lugar, melhorar a igualdade de oportunidades para pessoas de famílias de baixa renda, por meio de gastos públicos em saúde e educação, por exemplo. Em contrapartida, a redistribuição está relacionada às ações tomadas após a partilha de rendimentos disponíveis, de acordo com as regras de mercado. As ferramentas disponíveis para a sua realização incluem as formas de tributação progressiva, transferências de dinheiro para famílias de baixa renda e outros benefícios sociais. Como já frisado, ao contrário do que costuma ser divulgado, essas políticas redistributivas não impactam negativamente o crescimento e são cruciais para a minoração dos efeitos da desigualdade. O problema é que elites econômicas, que também controlam o poder político, são resistentes à adoção de formas progressivas de tributação, o que limita tanto a capacidade do Estado de mobilizar recursos para o cumprimento de seus objetivos quanto o desempenho de objetivos extrafiscais – como reduzir as disparidades sociais.

Pensar o direito tributário é muito mais do que pensar em formas de financiamento dos gastos estatais. A ele foi dado um papel maior: é ferramenta capaz de atuar em questões de primeira importância, como a transformação social, a realização de direitos e a mitigação das desigualdades. O desafio é fazer com que a estrutura tributária seja capaz de influenciar positivamente a consecução de tais objetivos. Do contrário, será mais uma força voltada a corroborar a perpetuação das injustiças desse nosso mundo.

Um sem-número de causas contribui para a situação de miserabilidade de milhares de indivíduos. Algumas delas são mais conhecidas, outras pouco abordadas. Dentre este último grupo certamente está o regime tributário global, mais especificamente: i) suas regras desenhadas em prol dos países desenvolvidos; ii) a remessa de lucros das multinacionais para países de tributação favorecida; iii) a concorrência tributária internacional por investimentos estrangeiros diretos; e iv) a dificuldade de se tributar a economia digital.

Para constatar tal dificuldade, basta reparar que o maior provedor de acomodações no mundo, o Airbnb, não possui uma propriedade sequer; o fenômeno Uber, aplicativo utilizado para o transporte de indivíduos em milhares de cidades no mundo, não é dono de veículos automotivos; os bem-sucedidos provedores de

---

24. De acordo com uma pesquisa conduzida pelo IPEA nos anos de 2008/2009, 10% das famílias mais pobres do Brasil destinam 32% da sua parca renda disponível para o pagamento de tributos. Esse percentual cai para 21% quando analisado o grupo dos 10% mais abastados. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Equidade social no Brasil: impactos distributivos da tributação e do gasto social* [Comunicados do IPEA nº 92]. Brasília: IPEA, 2011. O décimo mais pobre da população sofre uma carga total de tributos no valor de 32,8% da sua renda (29,1% de tributos indiretos e 3,7% de tributos diretos), ao passo que o décimo mais rico arca com um percentual de 22,7% de sua renda como carga tributária total, distribuídos da seguinte forma: 10,7% de tributos indiretos e 12,0% de indiretos. A tributação indireta é maior que a direta em nove das dez faixas de renda. Isso ainda sem mencionar ser, no Brasil, o grau de progressividade da tributação direta extremamente baixo.

filmes, séries de televisão e música via *streaming*, Netflix e Spotify, sem similar na história, operam longos anos sem pagar sua respectiva justa cota de tributos.

Ao mesmo tempo em que a pandemia ceifou milhares de vidas, devastou economias e produziu desemprego em massa, o que se constata em relação a grandes empresas digitais – que já tinham uma lucratividade extraordinária, frise-se – é um aumento ainda maior em seus rendimentos.<sup>25</sup> A verdadeira extensão das perdas arrecadatórias por esses fenômenos é incalculável, em que pese a certeza dos danos indelévels à capacidade de os Estados financiarem os serviços públicos vitais à sua população e se engajarem no combate à pobreza e à desigualdade. Estimativas apontam que países pobres vêm perdendo aproximadamente 170 bilhões de dólares em receitas tributárias anualmente, apenas considerando remessas para paraísos fiscais.<sup>26</sup> A queda na arrecadação não é impulsionada somente pela existência de paraísos fiscais. Atuam também outros fenômenos, como a acirrada concorrência tributária internacional, que estimula Estados a concederem elevados benefícios fiscais voltados à atração investimentos para seus respectivos territórios. Tais alterações nas legislações tributárias deveriam, em tese, surtir efeito apenas dentro dos limites de cada Estado-nação; entretanto, numa ordem globalizada, os reflexos dessas desonerações vão além-fronteiras.

Um estudo mensurou o impacto dessas benesses concedidas pelo governo de um dos países mais pobres do mundo, a República do Malawi<sup>27</sup>, a uma mineradora australiana, a Paladin. No caso em questão, além dos benefícios fiscais, a empresa demonstrou estar engajando na prática do *treaty shopping*,<sup>28</sup> visando minorar – ain-

---

25. Cf. THE ECONOMIST. “Winners from the pandemic: big tech’s COVID-19 opportunity”. *The Economist*, 4 abr. 2020; GALLOWAY, Scott. “Four tech giants are solidifying their dominance of the post-coronavirus world”. *Intelligencer*, 20 abr. 2020; ALBALADEJO, Angelika. “A tale of two pandemics: the rich are getting richer”. *Capital & Main*, 23 abr. 2020; PHILLIPS, Matt. “Investors bet giant companies will dominate after crisis”. *The New York Times*, 28 abr. 2020; KOVACH, Steve. “Big tech’s earnings prove it’s immune to the coronavirus”. *CNCB*, 4 maio 2020.

26. OXFAM. “Ending the era of tax havens: why the UK government must lead the way”. *OXFAM Briefing Paper*, mar. 2016. Disponível em: <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/ending-the-era-of-tax-havens-why-the-uk-government-must-lead-the-way-601121>. Acesso: 26 abr. 2022. Para uma estimativa detalhada das perdas arrecadatórias suportadas pela Europa, Estados Unidos, Ásia, América Latina, África, Canadá, Rússia e Oriente Médio, cf. ZUCMAN, Gabriel. “Taxing across borders: tracking personal wealth and corporate profits”. *Journal of Economic Perspectives*, v. 28, n. 4, p. 121-148, outono 2014, p. 140.

27. De acordo com o *Human Development Report 2015* (“Relatório de Desenvolvimento Humano 2015”), elaborado pelas Nações Unidas, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Malawi é 0,445, número este suficiente para colocá-lo na categoria daqueles países com baixo desenvolvimento humano. Malawi ocupa a 173ª posição dos 188 países e territórios com melhor qualidade para se viver. UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *UNDP*. Disponível em: [http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr\\_theme/country-notes/MWI.pdf](http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/MWI.pdf). Acesso: 26 abr. 2022.

28. “Método de elisão fiscal subjetiva, onde o planejamento tributário dá-se com base na utilização dos elementos de conexão do Direito Internacional, como o domicílio ou a sede da empresa, por exemplo. Opera-se o ‘*treaty shopping*’ com base nos acordos entre Estados que tenham por objetivo evitar a bitributação. A partir desses acordos o contribuinte estrutura seus negócios para ter acesso ao benefício fiscal do qual não era originariamente o beneficiário. Isto ocorre, na maior parte dos casos, com a inclusão em seus negócios de um elemento (sociedade) intermediário entre o contribuinte e a fonte dos rendimentos, com o fito exclusivo de beneficiar-se destes acordos.” KRAFT, Dan Markus. *Treaty shopping*. In: ARNAUD, André-Jean; JUNQUEIRA, E. B. (orgs.). *Dicionário de globalização: direito, ciência política*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 429, p. 429.

da mais – suas obrigações tributárias. Calcula-se que a Paladin deixou de pagar aos cofres públicos do Malawi aproximadamente 43 milhões de dólares no último sexênio.<sup>29</sup> Esse montante seria suficiente, por exemplo, para cobrir todas as despesas anuais envolvendo tratamentos médicos para 431 mil portadores do vírus HIV ou, ainda, para arcar com a remuneração anual de 17.000 enfermeiras ou 8.500 médicas ou 39.000 professoras.<sup>30</sup> Toda essa “economia em tributos” feita pela Paladin, resultado do regime tributário internacional e dos acordos firmados com o governo do Malawi, como narra a ActionAid, ocorreu sem que nenhuma lei fosse afrontada. É que o regime tributário internacional, com sua rede de tratados bilaterais, não só autoriza como também facilita a escolha, por parte das multinacionais, dos instrumentos que a ela serão aplicados. Dentro da mais estrita legalidade, o regime tributário internacional permite que a empresa australiana explore as minas de urânio presentes em Malawi sem honrar com aquilo que seria a sua justa contribuição para o bolo tributário. Enquanto isso, os malawianos, donos da riqueza mineral devassada sem a devida compensação, relegados às últimas posições em termos de desenvolvimento humano, arcam com suas obrigações tributárias porque a eles não é dado alívio nem possibilidade de realização de planejamento tributário para mitigar ou escapar da atuação fiscal.

As regras do regime tributário internacional, nos moldes atualmente concebidos, parecem-nos espelhar aquilo que Mateus professou, há quase 2.000 anos, em um dos versículos de seu Evangelho – “Porque a todo o que tem, dar-se-lhe-á, e terá em abundância; mas ao que não tem, até aquilo que tem ser-lhe-á tirado” (MATEUS, 25, 29). Colocando em termos simples, o regime tributário internacional dá para os seus atores mais favorecidos as melhores oportunidades, aumentando cada vez mais a distância que os separa daqueles que menos possuem. A predileção pela tributação na residência – benéfica às nações mais desenvolvidas – e os incentivos fiscais – concedidos a grandes conglomerados empresariais internacionais – são alguns dos indicativos de que as regras do atual regime tributário internacional não atuam nem mesmo de forma neutra, de modo a deixar as coisas como elas estão. Ao invés disso, contribuem para uma redistribuição às avessas, “de baixo para cima”, que agrava o problema da disparidade, seja entre indivíduos seja entre nações.

## **As vias da reconstrução de um mundo melhor (...)**

A sociedade civil, bem como líderes políticos e de organismos internacionais têm se valido da expressão “reconstruir melhor” (*build back better*) para indicar o caminho de como há de ser a retomada após a COVID-19. Depois de ter o mun-

---

29. ACTIONAID. *An extractive affair*: how one Australian mining company’s tax dealings are costing the world’s poorest country millions. Londres: ActionAid UK, 2015, p. 2.

30. *Idem*.

do se unido contra um inimigo comum – um vírus, no caso – e experienciado o medo coletivo de um fracasso da própria humanidade, renovadas as esperanças de podermos reerguer um novo mundo, muito mais acertado do que aquele existente pré-pandemia.

Caso não estejamos diante de mero exercício retórico, parece ser este o *timing* perfeito para (re)colocar no centro dos debates pautas que atuem a favor do desenvolvimento. Já é mais do que hora de superarmos uma “pactuação simbólica”<sup>31</sup> dos direitos humanos. É preciso pensar formas efetivas de construção de um mundo sem miséria, no qual ônus e bônus sejam distribuídos de forma equitativa e com maiores oportunidades para os que conosco compartilham o mais importante laço: o da humanidade.

### (...) pelo fortalecimento de lideranças regionais de economias emergentes

Desde as mais remotas épocas, a realidade é um produto das ideias da classe dominante. A ela interessa que enxerguemos o mundo a sua maneira, pois lhe convém que o *status quo* permaneça inalterado. Dada a assimetria de poder, o mesmo acontece no âmbito das relações entre Estados. Nações mais abastadas nos ditam o que é digno de preocupação e o que não é. Impõem a sua pauta e dizem que ela supostamente protege os interesses de todos. Exemplo disso é pregar uma *neutralidade* de regras tributárias que atuam, claramente, em seu favor.

Se valendo de termos altamente técnicos, conferindo ares de cientificidade ao regramento tributário que pretendem impor, excluem a temática do debate público e, até mesmo, fazem com que grandes nações emergentes se sintam inaptas a manifestar, uma vez que supostamente lhes faltaria *expertise* para tanto. Assim, embora seja constatada a carência de especialistas nascidos em países em desenvolvimento nas rodas internacionais em que colocada em pauta a tributação, soluções são apresentadas como se resultado de consenso fossem.

Ora, se “[a] tributação não é uma questão apenas técnica, mas eminentemente política e filosófica”<sup>32</sup>, haveria espaço para tentar sustentar uma inexistência de dissonância? Mais do que isso: se as regras provenientes do regime tributário internacional têm, em última análise, a finalidade definir qual a fatia da base tri-

---

31. Termo utilizado com amparo na tese de Marcelo Neves, que alerta para os riscos da inefetividade constitucional, resultado de uma “constitucionalização simbólica”. Isso implica “uma representação ilusória em relação à realidade constitucional, servindo antes para imunizar o sistema político contra outras alternativas. Por meio dele, não apenas podem permanecer inalterados os problemas e relações que seriam normatizados com base nas respectivas disposições constitucionais, mas também ser obstruído o caminho das mudanças sociais em direção ao Estado Constitucional.” NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. São Paulo: Martins Fontes, 2011, p. 326.

32. PIKETTY, Thomas. *O capital no século XX*. Trad. por Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2013 [e-book].

butária global pertence a cada nação, não parece evidente que cada qual agiria de modo a garantir o maior pedaço para si? O tal “consenso” quando o assunto é direito tributário internacional não existe.<sup>33</sup> O que há é mero endosso do posicionamento dos *experts* da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), verdadeiro “clube de países ricos”, que se autoproclama “líder de mercado no desenvolvimento de normas e recomendações tributárias.”<sup>34</sup> Cabe ainda promover indagações sobre aquilo que é tido como prioridade para nações emergentes e economias periféricas e para aquelas que já alcançaram mais elevado patamar de desenvolvimento. Os indicadores econômicos e não econômicos apresentados alhures comprovam que o cenário é extremamente dispar entre Estados. Temáticas como alternativas financeiro-tributárias para a erradicação da pobreza, mitigação da desigualdade e participação dos excluídos das benesses da globalização não ganham espaço no âmbito da OCDE.<sup>35</sup> O motivo para tal silêncio é facilmente percebido quando observada a composição da OCDE: são 38 países que, em larguíssima maioria, já alcançaram mais elevados graus de desenvolvimento. Para que, de fato, se possa “reconstruir [um mundo] melhor” (*build back better*) é imprescindível o aprimoramento dos processos de tomada de decisão que acontecem na seara internacional. Só com uma ampliação da deliberação democrática, sendo postos à mesa projetos contra-hegemônicos de resistência e contestação, a tão almejada salvaguarda da dignidade de todo e qualquer ser humano será alcançada. Cabe às lideranças regionais de economias emergentes se unirem para impor pautas e clamar por reformas que importem na adoção de uma concepção de justiça global mais robusta, onde inaceitável que, diante de tanta abundância, milhares ainda sofram de insegurança alimentar.

### (...) Pela compreensão de que deveres de justiça não têm fronteiras

Precisa é a observação de Jessé Souza de que “intelectuais e especialistas distorcem o mundo para tornar todo tipo de privilégio injusto em privilégio merecido ou, na maior parte dos casos, privilégio invisível enquanto tal.”<sup>36</sup> E exemplo disso é a atribuição de causas unicamente internas à pobreza (absoluta e relativa)

---

33. Denunciando a ausência de vozes uníssonas, Lee Sheppard pontua que “[o] consenso internacional deve ser mais precisamente apelidado de antigo consenso europeu.” SHEPPARD, Lee A. “The end of transfer pricing?” *Tax Notes International*, p. 1.172-1.173, 24 set. 2012.

34. CHRISTIANS, Allison. “Networks, norms and national tax policy”. *Washington University Global Studies Law Review*, v. 9, p. 1-38, mar. 2009, p. 4.

35. Como bem sintetizado por NANCY FRASER, “não há redistribuição ou reconhecimento sem representação.” FRASER, Nancy. Reframing justice in a globalizing world. In: FRASER, Nancy. *Fortunes of feminism: from state-managed capitalism to neoliberal crisis*. Londres: Verso, 2013, p. 189-208, p. 189.

36. SOUZA, Jessé. *A tolice da inteligência brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite*. São Paulo: LeYa, 2015, p. 11.

de nações em desenvolvimento e também de economias periféricas. Os indivíduos que, por pura aleatoriedade, nasceram ali são condenados ao analfabetismo, à baixa expectativa de vida, à carência de condições sanitárias mínimas, dentre uma série de outros malefícios inerentes à situação de pobreza e desigualdade mencionadas anteriormente. Disseminado um discurso de que tais nações são supostamente inferiores tecnicamente, corruptas, incapazes de aproveitar as benesses promovidas pela globalização e naturalmente inaptas ao progresso. Por outro lado, nos países desenvolvidos, estariam concentradas todas as virtudes: os indivíduos não só seriam merecedores das posições que ocupam como também seriam superiores às nações que não alcançaram o mesmo grau de desenvolvimento.

Raramente é lembrado o quanto essas nações prosperam sobre os ombros desses Estados tidos como atrasados, onde não se consegue prover as necessidades básicas de uma parcela substancial de sua população. É claro que indivíduos nascidos em países desenvolvidos sofrem privações, mas não há dúvidas de que, felizmente, eles representam uma esmagadora minoria.

Se, há anos, com a globalização e o desenvolvimento das telecomunicações a interdependência já era clara, mais evidente ainda se fez com a pandemia da COVID-19. Decisões implementadas por uma única nação têm potencial de influenciar uma série de outras. Instituições compartilhadas – à exemplo da OCDE, Fundo Monetário Nacional (FMI), Banco Mundial (BM) etc. – exercem substancial influência no delineamento de políticas a serem adotadas pelas nações.

Isso sinaliza para o fato de que as iniquidades que precisamos combater não são apenas fruto do passado, não se tratam somente de dívidas de raízes históricas, mas resultam de um presente injusto, fruto de uma ordem global constituída em benefício de alguns, que alija milhões e os relega a uma condição indigna de existência. Injustiças estruturais globais atuam de modo imperceptível aos nossos olhos.

A verdade é que enquanto nações emergentes e economias periféricas não protestarem por políticas redistributivas globais mais justas, continuarão a carregar o maior fardo pelas injustiças estruturais de um mundo interconectado e abrigar aqueles com menor grau de escolaridade, com menos ambiciosos prospectos de vida, com menos oportunidades de defesa de seus próprios interesses.

Por esses motivos, o combate à pobreza e à desigualdade em âmbito global precisa ser enquadrada em termos de justiça – e não de caridade. Os deveres da justiça são considerados deveres com os quais devemos cumprir e, no caso de inobservância, são tomadas medidas para que sejam fielmente executados. O mesmo não acontece com obrigações caritativas ou humanitárias, uma vez que sua base está na voluntariedade daquele que presta a ajuda. Onde se impõe um tributo com a finalidade prover aos pobres, pagá-lo é um dever, uma obrigação de contribuir e, na hipótese de descumprimento, são empregados meios alternativos de cobrança. Neste cenário, o auxílio aos pobres se torna um direito, e não um favor. As ações de caridade, por outro lado, não podem ser exigidas: dependem da discricionariedade

dade e da empatia do doador.<sup>37</sup> Em termos formais, deveras permaneceu nas mãos dos legisladores nacionais o arquétipo do sistema tributário; porém, não se pode deixar de reconhecer a influência de outros autores não confinados aos limites do Estado-nação no processo de elaboração dessas normas, como abordado em tópicos precedentes.<sup>38</sup> A ascensão e o recrudescimento de compartilhamento de instituições num ambiente de profunda interdependência, marcado por uma história de exploração, são fatores que explicam, em larga medida, a discrepância das potencialidades de desenvolvimento humano, apurada estatisticamente. À população das nações desenvolvidas, acesso aos instrumentos necessários para o florescimento das capacidades individuais; aos povos dos países emergentes e economias periféricas, esquecimento e miséria. Por ser a pobreza resultado de injustiças estruturais e de disfunções sistêmicas na repartição de riquezas, não poderá ser combatida por atos voluntários de benevolência. Tais ações apenas mascaram as consequências dessas iniquidades, deixando intacto o injusto sistema edificado. Dessa forma, “[s]e as desigualdades da distribuição global atual são injustas, a justiça não requer que os ricos deem mais, exige que os pobres obtenham mais antes dos atos individuais de caridade.”<sup>39</sup> A leitura dos tantos documentos jurídicos firmados sobre direitos humanos, ademais, corrobora a clara atribuição de responsabilidade à comunidade internacional para a realização das robustas demandas de justiça ali firmadas. Da dignidade inerente a todo indivíduo decorreu o reconhecimento de uma série de direitos que vão desde a exigência de condições de vida decente, passando por uma remuneração justa, até a salvaguarda do mais elevado nível possível de saúde mental do indivíduo. Além disso, os líderes mundiais se comprometeram a garantir a igualdade de oportunidades, mitigar as desigualdades de resultados e ainda reduzir as desigualdades dentro dos países e entre eles.

---

37. Como Thomas Nagel bem aponta, nenhum mal poderá recair sobre aquele que se furta a praticar atos beneficentes. NAGEL, Thomas. “Poverty and food: why charity is not enough”. BROWN, Peter; SHUE, Henry (eds.). *Food policy: the responsibility of the United States in the life and death choices*. Nova Iorque: Macmillan, 1977, p. 54–62, p. 56.

38. “Não se deve ignorar o poder de persuasão de organismos internacionais e dos demais agentes transnacionais, que têm se valido de pressão política e econômica, aliada a uma retórica homogeneizante, embasada por um discurso tecnicista de acesso privilegiado ao conhecimento, que é plenamente capaz de convencer líderes políticos e forças locais de que a única alternativa que se apresenta é conformarem-se. Afinal de contas, na Era da Informação, o conhecimento é uma das mais expressivas fontes de poder. É preciso lembrar, acima de tudo, que muitos países não possuem o *know-how* necessário para realizar escolhas complexas, sendo alvos fáceis de cooptação. Com uma tal compreensão que, embora possa soar pouco simpática, é mais realista, denota-se que a tributação deixou, há muito, de ser um assunto exclusivo de cada nação. Agradando ou não, muitas das observações referenciadas nos tópicos anteriores apontam claramente para uma ressignificação da ideia de soberania tributária, que deve ser compreendida hodiernamente em um sentido dilatado. Em alguns casos, conforme vimos, essa tentativa de reestruturação cooperativa das soberanias tributárias fica evidente, como se percebe pelos esforços do G7 e do G20, por influência da OCDE. Dentro dessa nova compreensão do poder de tributar, que se tenta emplacar, antes não estatais e quase estatais são tomados como cotitulares de uma soberania tributária *de facto*, que constrange o exercício pelos Estados de suas soberanias tributárias *de jure*, seja na modalidade administrativa ou, até mesmo, legislativa.” MAGALHÃES, Tarcísio Diniz. *Governança tributária global: Limitações externas ao poder de tributar (e de não tributar) na pós-modernidade*. Belo Horizonte: Arraes, 2016, p. 174-175.

39. MOELLENDORF, Darrel. *Cosmopolitan justice*. Boulder: Westview Press, 2002, p. 83.

Por não restarem dúvidas sobre o que devemos uns aos outros, tomando por base os compromissos internacionalmente assumidos, principalmente no seio da Organização das Nações Unidas (ONU), o que importa é determinar como tais direitos serão financiados.

### (...) Pela tributação global para o financiamento do desenvolvimento

Os pactos e compromissos internacionais firmados em matéria de direitos humanos, impecavelmente, delimitaram o “lado da demanda” da justiça; entretanto, o “lado da provisão” foi relegado a segundo plano. Ora, não adianta reconhecer direitos, sem indicar como deverão ser financiados. Três alternativas são vislumbradas.

A **primeira delas** demandaria uma severa limitação de direitos de propriedade para uma repartição equânime dos bens necessários à garantia de uma vida com abundância para todos. Para a construção dessa sociedade ideal, concebida por pensadores como Thomas More, haveria de se romper com o sistema capitalista.<sup>40</sup> Apesar de inúmeras críticas à ideologia capitalista de livre mercado poderem ser tecidas, isso não significa uma oposição ao capitalismo nem que a realização dos direitos humanos dependa de seu fim.<sup>41</sup> A **segunda alternativa**, a qual vem sendo utilizada, é a Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD). Seja por estar inserida no campo dos atos *voluntários* de caridade, seja por muitas vezes vir em forma de empréstimos, seja por não raro estar atrelada aos interesses econômicos e geopolíticos das nações doadoras, seja por ser três vezes inferior aos custos suportados pelos países mais pobres com restrições comerciais impostas pelas nações abastadas<sup>42</sup>, merece ser desconsiderada por não impor o *dever* de financiar o desenvolvimento. Se comparadas à AOD, a **terceira fonte de financiamento** – a tributação – goza de maior grau de previsibilidade e menor volatilidade. Esses dois males dos quais padecem a AOD foram, há mais de dez anos, explicitamente evidenciados pelo Relatório Landau, quando se discutiam fontes alternativas de financiamento. Foi frisado que a

[...] *volatilidade* decorre dos procedimentos orçamentários dos doadores, das mudanças nas prioridades, dos atrasos administrativos na tomada de decisões [...]. Na maioria das vezes, por não terem causas objetivas e identificáveis é difícil de-

---

40. Cf. MORE, Thomas. *Utopia*. Lisboa: Caluste Gulbenkian, 2006.

41. Ha-Joon Chang, em seu “23 Coisas que não nos contaram sobre o capitalismo”, frisa não ser o livro “um manifesto anticapitalista. Ser crítico da ideologia de livre mercado não é o mesmo que ser contra o capitalismo. Apesar de seus problemas e limitações, acredito que o capitalismo ainda é o melhor sistema econômico que a humanidade inventou. A minha crítica é de uma versão específica do capitalismo que tem dominado o mundo nas últimas três décadas, qual seja, o capitalismo de livre mercado. Essa não é a única maneira de conduzir o capitalismo e, certamente, não é a melhor, como o registro das últimas três décadas mostra.” CHANG, Ha-Joon. *23 things they don't tell you about capitalism*. Londres: Allen Lane, 2010 [ebook].

42. STIGLITZ, Joseph. *Making globalization work*. Nova Iorque: W.W. Norton & Co, 2006, p. 78.

terminar a razão da volatilidade. Portanto, é impossível antecipá-las. A assistência não é apenas volátil; também é, e acima de tudo, imprevisível. [...] A *imprevisibilidade* da assistência também reduz consideravelmente a sua eficácia. Penaliza os investimentos e os programas mais necessários para o desenvolvimento: seja por levar ao abandono de alguns deles (que não podem ser programados durante vários anos nos orçamentos dos países beneficiários); seja por ser sua eficácia muito comprometida pelo desaparecimento ou redução do investimento público externo (uma estrada que não é mantida ou não se sabe se será finalizada não contribui para o desenvolvimento de uma região); ou seja pelo aumento dos custos dos projetos, porque eles são frequentemente interrompidos. Essas incertezas afetam particularmente os programas que mais necessitam de estabilidade e continuidade a longo prazo, os quais mais fortemente e mais diretamente contribuem para a redução da pobreza e para a consecução dos Objetivos do Milênio.<sup>43</sup>

Não estamos a desencorajar indivíduos e nações a praticarem atos de caridade. O que importa esclarecer é que contribuições voluntárias não são o antídoto para curar as mazelas da sociedade. Ao mascararem suas lamentáveis consequências, deixam de atacar suas verdadeiras causas – é dizer, enquanto a compreensão da origem da pobreza e as formas para o seu combate estiverem dissociadas de um *viés institucional*, os despossuídos continuarão a sê-lo.

Portanto, sem romper com o sistema capitalista e sem esperar que deveres de justiça sejam financiados por ações voluntárias de benevolência, o tributo se apresenta como a mais óbvia, mais liberal e mais eficiente fonte para captação de recursos e promoção da justiça global. O pagamento de tributos espelha a assunção de responsabilidade coletiva, decorrente da submissão a uma mesma estrutura institucional, incumbida de repartir os ônus e os bônus da interação social. Como essa estrutura e essa interação não mais estão confinadas dentro das fronteiras do Estado, a tributação global nos parece ser a fonte mais previsível de recursos para financiar o desenvolvimento de todos os que habitam esse nosso planeta.

A implementação prática de tributos globais não demandaria complexas reformas institucionais, tampouco a criação de uma estrutura supranacional para sua regulamentação, fiscalização, arrecadação e distribuição de receitas. Isso porque tributos de vocação global poderão ser unilateralmente criados, desde que reflitam interesses que transcendam as fronteiras nacionais e que as receitas arrecadadas sejam repassadas a fundos internacionalmente organizados para o custeio de projetos globalmente acertados ou vertidas diretamente aos cofres dos países receptores, desde que a destinação tenha sido previamente especificada.

Tomando por base as notas características dos tributos globais apresentadas, podemos, com segurança, afirmar que já, inclusive, são realidade. Um primeiro

---

43. GROUPE DE TRAVAIL PRÉSIDIÉ PAR JEAN-PIERRE LANDAU. *Les nouvelles contributions financières internationales*: rapport au Président de la République. Paris: La documentation Française, 2004 (Collection des Rapports Officiels), p. 31-32.

exemplo já posto em prática é o caso do imposto sobre o carbono, instituído unilateralmente pela Noruega, cuja receita é remetida a fundo internacional para financiamento de metas mundialmente fixadas.<sup>44</sup> Um segundo modelo – igualmente já em execução pelas mãos de nove Estados, nos quais vigoram o imposto sobre passagens aéreas – compreende a concepção conjunta de um tributo por todos ou alguns países, com potencial harmonização de base de cálculo e alíquota, cuja cobrança é internamente imposta pelas respectivas autoridades fiscais, sem que a totalidade da receita recolhida integre os orçamentos domésticos, uma vez que destinada – ainda que em parte – a encher os cofres internacionalmente geridos para o subsídio de interesses da comunidade mundial.<sup>45</sup> Os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM)<sup>46</sup> e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)<sup>47</sup>, por terem sido traduzidos em objetivos reais, concretos e quantificados os direitos humanos universalmente pactuados, contribuiriam sobremaneira para a criação dos tributos globais. Por detalharem o custo para o cumprimento de cada uma das 17 metas fixadas, tem-se uma estimativa da receita que deverá ser arrecadada para fazer frente a essas demandas. Isso poderia servir não só de parâmetro decisório sobre a espécie de tributo global a ser posto em prática, mas também auxiliaria na destinação das receitas arrecadadas. Os fatos dados sobre a pobreza, coletados em cada uma das nações do mundo, também serviriam de critério para determinar a repartição das receitas arrecadadas com o(s) tributo(s) implementado(s). Parece-nos que questões de natureza técnica não seriam empecilhos à introdução dessa nova fonte de financiamento.

Se “direitos não nascem em árvores”<sup>48</sup>, é urgente que sejam buscados meios não voláteis e previsíveis para financiá-los. Do contrário, permanecerão mero exercício retórico, incapazes de ganhar vida e abandonar o papel.

---

44. Cf. UNITAID. “How we work?”. Disponível em: <<http://www.unitaid.eu/en/how/members>>. Acesso: 23 maio 2022.

45. Cf. LEADING GROUP ON INNOVATIVE FINANCING FOR DEVELOPMENT. “International Solidarity Levy on Air Tickets”. *Leadinggroup.org*. Disponível em: <http://www.leadinggroup.org/rubrique177.html>. Acesso: 20 maio 2022.

46. Os ODMs pretendiam transformar o mundo a partir da implementação de oito metas: 1. Acabar com a fome e a miséria; 2. Educação básica de qualidade para todos; 3. Igualdade entre sexos e valorização da mulher; 4. Reduzir a mortalidade infantil; 5. Melhorar a saúde das gestantes; 6. Combater a AIDS, a malária e outras doenças; 7. Qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; e 8. Todo mundo trabalhando pelo desenvolvimento. ODM BRASIL. Os Objetivos do Milênio. Disponível em: <http://www.odmbrasil.gov.br/os-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio>. Acesso: 23 maio 2022.

47. Os arrojados ODS miram: 1. Erradicação da pobreza; 2. Fome zero e agricultura sustentável; 3. Saúde e bem-estar; 4. Educação de qualidade; 5. Igualdade de gênero; 6. Água potável e saneamento; 7. Energia limpa e acessível; 8. Trabalho decente e crescimento econômico; 9. Indústria, inovação e infraestrutura; 10. Redução das desigualdades; 11. Cidades e comunidades sustentáveis; 12. Consumo e produção responsáveis; 13. Ação contra a mudança global do clima; 14. Vida na água; 15. Vida terrestre; 16. Paz, justiça e instituições eficazes; e 17. Parcerias e meios de implementação. NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. “Transformando o nosso mundo”. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso: 23 maio 2022, p. 18-19.

48. Cf. GALDINO, Flávio. *Introdução à teoria dos custos dos direitos*: direitos não nascem em árvores. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. No mesmo sentido, cf. o Cap. 1 (“A face oculta dos direitos fundamentais: os

## Considerações finais

Parece verdade que “[t]oda boa ideia passa por três etapas: primeiro é ridicularizada, depois é violentamente antagonizada e por último é universalmente aceita como autoevidente”<sup>49</sup>, mormente quando questiona a ideologia hegemônica. Se, na maioria das vezes, reconciliamo-nos com o *status quo* e conformamo-nos com um destino já traçado, supostamente imutável, a pandemia da COVID-19 pode bem sinalizar um ponto de inflexão.

A crise econômica, sanitária e humanitária que assolou o globo nos colocou diante de nossa própria vulnerabilidade, fez gritante nossa interdependência e escancarou as disparidades existentes entre e dentro das nações. Impôs que refletíssemos sobre nossas vidas, sobre as políticas adotadas pelos governantes que elegemos e, acima de tudo, sobre o legado que estamos deixando para gerações vindouras. Decidiu-se ser tempo de mudança!

Por motivo dos efeitos econômicos provocados pela COVID-19, entraram na estatística como sendo extremamente pobres mais de 100 milhões de pessoas, além de a distância entre abastados e despossuídos aumentar em largas passadas. Para que a vontade de “reconstruir [o mundo] melhor” (*build back better*) não seja mera retórica, esvaziada de ações e políticas concretas, devem as lideranças regionais de economias emergentes tomar ciência da força de sua causa.

O momento é oportuno para evidenciar como fatores sobre os quais exercemos nenhum controle – entre eles, o país de nascimento – são cruciais na determinação dos nossos prospectos de vida. Se a dignidade de todo e qualquer ser humano merece ser resguardada, inexistente justificativa para que, num mundo tão interdependente economicamente e submetido às mesmas regras provenientes de instituições internacionais, a riqueza e o progresso sejam apropriados por cidadãos afortunados que, por razões acidentais, nasceram em países desenvolvidos.

A comprovação da existência de uma estrutura básica global, da qual emanam regras tributárias que atuam contra o desenvolvimento de nações emergentes e economias periféricas, demanda que deveres de justiça deixem de estar confinados aos limites territoriais do Estado-nação.

Às lideranças regionais de economias emergentes cabe clamar que as regras provenientes das instituições internacionais sejam projetadas de modo a salvaguardar os direitos humanos reconhecidos na DUDH e reconfirmados em diversos pactos, tratados, cartas, objetivos e declarações posteriormente acordados. Cabe a elas

---

deveres e os custos dos direitos”) de NABAIS, José Casalta. *Por um estado fiscal suportável*: estudos de direito fiscal. Coimbra: Almedina, 2005.

49. SCHOPENHAUER, Arthur Apud WAHL, Peter. “From concept to reality: on the present state of the debate on international taxes”. *Friedrich Ebert Stiftung Briefing Paper*, jun. 2006, p. 8. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/50422.pdf>. Acesso: 15 maio 2022.

demonstrar que deveres de justiça não são financiados por atos de benevolência e caridade. De nada adianta querer construir um novo mundo, seguindo uma mesma cartilha. Para que a reconstrução de um lugar melhor seja posta em prática, a tributação global precisa ser levada a sério.



# TRIBUTOS GLOBAIS, REDUÇÃO DE DESIGUALDADES E DEMOCRATIZAÇÃO: ESFORÇOS EM DESENHO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA UMA ASSOCIAÇÃO PROMISSORA

*Francisco Mata Machado Tavares<sup>1</sup>*

## **Resumo**

O objetivo da pesquisa aqui apresentada é a abertura de um enfoque procedimental ao debate sobre a implementação de tributos globais como meios de erradicação da pobreza e redução das desigualdades. O objeto de discussão teórico-so-

---

1. Bacharel em Direito, mestre e doutor em Ciência Política pela UFMG. Professor Associado da Faculdade de Direito da UFG, onde atua como docente permanente dos Programas de Pós-Graduação em Direitos Humanos (mestrado e doutorado) e em Direito e Políticas Públicas (mestrado) e coordena o Grupo de Estudos e Pesquisas Sociofiscais – GESF. Recebe bolsa de produtividade do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da UFG. Possui artigos publicados em periódicos como *Revista Dados*, *Revista Lua Nova*, *Revista Opinião Pública*, *Revista Sociedade & Estado* e *Revista de Investigações Constitucionais*.

cial é o horizonte normativo de uma conferência mundial orientada à deliberação sobre os parâmetros para a implementação de exações exigíveis e administradas em escala inter ou transnacional. A perspectiva eleita compreende um olhar duplamente referenciado no campo interdisciplinar da Nova Sociologia Fiscal e nas premissas teóricas do neoconstrutivismo em desenho de políticas públicas. A investigação conduzida possui natureza preponderantemente teórica e ensaística, valendo-se de um diálogo crítico com as lacunas sobre a dimensão político-democrática detectadas no estado da arte dos estudos referentes a tributos globais e fundos destinados ao alcance das metas 1 e 10 dos objetivos para o desenvolvimento sustentável. A contribuição alcançada é de que, com base na literatura sobre fiscalidade e democracia, o êxito em políticas sociais custeadas por fundos específicos pressupõe regimes tributários que as ancorem e, adicionalmente, processos decisórios democráticos que legitimem esses regimes. Conclui-se que a experiência brasileira de conferências nacionais pode oferecer uma referência procedimental para que os debates sobre tributos globais se aproximem de medidas concretas e deixem o estrito terreno das discussões acadêmicas ou das tratativas burocráticas preliminares.

**Palavras-Chave:** Tributação Global; Pobreza e Desigualdades; Teoria Democrática Contemporânea.

## Introdução

A pesquisa aqui relatada partiu da premissa de que o acirramento das desigualdades em escala global desde os últimos anos do século XX (MOYNS, 2018; PIKETTY, 2014) é uma das principais variáveis para a explicação do quadro em que os regimes democráticos se encontram em retrocesso (OFFE, 2013; NORRIS & INGLEHARDT, 2019; LEVITSKY & ZIBLATT, 2019) e os direitos fundamentais, em especial os sociais, tendem a se esvaír sob um contexto definido como “era da austeridade” (STREECK, 2014). Sobre estas bases, fez-se um esforço interdisciplinar associado ao campo da Nova Sociologia Fiscal, com vistas a uma aproximação entre os debates sobre democracia radical, desenho de políticas públicas (SCHNEIDER & INGRAM, 1997) e finanças públicas globais. Pretendeu-se erigir uma ponte analítica entre os seguintes elementos da discussão contemporânea acerca da redução de desigualdades:

i) As propostas de implementação de tributos globais. Estas iniciativas têm como gênese intelectual remota o tributo sobre operações financeiras proposto por James Tobin (1978) e alcançam formulações mais recentes, a exemplo da tese em favor de um tributo global sobre o capital (PIKETTY, 2014). A ideia encontra ressonância nas relações internacionais a partir da constituição do Grupo Líder em Financiamento Inovador para o Desenvolvimento, composto por 66 países e co-

nhecido como “Grupo Lula”, em referência ao presidente do Brasil que propôs e lançou referido fórum (FRANÇA, 2020)<sup>2</sup>;

ii) A iniciativa em favor da instituição de um Fundo Global para a Proteção Social, recentemente versada, após consultas a Estados Nacionais, organizações da sociedade civil, lideranças políticas e intelectuais, na 47ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU, entre junho e julho de 2021;

iii) E os estudos dedicados a desenhos institucionais que harmonizem, em ampla escala, noções de democracia radical (COHEN & FUNG, 2004) que pressupõem tanto espaços participativos formais, como a porosidade dos processos decisórios aos informais fluxos comunicativos emanados da esfera pública, como se observou, em forma germinal, nos conselhos, conferências e fóruns afins no Brasil entre 2003 e 2015 (AVRITZER & SILVA, 2009).

O trabalho se ancorou em um referencial teórico que prevê centralidade à redução das desigualdades como objetivo político global na atualidade. Partiu-se da recente obra de uma das principais referências teóricas sobre os Direitos Humanos na contemporaneidade, Samuel Moyn. O autor discute o modo como a declaração de liberdades em escala mundial e o reconhecimento formal de um mínimo devido a todas as pessoas não seriam o bastante para que os objetivos de dignidade, bem-estar, paz, respeito e liberdade sejam alcançados. Se Bobbio dissesse que o problema dos Direitos Humanos “não é tanto o de justificá-los, mas de protegê-los” (2004, p. 23), Moyn (2018) avançou para entender que a questão da desigualdade – mais ampla do que o combate à pobreza e relacionada a medidas redistributivas mais incisivas – transborda sobre as lutas por direitos humanos ocorrentes desde o final do século XX. Neste contexto, o autor conclui que os movimentos em busca de igualdade deverão “tomar para si a tarefa da governança, local e global, e não da crítica sozinha”<sup>3</sup> (MOYN, 2018, p. 219), com vistas à institucionalização de um sistema global de bem-estar social.

Uma institucionalidade mundial de bem-estar social pode se inspirar no modo como arranjos semelhantes foram possíveis em escala nacional. Há relativo consenso, quando se trata da trajetória histórica do Estado-nação, acerca de uma mútua determinação entre processos de constitucionalização, ampliação de espaços decisórios com ânimo democratizante e implementação de sistemas tributários. Schumpeter (1991), ao lançar as bases da Sociologia Fiscal, declara que a questão tributária se define como o “trovão da história”, a explicar elementos culturais, políticos e econômicos das sociedades modernas. Para o autor, que se referencia na trajetória dos principados germânicos da modernidade nascente, a tributação moveu os anseios por prestação de contas e cessão de poderes exigidos por contribuintes em relação ao Estado. Norbert Elias (2011), a partir da história francesa, apresenta semelhante

---

2. Disponível em: <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/development-assistance/innovative-financing-for/>. Acesso: 8 jan. 2022.

3. Tradução livre. No original: “*take on the task of governance, local and global, and not critique alone*”.

relato e percebe na máquina de arrecadação e contabilidade pública concernente à *Chambre des Aide* a forma germinal das modernas burocracias de Estado. Charles Tilly (2007), uma referência central na história do Estado moderno, propõe que a sequência composta por extração (tributos), seguida de resistência, repressão e, enfim, barganha – usualmente, direitos e democracia –, explica em grande medida o mecanismo de afirmação do Estado constitucional. Esta vinculação entre democracia, direitos fundamentais e imposição tributária mantém-se válida também para o Sul Global (MCCORLEY, 2016) e para o tempo presente (PRICHARD et al., 2018).

Ocorre, porém, que a discussão atualmente em curso na ONU sobre a implementação de um Fundo Global para a Proteção Social baseia-se em relatório (DE SCHUTTER, 2021) que não acatou sugestões formalmente encaminhadas por grupos da sociedade civil, a exemplo da Tax Justice Network, quanto à criação de tributos voltados ao respectivo custeio. O fundo proposto é, ademais, limitado a medidas que reduzem a pobreza (meta 1 dos objetivos para o desenvolvimento sustentável). Não mira, portanto, a mitigação de desigualdades (meta 10).

Este artigo conecta os três debates acima apresentados, com vistas a responder à seguinte pergunta: quais seriam os parâmetros norteadores de um desenho institucional para a implementação democrática de tributos globais afetados ao custeio de um fundo de combate às desigualdades e à pobreza?

O estudo efetivado se justificou em uma lacuna detectada na literatura quanto à associação entre tributos globais, processos democráticos em amplas escalas e desenhos de políticas públicas.

Como se extrai de um detalhado estudo publicado em dezembro de 2021 (ROSSER, 2021), as desigualdades de renda e riqueza em escala mundial se manifestam em grande medida na forma de um Norte Global rico e menos iníquo e de um Sul Global pobre e mais desigual. O lugar onde uma pessoa nasce é a principal variável a explicar se ela terá ou não acesso a direitos e condições materiais de viver dignamente. Os dados levantados indicam que medidas redistributivas referenciadas no cumprimento das metas 1 e 10 dos objetivos para o desenvolvimento sustentável não terão êxito caso se limitem a uma soma de políticas nacionais. O documento conclui pela “distribuição internacional” como uma estratégia mais promissora para que se alcance um cenário mais igualitário.

Percebe-se, contudo, que os estudos sobre tributos globais – expedientes por excelência para políticas de distribuição internacional – não estão suficientemente conectados aos âmbitos do desenho de políticas públicas e da teoria democrática contemporânea. Isto contribui para que sejam preponderantemente entendidos como não factíveis ou utópicos.

Assim, conduziu-se uma pesquisa de Nova Sociologia Fiscal<sup>4</sup>, afiliada ao campo da “*policy design*”, que conectou a possibilidade de fóruns deliberativos e

---

4. Trata-se de área do conhecimento interdisciplinar que, a partir de conceitos e técnicas de pesquisa provenientes do Direito Público, da Sociologia Econômica, da Ciência Política e da Economia Política, se propõe

participativos em escalas amplas, com base na experiência brasileira entre 2003 e 2015 (i); as proposições e discussões sobre tributos globais endossadas por 66 países reunidos sob o “Grupo Lula” (ii); e as discussões atualmente em curso na ONU quanto à constituição de um Fundo Global para a Proteção Social (iii).

Discutiu-se a hipótese de que os novos arranjos democráticos voltados à ampla escala, como conferências e conselhos, a exemplo do que se implementou no Brasil entre 2003 e 2015, podem fornecer pistas para um desenho institucional de tributos incidentes transnacionalmente, que custeariam o Fundo Global para a Proteção Social, permitindo-se que esta potencial instituição do Direito Internacional Público alcance efeitos sobre a redução da pobreza e, adicionalmente, a mitigação das desigualdades.

Adotou-se o tipo de estudo “Policy Design”, na modalidade “Policy Design for Democracy”. Esta linha teórico-metodológica se propõe a informar o desenho de políticas públicas com centralidade no princípio democrático e ostensiva preocupação em evitar tanto tendências tecnocráticas, como a não percepção de opressões relacionadas a fatores como gênero, raça, origem, orientação sexual ou classe. Assim, estabelece balizas metodológicas para que a elaboração institucional de políticas públicas possa alcançar, a um só tempo, a representação de interesses própria ao pluralismo, a eficiência associada à *public choice* e ao combate a opressões próprio às teorias críticas.

O desenho de políticas nessa perspectiva inicia-se com a definição de um contexto, com suas construções sociais, formas de distribuição de poderes, instituições já existentes e culturas institucionais. A partir destes dados, passa à dinâmica do desenho, que culmina na definição de problemas e objetivos, agentes e estruturas de implementação, alvos e regras, além de racionalidades e premissas. Estas, por fim, são submetidas a uma tradução, que as torna abertas e compreensíveis à participação de amplos grupos populacionais, de modo a influenciar sobre a solução de problemas, a (re)definição da cidadania, a construção de valores democráticos e a conformação participativa de medidas entendidas como promotoras de igualdade e inclusão.

O texto compreende cinco seções, computadas esta introdução e um breve tópico conclusivo. A segunda seção, a seguir, trata da relevância da dimensão tributária para a construção de instituições jurídico-políticas, a garantia de direitos fundamentais e a representação política democrática, o que acopla o tema dos tributos globais à agenda sobre os objetivos para o desenvolvimento sustentável. Adiante, a terceira seção compreende os limites procedimentais atualmente ocorrentes nos estudos acadêmicos e nos debates intergovernamentais sobre tributos globais. A partir da constatação de que os processos decisórios são indecomponíveis do resultado das políticas de tributação em escala transnacional, a quarta seção discute desenhos

---

a entender fenômenos sociais sob a adoção dos tributos e finanças públicas como variáveis independentes. Sobre o tema, confira-se Martin, 2020.

de políticas públicas que confirmam suficiente legitimidade democrática a tributos cobrados, administrados e com o produto de suas arrecadações definidos em plano global.

## **Justiça Global, Tributos Globais: a necessária dimensão tributária dos objetivos para o desenvolvimento sustentável**

Tributos e orçamentos públicos são elementos fundamentais para se entender a cultura, a economia e a política na contemporaneidade (SCHUMPETER, 1991; GOLDSCHIED, 1958). É bem documentada empiricamente a relação entre democracia e tributação (ROSS, 2004; KATO & TANAKA, 2019), segundo mecanismos que fazem com que a aquiescência em relação à cobrança de tributos implique maior controle e participação cidadã no Estado e suas atividades. Igualmente, estudos recentes atestam como opressões relacionadas a gênero (GROWN, 2010; BLUMBERG, 2009), raça (HENRICKS & SEAMSTER, 2016; SANTOS, 2020), origem e orientação sexual (CAIN, 2009) se ancoram em disposições tributárias e em alocações orçamentárias. De maneira ainda mais clara e comprovada com robustos e fartos dados empíricos, a relação entre desigualdades de classe e fiscalidade é central, de modo que não há como pensar os conflitos atinentes ao âmbito distributivo e às relações de produção sem um olhar centrado em tributos e gastos públicos (IMF, 2017). Do mesmo modo, as relações de poder e de dominação em escala global não podem ser devidamente entendidas, senão por meio do estudo de seus sustentáculos tributários, relacionados a jurisdições *offshore*, regras iníquas de preços de transferência, competições tributárias nocivas e elementos afins (APELDOORN, 2016).

A política fiscal, com efeito, não se define como mais uma prática estatal, que se soma a searas como educação, segurança, saúde ou defesa nacional. Antes, é a condição preliminar e o elemento transversal a condicionar a viabilidade e eficácia de todas as políticas públicas (HAFFERT, 2020). Em um momento globalmente definido por tributos preponderantemente regressivos e pela profusão de competições tributárias nocivas, sob um hermetismo do campo fiscal a afastar a sociedade civil do respectivo enfrentamento, é indispensável o estudo do assunto e entendimento de suas múltiplas e fundamentais repercussões em toda a vida social contemporânea.

As finanças públicas, em geral, e a relação de tributação, em particular, são entendidas, segundo a teoria mais influente (MUSGRAVE & MUSGRAVE, 1959), como referenciadas em três funções. Primeiramente, a alocativa, concernente à definição daquilo será considerado como privado e do que será definido como social ou público. No plano tributário, a ocorrência de um fato que corresponda à hipótese de uma norma de incidência é, em regra, suficiente para que os recursos devidos ao Estado já não sejam entendidos como propriedade particular. Adicionalmente,

prevê-se a função distributiva, a dispor sobre a atuação estatal com vistas à afetação de riquezas segundo critérios distintos, suplementares e reparadores das distorções que se relacionam com uma produção e circulação ideal-típica baseada apenas no código dos preços e nas transações ocorrentes no mercado. Há, enfim, a previsão de uma função estabilizadora, que associa a política fiscal à monetária e acopla ambas aos objetivos macroeconômicos, como crescimento, controle de inflação ou promoção do emprego. Esta primeira leitura já seria suficiente para se constatar a insuficiência de políticas referenciadas em medidas distributivas com vistas ao alcance de objetivos como erradicação da fome ou redução das desigualdades que não estejam integralmente investidas em instituições fiscais, assim entendidas tanto no plano extrativo (tributos) como alocativo (orçamentos).

Teorias mais recentes conferem ainda maior clareza a esse argumento. Na esteira dos estudos e do ativismo em favor de justiça tributária global, autores como Alex Cobham (2019) sustentam que a tributação compreende, mais do que as três funções propostas por Musgrave, quatro resultados: recursos, assim entendidos como meios sem os quais as burocracias públicas não operam; redistribuição, em sentido homólogo ao que já se definia como distribuição na literatura antecedente; reprecificação, a dispor sobre a redefinição de preços de mercado por meio de incentivos ou imposições seletivas para inibição ou estímulo de determinadas atividades econômicas, lógicas distributivas ou comportamentos de agentes no mercado; e representação, a tratar da dimensão procedimental, política, não contemplada nas elaborações sobre finanças públicas formuladas pelas correntes teóricas principais.

Como afirma Alex Cobham (2019), a relação entre tributação e representação política é, possivelmente, um dos elementos mais importantes das finanças públicas, apesar de ser tratado com menor frequência por pesquisadores/as dedicados ao tema. O certo é que os problemas políticos associados ao surgimento de autocracias em contextos de dependência estatal sobre recursos naturais ou auxílios externos (COBHAM, 2019) são signos de que, ao longo das transformações do Estado moderno, processos de democratização e de prestação de contas aos/às cidadãos/ás, assim como a consolidação constitucional de direitos fundamentais, são indecomponíveis do surgimento de sistemas tributários, em particular aqueles que priorizam as imposições diretas, assim entendidas as que recaem sobre riqueza e renda.

No plano do cumprimento de objetivos econômicos, sociais e políticos em escala global, a ausência de um sistema tributário que ultrapasse as fronteiras nacionais se revela como plausível hipótese a explicar os limites e precariedades de medidas como fundos internacionais, planos de ajuda a populações pobres ou pactos em favor da remessa de recursos para auxílio humanitário. Ainda mais clara é a dificuldade em se promover medidas que, para além de reduzirem a miséria, incidam sobre os crescentes níveis de desigualdades globais. A Sociologia Fiscal e a mais recente teoria sobre as finanças públicas informam, em síntese, que à míngua de um sistema tributário com alcance global, objetivos políticos e sociais de igual escala tendem a não ser alcançados.

Um emblemático exemplo do argumento acima exposto é encontrado nas situações de ajudas humanitárias. Os recursos associados aos fundos para a redução da miséria, planos de auxílio em searas como vacinação ou tratamento de água, esforços de reconstrução de países afetados por guerras ou catástrofes e afins padecem de ao menos três problemas estruturais que impedem o alcance dos respectivos objetivos. Primeiramente, são dependentes da vontade unilateral de doadores, sejam estes Estados ou grupos empresariais, o que impede a previsibilidade, a equidade na arrecadação e a perenidade das receitas. Em segundo lugar, à falta de processos decisórios democráticos que disponham sobre sua afetação e gestão, a priorização de aportes em favor de técnicos e consultores radicados no Norte Global, investidos em funções de determinação ao Sul Global sobre como devem agir, tende a prevalecer (KOHONEN & MESTRUM, 2009). A mais séria consequência da falta de um regime global de arrecadação fiscal para o cumprimento de objetivos como as metas para o desenvolvimento sustentável reside na falta de um enquadramento político e normativo das práticas de auxílio no contexto mais amplo das relações entre pobres e ricos. Desse modo, fundos e recursos destinados a países do Sul Global tendem a se comportar como ínfimas e ineficazes alocações em um fluxo de riquezas e de exploração natural que, em seus resultados líquidos, segue de maneira acachapante dos países pobres para o Norte hegemônico. Ocorre, portanto, um auxílio para o desenvolvimento reverso, como nomeado e empiricamente medido por Lou Keune (2009). A agenda do desenvolvimento sustentável e seus objetivos dificilmente avançará, portanto, sem que se associe à institucionalização de um regime de finanças públicas globais. Este, por seu turno, pressupõe uma legitimidade democrática raramente presente nos debates sobre a respectiva implementação. É o que se discute na seção a seguir.

## **Tributos Globais, Democracia Global: a dimensão político-procedimental da agenda de pesquisas e debates sobre um sistema tributário transnacional**

A seção anterior justificou o argumento de que políticas para a redução da pobreza e das desigualdades em escala global têm maior possibilidade de malogro caso não estejam inseridas em um regime transnacional de finanças públicas, com ênfase em tributos globais. Fundamentou-se, adicionalmente, a tese de que há, ao longo da história dos Estados representativos e constitucionais, uma robusta correspondência entre a implementação de tributos (com ênfase nas exações diretas) e processos de democratização. Estabelecidas tais bases teóricas, é possível contemplar-se o tema sob sentido inverso, de modo a se tratar da relação entre democratização e implementação de sistemas tributários.

As evidências mais recentes indicam a ocorrência de certa circularidade entre democracia e tributação, que vão se comportando como variáveis independentes e

dependentes ao longo dos eventos históricos. Primeiramente, em uma pesquisa já incorporada ao cânone dos estudos sociofiscais, Benno Torgler (2005) indicou uma forte influência de democracias mais participativas sobre os níveis de *tax morale*. Assim, a intensidade democrática contribuiria para a redução de práticas evasivas e, portanto, o devido funcionamento dos sistemas tributários. Laura Seelkopf e Hanna Lierse descobriram que, malgrado a não existência de implicância entre tipos de regime e níveis de tributação, democracias tendem a adotar mais provavelmente regimes tributários progressivos (SEELKOPF & LIERSE, 2020).

Diante dos objetivos claramente redistributivos de iniciativas como a de um Fundo Global para a Proteção Social, é lícito propor que os tributos transnacionais que o custeariam devem ter caráter preferencialmente progressivo, para que a política seja coerente com os respectivos objetivos tanto na afetação quanto na arrecadação de receitas. Para tal, a natureza radicalmente democrática da deliberação concernente aos tributos é um elemento crítico.

Ocorre, porém, que o debate sobre tributação global segue hermético em relação aos fluxos comunicativos circulantes em meio às esferas públicas. O tema é tratado preponderantemente entre técnicos/as e especialistas, sem porosidade a comunidades mais amplas do que aquelas epistemicamente certificadas. As próprias organizações da sociedade civil que se engajam nos respectivos debates (como a ATTAC ou a Tax Justice Network) são integradas em sua maioria por *experts* em finanças públicas ou economia.

Sintomaticamente, como se expôs na introdução deste trabalho, os debates atuais sobre um fundo global, tal como tratados no âmbito do Conselho de Direitos Humanos da ONU, não culminam em acolhimento das propostas de criação de tributos transnacionais e não avançam desde a dimensão do combate à pobreza para a redução das desigualdades. Em suma, se a literatura aqui apresentada (para a qual não há políticas e direitos sociais sem correspondentes tributos e não há tributos progressivos sem processos democráticos que os institucionalizem) estiver correta, a discussão sobre o fundo global oscilará entre medidas restritas à despienda “agenda dos auxílios” (KOHONEM & MESTRUM, 2009) e discussões de fôlego preponderante retórico entre especialistas, sem jamais conseguir alcançar os respectivos auspícios distributivos.

Possíveis objeções à constituição de foros participativos direcionados à deliberação sobre tributos globais recairiam sobre a inoperacionalidade de procedimentos com maior intensidade participativa em amplas escalas e sobre a complexidade técnica do assunto (DAHL, 2012). As duas questões, contudo, já foram suficientemente enfrentadas por teóricos da democracia radical, inclusive no mundo lusófono (SANTOS & AVRITZER, 2003). Para além do plano acadêmico, a experiência brasileira entre os anos de 2003 e 2016 é pródiga em arranjos institucionais que permitiram uma abertura do Estado, na amplíssima escala da União e em temas tão vastos e complexos como saúde, assistência social e meio ambiente, com vistas à participação da sociedade por meio de conselhos, conferências e

consultas. Na síntese formulada por Leonardo Avritzer e Eduardo da Silva, “a participação no governo Lula (foi) uma realidade capaz de pautar a academia, a sociedade civil e o sistema político” (2009, p. 12).

A promoção, a partir da Organização das Nações Unidas, de uma conferência global sobre um sistema tributário transnacional orientado ao custeio dos objetivos do desenvolvimento sustentável se revela, assim, tão factível como promissora. Etapas locais com a participação de organizações da sociedade civil, consultas em fóruns virtuais, canais especialmente abertos a minorias políticas, populações vulnerabilizadas e pessoas sob restrições de liberdades civis, políticas de capacitação e treinamento e rodadas de discussões preparatórias são medidas já adotadas na continental e hipercomplexa realidade brasileira, com venturosos resultados empiricamente observados (POGRENBINSCHI & SANTOS, 2011).

Recapitula-se, de modo sintético, o que se argumentou até aqui: i) o combate à pobreza e a redução das desigualdades são agendas globais inextricáveis da implementação de tributos transnacionais; ii) a institucionalização de obrigações tributárias impulsiona processos de democratização e a presença de processos democráticos, circularmente, favorece tributos progressivos; e iii) a experiência brasileira entre 2003 e 2016 compreende arranjos institucionais empiricamente verificados como aptos à promoção de formas radicais de democracia em amplas escalas e afetadas a temas complexos ou tecnicamente menos acessíveis a amplos públicos. Antes de aferições de ordem técnica – ou tecnocrática – e de tratativas em âmbito estritamente palaciano, a exequibilidade e eficiência de medidas como a imposição de uma alíquota mundial sobre a dimensão material de grandes fortunas pressupõe uma procedimentalização democrática em sua antessala. Trata-se de caso que pode atestar a tese, tão discutida na teoria democrática contemporânea, do valor epistêmico da democracia.

A seção seguinte busca desdobramentos destas conclusões parciais e sugere parâmetros para o desenho de políticas públicas de tributação global orientadas ao alcance dos objetivos para o desenvolvimento sustentável, em especial no que tange aos 17 objetivos para o desenvolvimento sustentável.

## **Desenho de políticas públicas e tributação global: contribuições do construtivismo de Ingram e Schneider**

O estudo dos desenhos de políticas públicas fora significativamente impactado com a publicação, em 1997, de uma obra (INGRAM & SCHNEIDER, 1997) que procurou solucionar os limites teóricos e institucionais observados em três perspectivas comumente adotadas em relação ao tema.

O trabalho notou, primeiramente, os problemas relacionados às perspectivas dahlsianas sobre os desenhos de políticas públicas. Malgrado considerem a relevância dos diferentes grupos sociais e seus conflitos, além de valorizarem a participação

democrática, estas apreensões falham ao atribuir um caráter neutro às instituições do liberalismo democrático e não contam com parâmetros normativos que permitam uma distinção entre os diferentes interesses levados à arena decisória. Ressai, assim, uma igual legitimidade entre grupos e posições que estão sob condições estruturais não apenas assimétricas, mas marcadas por relações como opressão, exploração e espoliação.

Já a teoria da escolha pública, que ganhou influência nos EUA a partir dos anos 1970, teve o mérito de problematizar o Estado e a suposta neutralidade dos respectivos agentes. O argumento, em síntese, seria o de que mercados tenderiam a ter desempenho usualmente superior ao das burocracias na promoção dos objetivos associados às políticas públicas, de modo que movimentos em direção à desregulação, privatização e liberalização seriam recomendáveis. O cerne das políticas públicas, portanto, seria o de obtenção de eficiência (no sentido de redução de custos transacionais, conforme o Teorema de Coase) em problemas objetivos e tecnicamente definidos. O desaparecimento dos conflitos estruturais e a tendência às práticas tecnocráticas associadas a uma pretensa neutralidade da expertise informam os limites destas concepções quanto à sua compatibilidade com a legitimidade democrática dos processos decisórios.

As teorias críticas, por sua vez, seriam refratárias ao Estado e às políticas públicas, mas por razões e com desdobramentos não apenas distintos, como antagônicos em relação à escolha pública. Em síntese, as diferentes variantes de pensamento crítico identificaram nas políticas públicas processos de aprofundamento, antes de mitigação, das opressões e desigualdades, diante de um caráter estruturalmente excludente do Estado e da forma como suas práticas governamentais são gestadas.

O construtivismo proposto por Ingram e Schneider (1997) pretende buscar inspiração nos aspectos promissores de cada uma das vertentes acima mencionadas. Do pluralismo, recebe o reconhecimento de que processos decisórios mediados por instituições representativas e reconhecimento de interesses contrapostos são fundamentais no contexto do desenho de uma política pública. Da escolha pública, aceita o ânimo de celeridade, a preocupação com a adequação entre meios e fins e utilização de métodos e técnicas científicos na compreensão e formulação das políticas. A influência mais nítida repousa sobre as teorias críticas e sua preocupação com as estruturais opressões e explorações associadas a marcadores como gênero, raça, classe, origem e orientação sexual. Os desenhos de políticas públicas devem tematizar tais elementos e garantir o empoderamento e inclusão de grupos subalternizados.

Em resumo, políticas públicas devem ser desenhadas com vistas à eficiência, à consideração dos interesses que envolvem e à superação das relações de opressão ou exploração.

A partir das bases acima sumarizadas, as autoras chegam à identificação de que um problema fundamental quanto à vinculação entre políticas públicas, inclusão, redução de opressões e democratização cinge-se ao que se denomina como construção social dos públicos-alvo. Os processos de desenhos de políticas públicas, acaso

não se revelem amplamente democráticos e inclusivos, tendem a acirrar problemas e formas de exclusão que pretendiam debelar.

A experiência dos auxílios internacionais promovidos mediante contrapartidas de boa governança por instituições como o Banco Mundial é sugestiva da pertinência desse quadro de análises para o objeto deste artigo. Políticas desenhadas em gabinetes e servidas a populações de regiões exploradas, sem processos democráticos em que estas exerçam protagonismo, reproduzem a lógica colonial e condicionamento do Sul Global segundo decisões pré-determinadas no Norte. A díade “doadores beneméritos” e “recebedores necessitados” traduz uma construção social de público em si incompatível como a ideia de redução de desigualdades.

Um diagrama acerca da relação entre o poder que diferentes públicos conseguem exercer e o modo como são percebidos socialmente fora desenhado pelas autoras e adaptado pela literatura em desenho de políticas públicas para diferentes contextos. O quadro esclarece graficamente como a interpelação de cidadãs/ãos, no próprio desenho das políticas, constrói públicos com possibilidades de acesso a direitos e prestações desiguais, comprometendo os processos democráticos e a própria eficiência das políticas. O diagrama compreende uma tipologia de públicos-alvo composta de quatro elementos, conforme são percebidos socialmente e reúnem condições de exercerem poder sobre os demais.

Os “favorecidos” seriam aqueles que teriam positiva percepção social e, a um só tempo, posições preponderantes de poder. Elevadas burocracias de organismos internacionais e consultores de alto nível, “doadores” privados que custeiam fundos e políticas globais e lideranças políticas do Norte Global poderiam ser enquadrados neste tipo no que diz respeito às políticas para cumprimento das metas para o desenvolvimento sustentável, em especial quanto à meta 1 (erradicação da pobreza) e a meta 10 (redução das desigualdades). Ao receberem vultosas remunerações para proporem soluções aos países e populações empobrecidas (burocratas e consultores), controlarem a agenda de políticas sociais globais e a desfocarem de medidas redistributivas intensas (doadores) ou gerirem um regime de trocas materiais e simbólicas entre Sul e Norte em que as políticas de auxílio seriam inexpressivas diante das transferências de riquezas, trabalho e recursos naturais em favor das nações hegemônicas (políticos dos países centrais), estes setores seriam os grandes beneficiários do modo como os públicos são construídos na lógica hermética e insulada em relação à participação dos povos nos desenhos das políticas internacionais.

Os “contendores” ou “desafiantes” seriam percebidos socialmente de modo negativo, mas contariam com robustos meios de exercício do poder. Corporações capazes de transitar com fatores de produção em busca de condições tributárias e regulatórias que maximizam os respectivos ganhos são um exemplo desta categoria no que tange às políticas internacionais aqui em discussão.

Em seguida, haveria os “dependentes”, em geral percebidos como dignos de ajuda ou caridade, em razão de afetos como piedade ou comiseração que informariam atitudes e opiniões públicas prevalecentes, mas sem condições para o exercício

de poder. Exemplos formulados pelas autoras para este tipo ideal são as crianças – que precisariam de cuidado e estariam associadas a ideias como doçura ou ausência de culpa – ou as mães, entendidas como admiráveis em seus deveres de cuidado, mas raramente associadas à atuação política na esfera pública. É razoável associar este tipo, no que diz respeito ao objeto deste trabalho, às populações empobrecidas de nações do Sul Global, que recebem, como objetos de políticas públicas, antes de sujeitos de direitos, auxílios humanitários.

A tipologia se conclui com os chamados “desviantes”, que teriam negativa percepção social e limitada capacidade de exercício do poder. Grupos de protesto alterglobalistas – como os que ganharam as ruas de Seattle em 1999 –, movimentos sociais anticapitalistas, articulações internacionais como a “Via Campesina” ou o Exército Zapatista de Libertação Nacional estariam sob os termos desta categoria.

Para as autoras, os desviantes e os dependentes não conseguiriam influenciar sobre os desenhos de políticas públicas, o que seria privilégio dos outros dois tipos de público-alvo.

A apresentação gráfica a seguir resume esta explicação:

Tipos de Público-Alvo

Construções		Positivas	Negativas
PODER	Forte	<i>Favorecidos</i> (alta burocracia, consultores, doadores e líderes do Norte Global)	<i>Contendores/Desafiantes</i> (grandes empresas transnacionais, com capacidade para influenciarem sobre competições tributárias e regulatórias entre países)
	Fraco	<i>Dependentes</i> (populações empobrecidas do Sul Global, interpeladas como “objetos” de políticas de auxílio)	<i>Desviantes</i> (movimentos sociais alterglobalistas, grupos que organizam protestos ou aderentes de repertórios de ação coletiva identificados como a “ação direta”)

O debate sobre um fundo global para o combate à pobreza se mantém em grande medida restrito a uma vertical relação entre doadores (favorecidos) e recebedores (dependentes) de auxílios, sob uma intocabilidade dos interesses do

grande capital (contendores)<sup>5</sup> e nenhuma porosidade às demandas vocalizadas em ciclos de protestos (desviantes).

Um desenho de política pública globalmente orientada à redução de desigualdades ou erradicação da pobreza, nos termos das metas 1 e 10 dos objetivos para o desenvolvimento sustentável, pode se beneficiar do construtivismo social em desenho de políticas públicas ao reconhecer a formação dos quatro tipos ideais aqui discutidos e atentar-se para o que Ingram e Schneider (1997, p. 203) entendem como a necessidade de “construção de públicos-alvo para benefícios e obrigações que atravessem as linhas de duráveis clivagens como as sociais, raciais, econômicas e outras”, de modo que as políticas “conectem todos os membros da sociedade, em especial os desviantes e os dependentes, para os valores mais centrais da comunidade como um todo”. De modo específico, isto implica uma abertura dos processos de decisão e discussão sobre o custeio de fundos globais para muito além do que ocorre atualmente. A seguir, de modo esquemático e provisório, são expostos alguns desdobramentos normativos e referenciados em propostas tangíveis a se extrair do que até aqui se argumentou.

### **Conclusões provisórias: por uma conferência global para a tributação transnacional em favor da erradicação da pobreza e da redução das desigualdades**

A argumentação teórica apresentada, assim como as alusões a pesquisas empiricamente referenciadas, permitem a afirmação de que políticas voltadas à erradicação da pobreza e à redução das desigualdades em escala global não têm como alcançar os seus objetivos acaso se divorciem de um regime de finanças públicas globais, com tributos incidentes, cobrados e administrados transnacionalmente. Estes, por sua vez, dependem de legitimação democrática para que experimentem os níveis de *compliance* e de progressividade que seriam esperados para que os objetivos consubstanciados nas metas 1 e 10 para o desenvolvimento sustentável sejam alcançados. Tudo isto pressupõe uma formulação de política pública de tributação global que não reifique e aprofunde a construção de públicos-alvo hoje compatível com os foros da ONU e de organismos como FMI e Banco Mundial sobre o tema, em que “desviantes” ligados a grupos de protesto global e “dependentes” empobrecidos em nações não hegemônicas são alijados dos processos decisórios e dos benefícios, restando-lhes apenas os fardos de uma ordem internacional em que os “favorecidos” decidem em matérias de governança e os “contendores” estabelecem os estreitos limites decisórios.

---

5. Sobre o modo como as práticas de “boa governança” relacionadas a objetivos como a redução da pobreza tendem a não questionar a acumulação de capital e os pressupostos da economia política neoliberal, confira-se a introdução à obra coletiva organizada por Demmers *et. al.* (2017).

Em termos concretos e tangíveis, a promoção de uma Conferência Global para a tributação transnacional em favor da erradicação da pobreza e da redução das desigualdades define-se como medida que acopla as iniciativas do Grupo Lula de construção de um sistema tributário global com o acúmulo permitido pela experiência brasileira entre 2003 e 2016 quanto à edificação de arranjos democráticos participativos em escalas amplas e relacionados a temas complexos.

O primeiro tema a ser submetido ao arranjo participativo em ampla escala aqui proposto encontra no tributo sobre grandes riquezas um peculiar potencial, por se tratar de assunto coincidentemente versado na bibliografia especializada e nos fluxos comunicativos informalmente circulantes em esferas públicas temáticas dedicadas às desigualdades globais.

Esta conferência teria no Brasil um ator protagonista e potencial autor de uma minuta de convocatória a ser apresentada à Assembleia Geral das Nações Unidas. O país reúne especiais condições para conduzir desde as negociações com Estados, agentes de mercado e sociedade civil em escala internacional até os contornos institucionais, os processos de capacitação de organizadores, os mecanismos decisórios potencialmente inclusivos e as formas de operacionalização, tanto tecnológica como gerencial, que a Conferência receberá.

À pergunta motivadora da pesquisa aqui apresentada conclui-se por uma resposta de ordem procedimental, antes da apresentação de mais uma minuta com parâmetros substantivos para a implementação de tributos globais. O entendimento alcançado é de que a fiscalidade transnacional para o custeio de fundos que visem à erradicação da pobreza e à redução das desigualdades é, na atualidade, menos uma questão de esclarecimento técnico ou diplomacia palaciana, mas um tema a ser promovido em foros participativos mais amplos, com potenciais ganhos epistêmicos, políticos e institucionais.

## Referências

- APELDOORN, Laurens van. “International Taxation and Sovereignty”. In: DIETSCH, P., RIXEN, T. (Eds.). *Global Tax Governance: What is wrong with it and how to fix it*. Colchester: ECPR Press, 2016.
- AVRITZER, L.; SILVA, E. “Introdução”. In: AVRITZER, L (org.). *Experiências Nacionais de Participação Social*. São Paulo: Cortez, 2009. p. 7-12.
- BOBBIO, N. *A Era dos Direitos*. Trad. de Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Elsevier, 2004.
- CAIN, Patricia A. “Same-Sex Couples and the Federal Tax Laws”. In: INFANTI, Anthony C.; CRAWFORD, Bridget J. *Critical Tax Theory: an introduction*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- COBHAN, Alex. “Procuring Profit Shifting”. In: ALSTON, Philip; REISCH, Nikki (eds). *Tax, Inequality and Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2019.

- COHEN, J.; FUNG, A. “Radical democracy”. *Swiss Political Science Review*, v. 10, n. 4, p. 23-3, 2004.
- DAHL, Robert. *A Democracia e seus Críticos*. São Paulo: Martins Fontes, 2012.
- DE SCHUTTER, Olivier. *Global fund for social protection: international solidarity in the service of poverty eradication*. Abr. 2021. Disponível em: <https://undocs.org/A/HRC/47/36>. Acesso: 7 jan. 2022.
- DEMMERS, Jolle; JILBERTO, Alex E. Fernández; HOGENBOOM, Barbara (eds). *Good Governance in the Era of Global Neoliberalism: conflict and de-politisation in Latin America, Eastern Europe, Asia and Africa*. Nova Iorque: Routledge, 2004.
- ELIAS, Norbert. *O processo civilizador*. Volume 2: formação do Estado e Civilização. Trad. de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.
- GOLDSCHIED, R. “A Sociological Approach to Problems of Public Finance”. In: MUSGRAVE, Richard A; PEACOCK, Alan T (eds.). *Classics in the Theory of Public Finance*. Londres: MacMillan, 1958.
- GROWN, Caren. “Introduction”. In: GROWN, Caren; VALODIA, Imraan. *Taxation and Gender: a comparative analysis of direct and indirect taxes in developing and developed countries*. London: Routledge, 2010.
- HAFFERT, Lukas. “Research and current projects”. *Max Weber Programme fellows’ websites*, 9 set. 2020. Disponível em: [http://www.mwppweb.eu/LukasHaffert/research\\_current\\_projects.html](http://www.mwppweb.eu/LukasHaffert/research_current_projects.html). Acesso: 21 jan. 2020.
- HENRICKS, Kasey; SEAMSTER, Louise. “Mechanisms of the Racial Tax State”. In: *Critical Sociology*. Volume 43 Issue 2, March, 2016, p.169-179.
- IMF – International Monetary Fund. Tackling Inequality. *IMF Fiscal Monitor*, oct., 2017. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2017/10/05/fiscal-monitor-october-2017>. Acesso: 21 dez. 2020.
- KATO, Junko; TANAKA, Seiko. “Does Taxation Lose its Role in Contemporary Democratization? State revenue production revisited in the third wave of democratization”. *European Journal of Political Research*, v.18, n.1, fev. 2019.
- KEUNE, Lou. “The Myth of Development Aid”. In: KOHONEN, Matti; MESTRUM, Francini (eds). *Tax Justice: Putting Global Inequality on the Agenda*. Londres: Pluto Books, 2009.
- KOHONEN, Matti; MESTRUM, Francini. “Introduction”. In: \_\_\_\_\_ (eds). *Tax Justice: Putting Global Inequality on the Agenda*. Londres: Pluto Books, 2009.
- LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *How Democracies Die: what history reveals about our future*. Nova Iorque: Penguin Books, 2018.
- MARTIN, I. MARTIN, Isaac. “The Political Sociology of Public Finance and the Fiscal Sociology of Politics”. In: JANOSKY, Thomas; DE LEON, Cedric; MARTIN, Isaac. *The New Handbook of Political Sociology*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.
- MUSGRAVE, Richard B.; MUSGRAVE Peggy B. *Public Finance in Theory and Practice*. 5<sup>th</sup> edition. Nova Iorque: McGraw-Hill, 1989.
- MCCORLEY, C. “Has Taxation Influenced Democratization in Sub-Saharan Africa?” *Working Paper*, Jan. 2016. DOI:10.13140/RG.2.1.1007.1125.
- MOYN, S. *Not Enough: Human Rights un an Unequal World*. Cambridge (MA): Harvard University Press, 2018.

- NORRIS, Pipa; INGLEHARDT, Ronald. *Cultural Backlash: Trump, Brexit and Authoritarian Populism*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.
- OFFE, Claus. "Participatory Inequality in the Austerity State: a Supply-Side Approach". In: SCHÄFER, Armin; STREECK, Wolfgang (Eds.). *Politics in the Age of Austerity*. Cambridge: Polity, 2013.
- PIKETTY, T. *Capital in the Twenty-First Century*. Traduzido por A. Goldhammer. Cambridge (MA): Belknap Harvard, 2014.
- POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. "Participação como Representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 54, num. 3, 2011, p. 259-305.
- PRICHARD, Wilson; SALARDI, Paola; SEGAL, Paul. "Taxation, non-tax revenue and democracy: New evidence using new cross-country data". *World Development*, v. 109, set. 2018. p. 295-312.
- ROSER, M. *Global economic inequality: what matters most for your living conditions is not who you are, but where you are*. 9 de dez., 2021. Disponível em: <https://ourworldindata.org/global-economic-inequality-introduction>. Acesso: 7 jan. 2022.
- SCHNEIDER, Anne L.; INGRAM, Helen. *Policy Design for Democracy*. Lawrence: University Press of Kansas, 1997.
- SCHUMPETER, Joseph A. "The Crisis of The Tax State". In: SWEDBERG, Richard (org.) *Joseph A. Schumpeter: The economics and sociology of capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1991.
- STREECK, Wolfgang. *Buying time: the delayed crisis of democratic capitalism*. Londres: Verso, 2014.
- TILLY, Charles. *Democracy*. Cambridge: CUP, 2007.
- TOBIN, James. "A Proposal for International Monetary Reform". *Eastern Economic Journal*, v. 4, n. 3, out. 1978.

Este livro reúne contribuições de autores e autoras dedicados a observar, pesquisar e analisar a chamada nova ordem global, com suas contradições, crises e oportunidades de desenvolvimento.

ISBN: 978-85-8404-365-1



9 788584 043651



FUNDAÇÃO  
Perseu Abramo  
Partido dos Trabalhadores



**AUTONOMIA**  
LITERÁRIA