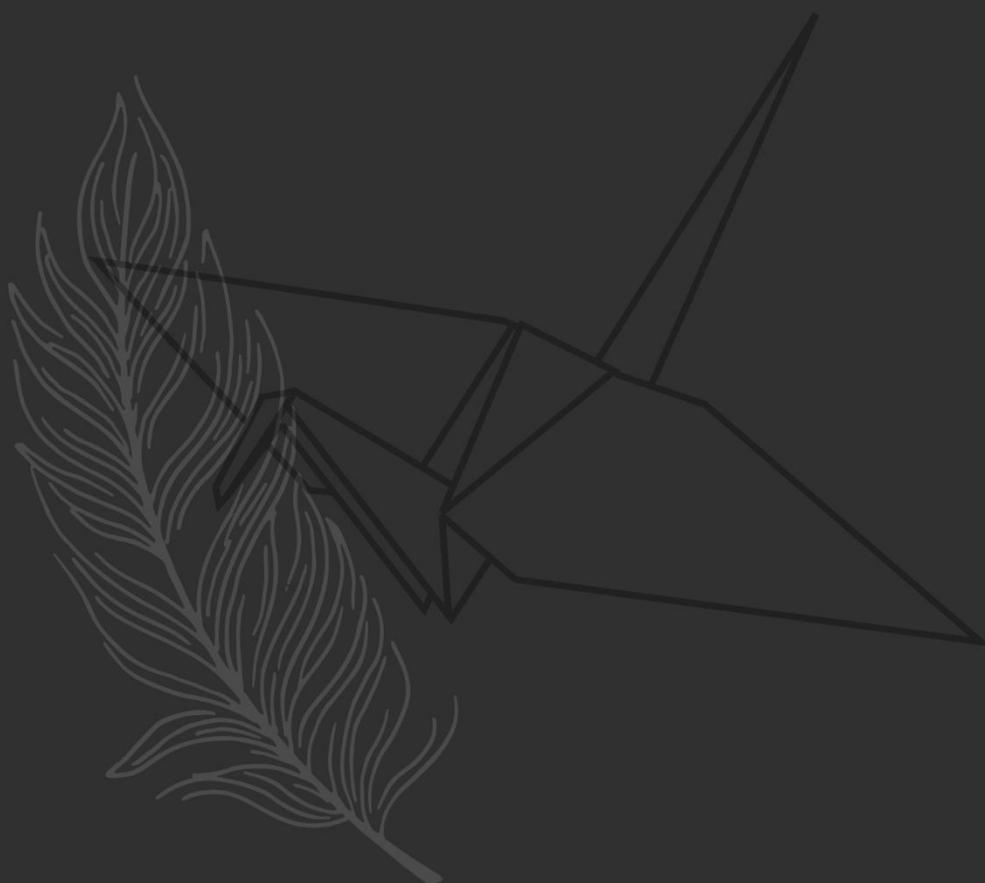




# ZIZ

Revista Discente de Ciência Política



Vol. 1, n. 2  
1º semestre/2023

# ZIZ

## Revista Discente de Ciência Política

2023 – Revista ZIZ, v. 1, n. 1 – Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal Fluminense (PPGCP/UFF). Campus do Gragoatá, Rua Professor Marcos Waldemar de Freitas Reis, Bloco O, 3º andar, São Domingos, CEP: 24210-201 Niterói RJ, Brasil.

### **Editores-Chefes**

Eric Veiga Andriolo  
Sérgio Schargel Maia de Menezes

### **Professora Responsável**

Soraia Marcelino Vieira

### **Editores**

Dominique Nunes Almeida  
Elvis de Oliveira Mendes  
Matheus de Oliveira Brancaglioni  
Yuri de Lima Ribeiro

### **Conselho Editorial**

André Luiz Coelho Farias de Souza – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro  
Christy Ganzert Pato – Universidade Federal Fluminense  
Claudio de Farias Augusto – Universidade Federal Fluminense  
Edemilson Paraná – Universidade Federal do Ceará  
Fabricio Pereira da Silva – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro  
Guilherme Simões Reis – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro  
Jean Gabriel Castro da Costa – Universidade Federal de Santa Catarina  
João Roberto Lopes Pinto – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro  
Jorge Gomes de Souza Chaloub – Universidade Federal do Rio de Janeiro  
Luciana Fernandes Veiga – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro  
Luiz Augusto Campos – Universidade do Estado do Rio de Janeiro  
Luiz Felipe Brandão Osório – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Marcial Alécio Garcia Suarez – Universidade Federal Fluminense  
Roberta Rodrigues Marques da Silva – Universidade Federal Fluminense  
Tiago Bahia Losso – Universidade Federal de Santa Catarina  
Tiago Daher Padovezi Borges – Universidade Federal de Santa Catarina  
Thais Florencio de Aguiar – Universidade do Estado do Rio de Janeiro  
Thales Cavalcanti Castro – Universidade Católica de Pernambuco



## SUMÁRIO

EDITORIAL.....	3
ELEIÇÕES NOS MUNICÍPIOS.....	5
A SUBSISTÊNCIA DA PESCA NA AMAZÔNIA .....	25
A AMEAÇA DA CHINA .....	44
A INSTRUMENTALIZAÇÃO DO BNDES NO GOVERNO LULA.....	71
JUDICIALIZAÇÃO DA PANDEMIA .....	99
AS ESFERAS PÚBLICAS SUBALTERNAS NA PERIFERIA DO CAPITALISMO.....	117

## **EDITORIAL**

São muitos os desafios de criar e manter uma revista científica no Brasil, começando pela falta de financiamento e pela alta demanda dos pesquisadores. É um trabalho hercúleo, feito por paixão, contra todas as adversidades. Tanto mais em se tratando de um periódico discente, como o caso da **ZIZ**. Mesmo com todas essas dificuldades, após um ano de intenso trabalho e dedicação, com mudanças em toda a equipe editorial e no formato de publicação, anunciamos com alegria a nossa segunda edição.

A **ZIZ** está cada vez mais consolidada no Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense. Em 2022, os discentes conseguiram transformá-la em uma disciplina optativa da grade curricular, com créditos e abertura para membros externos. É um passo importantíssimo em direção ao objetivo principal da revista, concebida pelos mestrandos e doutorandos para servir como valiosa experiência na atividade editorial científica, tanto para seus editores quanto para seus autores, já que sempre encorajamos todos os pesquisadores, em diferentes níveis de formação, que nos enviassem materiais. Nosso processo editorial é também pensado para ser um aprendizado, sem rejeições ríspidas, nem quebras de comunicação. Ao mesmo tempo, esse passo na institucionalização de nosso periódico faz jus à vocação institucional dos discentes organizados que, mês a mês, vêm trabalhando para contribuir com a construção de seu programa de pós-graduação. É verdadeiramente uma conquista da atividade organizada dos discentes em busca de um futuro intelectual para si e para as próximas gerações de mestrandos e doutorandos.

Aproveitamos a oportunidade para desenvolver e aperfeiçoar processos. Com a formalização do quadro editorial, também foram consolidadas boas práticas, como a continuidade de editores por múltiplos números e o recrutamento para a editoria-chefe de editores já experientes. Passaremos agora a experimentar formas de treinamento, avaliação e organização.

Logo no começo de 2022 optamos pela publicação em fluxo contínuo, padrão que vem sendo adotado por alguns dos principais periódicos nacionais e internacionais. Nesse modelo, os artigos são publicados conforme vão sendo aprovados. Naturalmente, o volume completo é publicado após a conclusão.

Em nossa edição de 2022, os artigos publicados são de indubitável qualidade e foram disponibilizados aos poucos conforme eram aprovados por avaliação duplo-cega. Os temas são os mais variados, indo da percepção internacional sobre a China até as políticas públicas de pesca, mas todos se enquadram no escopo das linhas de pesquisa propostas para a revista em sua primeira edição.

Ester Pereira de Almeida Santos abre nossa edição com análise aprofundada sobre a sempre tensa relação entre Estados Unidos e China, e o impacto da crescente economia chinesa sobre esta relação. Enquanto Santos se dedica sobre as relações internacionais, os demais artigos são voltados para interpretações do Brasil em seus vários aspectos. Mércia Alves observou campanhas eleitorais em Botucatu e identificou como a oferta de recursos limita a profissionalização das campanhas, algo determinado pelas estruturas de poder partidárias. Osmar Valverde analisou a importância de políticas públicas sobre pesca às populações ribeirinhas da Amazônia, ao passo que Stephani dos Santos se voltou para a pandemia do COVID-19 e o protagonismo assumido pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Em perspectiva teórica, Ana Amélia Carvalho aplicou as ideias de Jürgen Habermas para pensar a posição do Brasil como capitalismo periférico. Por fim, Gabriela Corrêa e Henrique Rogovschi se dobraram sobre o papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) nos dois primeiros mandatos do governo Lula (2003-2010).

Gostaríamos de agradecer a todos os envolvidos por terem tornado este lançamento possível. Mesmo com todas as adversidades de um periódico no Brasil, ainda mais um periódico discente, chegamos ao fim de mais uma edição com artigos de alta qualidade. Esperamos que muitas mais venham em nosso futuro. Longa vida à Ziz!

**Boa leitura!**

**Eric Veiga Andriolo** – Editor-Chefe

Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política  
Universidade Federal Fluminense

**Sergio Schargel** – Editor-Chefe

Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política  
Universidade Federal Fluminense

## ELEIÇÕES NOS MUNICÍPIOS

*As campanhas de PDT e PSDB de Botucatu em 2016*

Mércia Kaline Freitas Alves<sup>1</sup>

**Resumo:** O objetivo do artigo é discutir a organização das campanhas municipais, desde o processo de seleção de líderes e do diálogo entre diretórios às estratégias de comunicação. Para isso, selecionamos as campanhas de PDT e PSDB em 2016 de Botucatu, cidade do interior de São Paulo. Examinamos a dinâmica financeira e realizamos entrevistas com os líderes partidários. Os dados foram discutidos à luz do conceito de profissionalização das campanhas eleitorais, que pauta também as nossas hipóteses. Concluímos que esse processo ocorre de forma desigual, a depender do aporte financeiro, que os partidos mesclam práticas modernas e tradicionais devido à limitação de recursos. Também concluímos que os líderes concentram poder decisório em todas as fases do pleito, da definição de candidatos às estratégias.

**Palavras-chave:** Campanhas eleitorais; Eleições municipais; Eleições 2016; PDT; PSDB.

## ELECTIONS IN THE MUNICIPALITIES

*The 2016 campaigns of PDT and PSDB Botucatu*

**Abstract:** The article aims to discuss the organization of municipal campaigns, from the process of selecting leaders and dialogue between directors, to communication strategies. To meet the objectives, we selected the PDT and PSDB campaigns in 2016 from Botucatu, a city in the interior of São Paulo. We examined financial dynamics and conducted interviews with party leaders. The data were discussed in the light of the concept of professionalization of electoral campaigns that also guide our hypotheses. We conclude that this process occurs unevenly, depending on the financial contribution, that the parties mix modern and traditional practices due to limited resources, and that the leaders concentrate decision-making power in all stages of the election, from the definition of candidates to the strategies.

**Keywords:** Election campaigns; Municipal elections; Elections 2016; PDT; PSDB.

## ELECCIONES MUNICIPALES

*Campañas PDT y PSDB de Botucatu en 2016*

---

<sup>1</sup>Doutora e Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos e Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Carlos. É professora do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Paraná. E-mail: merciaallves@gmail.com.

**Resumen:** El objetivo del artículo es discutir la organización de campañas municipales. Analizamos: a) el proceso de selección de líderes y diálogo entre directores, b) las estrategias de los medios y formas de comunicación, c) la expansión de la estructura física, d) el número de personas involucradas en actividades remuneradas y voluntarias durante el período electoral. Para cumplir con los objetivos, seleccionamos las campañas PDT y PSDB en 2016 de Botucatu, una ciudad del interior de São Paulo. Examinamos la dinámica financiera y realizamos entrevistas con líderes del partido. Los datos fueron discutidos a la luz del concepto de profesionalización de las campañas electorales que también orienta nuestras hipótesis. Concluimos que este proceso se desarrolla de manera desigual, dependiendo del apoyo financiero, que los partidos mezclan prácticas modernas y tradicionales por la escasez de recursos, y que los líderes concentran el poder de decisión en todas las fases de la elección, desde la definición de candidatos hasta las estrategias.

**Keywords:** Campañas electorales; Elecciones municipales; Elecciones 2016; PDT; PSDB.

## INTRODUÇÃO

O objetivo do artigo é discutir a organização das campanhas em pequenos municípios, dos diálogos entre diretórios e a mobilização para formação de alianças à seleção de candidatos e definição das estratégias de comunicação. Para isso, selecionamos as campanhas de PDT e PSDB de 2016, em Botucatu, cidade do interior de São Paulo. Analisamos os usos dos meios de comunicação e a expansão da estrutura física dos partidos e do número de pessoas envolvidas para atividades remuneradas e voluntárias durante o período eleitoral.

Entrevistamos Antônio Ielo, candidato pelo PDT e André Rogério Barbosa, vereador, então presidente da câmara municipal e secretário do prefeito eleito pelo PSDB. O roteiro de entrevista<sup>2</sup> foi baseado nos indicadores propostos por Gibson (2008), e Gibson e Röömmele (2009). As autoras discutem a profissionalização, um processo de adaptação das campanhas eleitorais à gramática dos meios de comunicação, de cientificação e personalização da política eleitoral. Esse fenômeno envolve a expansão da estrutura física e o recrutamento de profissionais especializados para realização das tarefas outrora executadas pela militância voluntária (FARRELL 2009; GIBSON E RÖÖMMELE 2009; MAZZOLENI 2010; 2015, HOLTZ-BACHA 2015; AZEVEDO, 1998; ALVES e LIMA, 2020).

O grau de profissionalização de uma campanha depende dos recursos financeiros disponíveis (GIBSON E RÖÖMMELE 2009). Por isso, além das entrevistas, observamos os relatórios elaborados pelos partidos e entregues ao TSE<sup>3</sup> como forma de prestação de contas. Esses documentos são baseados nas categorias pré-estabelecidas pelo tribunal e fazem referência ao total de recursos recebidos, sua origem e a alocação. Para análise, essas categorias foram agrupadas em 1) “Comunicação”; 2) “Terceiros e eventos”; 3) “Estrutura e manutenção”; 4) “Outros”<sup>4</sup>. As atividades de campanha listadas nesses grupos foram contratadas e

---

<sup>2</sup> Questionário: 1) Como e quando o partido começa a se organizar para a campanha? Houve comunicação entre os diretórios? 2) Qual o grau de autonomia do DM? 3) Como é a estrutura física e de pessoal do partido antes e durante a campanha? 4) Como é formado o comitê e as equipes de campanha? 5) Há e qual a importância da participação voluntária? 6) A campanha realiza ou utiliza pesquisas de opinião? Com qual frequência? Elas estão relacionadas às estratégias? 7) Há contato por telemarketing, mala direta, telefone e sistema de cadastro? 8) Há página de internet, canal no YouTube, página no Facebook, perfil no Twitter e Instagram do partido e/ou candidato? Como o conteúdo é elaborado? Quais os eventos e atividades “corpo a corpo” realizadas?

<sup>3</sup> Tribunal Superior Eleitoral.

<sup>4</sup> São quatro as atividades que compõem o grupo “Outros”. Em três delas, os partidos não declararam valores: Encargos, Impostos e Doação a outros candidatos. Por isso, não serão apresentadas tabelas específicas. Foram declarados valores para a categoria Diversas a Especificar, dados que serão discutidos nas seções correspondentes.

pagas com recurso financeiro. Há um quinto grupo de atividades, denominado “Gastos Estimáveis”, que, segundo a definição do TSE (2016), são doações de bens e serviços recebidas de pessoas físicas, diretórios, partidos ou candidatos. Nessa categoria pode ser enquadrada qualquer uma das despesas pré-determinadas.

Questionamos: O processo de profissionalização, descrito pela literatura internacional e no Brasil, alcançou as campanhas majoritárias nos municípios? Em caso positivo, como e quais são as suas características? Os dados foram analisados com intuito de obter a visão das lideranças dos partidos nos municípios sobre a organização das suas campanhas eleitorais e agregar dados a um objeto que é pouco explorado pela Ciência Política, principalmente fora do eixo das capitais. Disso isso, as nossas hipóteses são: 1) o porte e localização do município interferem na relação entre diretórios e na concentração de poder decisório da liderança local; 2) os candidatos mais experientes têm mais capacidade de arrecadar financiamento e realizar campanhas mais profissionais; 3) a limitação de recursos técnicos e financeiros faz com que as campanhas mesclam práticas modernas e tradicionais.

## 1. CAMPANHAS E ELEIÇÕES NOS MUNICÍPIOS

Quando analisamos eleições e campanhas em municípios de pequeno e médio porte<sup>5</sup>, algumas questões precisam ser pontuadas. Primeiramente, deve-se tratar do processo de descentralização a partir da Constituinte de 1989, que assegurou a ampliação do escopo da gestão municipal e a autonomia aos partidos para definir sua organização interna nos três níveis da federação. Além disso, devem ser observados os critérios para seleção de candidatos e a definição das coligações sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal (BRAGA E PIMENTEL, 2013)<sup>6</sup>.

Alguns autores percebem determinado controle que lideranças dos partidos têm nos municípios, em razão dos instrumentos que lhes permite a centralização dos processos. Isso pode ocorrer, por exemplo, com filiação e nomeações, em relação ao processo de escolha de quais e quantos candidatos serão lançados, às

---

<sup>5</sup> O *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística* caracteriza a rede urbana a partir dos seguintes critérios: de 500 habitantes a 100 mil são cidades pequenas; entre 100 e 500 mil, cidades médias; a partir de 500 mil, cidades grandes; metrópoles acima de 1 milhão; e acima de 10 milhões as megacidades.

<sup>6</sup> Para organização subnacional dos partidos políticos brasileiros ver Braga e Speck (2014).

coligações, aos recursos financeiros e meios de comunicação (GUARNIERI, 2011, 2004; KERBAUY, 2001). Essa concentração se dá também devido a ação das lideranças no sentido de reduzir as incertezas do jogo eleitoral (ORTUNES, MARTINHO E CHAIA, 2019). Dessa premissa, parte a nossa primeira hipótese, de que a concentração de poder na liderança local<sup>7</sup> depende do porte, da localização e da dinâmica/histórico do partido no município. E a segunda é que candidatos experientes têm mais capacidade de arrecadar recursos financeiros.

Nos pequenos e médios municípios, a personalização eleitoral e das campanhas é um processo diferente do analisado por Manin (1995; 2013), que tem os meios de comunicação de massa como variáveis, principalmente a propaganda eleitoral e a comunicação de campanha adaptada à linguagem desses meios. Esse processo é observado no Brasil em campanhas para o executivo Federal, dos estados, nas capitais e grandes cidades (AZEVEDO, 1998; MARTINS, 2016; ALVES e LIMA, 2020) Cenário que Mazzoeni (2010) identificou como paradigma predominante em campanhas modernas e pós-modernas, que é diferente de um discurso direcionado e centrado na lógica partidária, identificado ideologicamente, típico de campanhas tradicionais (FARRELL E WEBB, 2002; FARRELL, 2009; MAZZOLENI, 2010; 2015).

Nossa segunda hipótese é que as campanhas nos municípios mesclam práticas tradicionais e modernas. Uma das razões para isso é que na maior parte dos municípios brasileiros os partidos não têm acesso ao HGPE<sup>8</sup>. No estado de São Paulo, por exemplo, em apenas 16 municípios há propaganda eleitoral televisionada, que representa 41,1% dos eleitores, considerando a capital paulista, maior colégio do país. Nas cidades onde não há esse recurso, como em Botucatu, as campanhas priorizam outras formas de comunicação, inclusive atividades que priorizam o contato direto entre o candidato e o eleitor.

Isso significa dizer que os meios de comunicação de massa não podem ser considerados as únicas variáveis independentes do processo de profissionalização, mas complementares. A conversa face a face é um mecanismo de divulgação da pauta local nesses municípios, divulgação de ideias e de fidelização do eleitorado (ALVES e LIMA, 2020). Nesse sentido, é necessário pontuar a importância do rádio para legitimação de formadores de opinião: líderes comunitários, comerciantes,

---

<sup>7</sup> Grau de independência das instâncias superiores do partido (GIBSON, 2008; GIBSON e RÖOMMELE, 2009).

<sup>8</sup> Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral.

profissionais públicos como o professor, ou liberais, como o médico ou o advogado, e religiosos, que figuram entre as pessoas públicas mais conhecidas, admiradas e importantes dos municípios (ALVES et all, 2021).

Ainda sobre meios de comunicação, a consideração mais importante a ser feita é que a instrumentalização – uso estratégico para fins eleitorais – depende também do volume de recursos financeiros disponíveis, seja a TV, para as campanhas que dispõem do recurso, seja os materiais impressos, o rádio, a internet ou as redes sociais. Nesse sentido, uma questão sobre o uso da internet que nos é sensível é o seu potencial de democratização do acesso à informação: candidatos que não têm acesso ao HGPE podem fazer uso das redes sociais para comunicar-se massivamente, considerando as restrições de acesso e perfil de usuário. As páginas dos candidatos nas redes sociais, como *Facebook* e *Instagram*, e os canais no *Youtube* podem ser ferramentas de prestação de contas, divulgação de informação de campanha e mobilização.

Outra razão que faz com que campanhas de municípios de pequeno e médio portes apresente características de campanhas modernas e tradicionais é a limitação de recursos financeiros. Nesse ponto é importante ressaltar que as eleições de 2016 foram as primeiras depois da Minirreforma<sup>9</sup>, que promoveu mudanças significativas na legislação relacionadas a tempo e espaços de propaganda eleitoral, ao perfil de financiamento e estabeleceu tetos de arrecadação e gastos relacionados aos colégios eleitorais (ALVES et all, 2021). O cenário de reforma se soma ao ambiente de incerteza, que requer dos partidos e líderes a adaptação às novas dinâmicas.

\*Portanto, a atuação no ambiente de incerteza da arena eleitoral vai requerer dos partidos um determinado grau de adaptação à essa dinâmica, e daí surgiria a necessidade de uma inserção de “profissionais especialistas”, dotados de “*competências extrapolíticas e extrapartidárias*” (PANEBIANCO, 2005, p.437). São esses os profissionais ou equipes de profissionais com grau de especialização, contratados – a depender da disponibilidade de recursos financeiros – para desenvolvimento de estratégias modernas nas campanhas eleitorais, principalmente em relação à comunicação dessas. Essa relação acaba por fazer do partido um híbrido do ponto de vista da gestão, que combina aspectos de organizações

---

<sup>9</sup> Lei n. 13.165/2015 (BRASIL, 2015).

burocráticas, voluntárias e especializadas. É esse conceito que embasa os objetivos deste trabalho.

## 2. AS CAMPANHAS DE PDT E PSDB DE BOTUCATU EM 2016

De meados da década de 1990 até o presente, são dois os principais partidos que polarizaram a competição eleitoral na cidade. O PSDB: eleito em 1992, 1996, 2008, 2012 (com vice do PCdoB), e 2016<sup>10</sup> com Pardini; o PT eleito em 2000 e 2004, o partido foi segundo colocado em 2008 e 2012. Em 2016 o candidato que disputou as eleições anteriores pelo PT, Ielo, também alcançou o segundo lugar, mas pelo PDT<sup>11</sup> (32,29%), quebrando a polarização entre partidos. O PDT, na eleição anterior, não lançou candidato próprio e concorreu compondo a coligação com o PSDB.

O incumbente Pardini foi reeleito em Botucatu para a quinta gestão consecutiva do PSDB no município em 2 de outubro de 2016, com 58,2% dos votos. Também disputaram as eleições daquele ano Reinaldinho do PR<sup>12</sup> (6,11%), Érick Facioli do PT (2,23%) e Daniel de Carvalho do PSoL (1,17%). Foram 67.088 votos válidos, 87,48% do colégio eleitoral do município, de 98.134 eleitores<sup>13</sup>. Os votos brancos somaram 4,23% e nulos, 8,29%.

Esta pesquisa analisou a prestação de contas das campanhas mais bem colocadas de Botucatu em 2016, de PDT e PSDB. As tabelas apresentadas nas seções seguintes foram elaboradas a partir dos dados disponibilizados pelo TSE<sup>14</sup>. Nelas trazemos os dados sobre a dinâmica financeira das campanhas, discutidos à luz das entrevistas realizadas com Ielo e André Barbosa – candidato pelo PDT e o secretário do prefeito eleito, respectivamente.

### 2.1. O PDT EM BOTUCATU

*“nós só entramos nessa porque tem ajuda”<sup>15</sup>*

---

<sup>10</sup> Botucatu Mais Forte: PSDB / PC do B / PPS / PMDB / PSB / SD / PSL / PSC / DEM / PROS / PMN / PSDC / PP / PTN / PRB / PTC / PT do B / PEN.

<sup>11</sup> Somos todos Botucatu: PDT / PMB / PTB / PV / PSD.

<sup>12</sup> Renova Botucatu: PR / REDE / PHS / PRP.

<sup>13</sup> A população de Botucatu é de 127.328 mil habitantes segundo o IBGE.

Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/botucatu/panorama>. Acesso em: outubro de 2020.

<sup>14</sup> Disponível em: <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>>. Acesso em: outubro de 2020.

<sup>15</sup> Ielo, candidato do PDT em Botucatu, ao autor.

O partido começou a se organizar para a campanha com um ano de antecedência, segundo lelo. O primeiro passo é o contato com as lideranças e partidos que podem compor a chapa, que envolve tanto a incorporação de novos membros quanto a troca de legenda e as coligações. O candidato, que é bastante experiente, avalia que esse tempo de preparação para a campanha deve diminuir em cidades como a sua, graças às mudanças na legislação quanto ao tempo de filiação<sup>16</sup>.

*“[...] Essa mudança diminui a necessidade de começar o planejamento da campanha com tanta antecedência. O lado positivo é que as nossas limitações financeiras não nos permitem um planejamento a longo prazo, então seis meses seria o ideal. O negativo é que não há ganho político organizando uma campanha às pressas. Não tem como criar vínculo às pressas, e isso prejudica principalmente os novos candidatos, e os menos conhecidos<sup>17</sup>.”*

Ainda nesse período são realizadas as reuniões com membros do Diretório e da executiva, é quando as “conversas vão amadurecendo e o programa de governo começa a ser pensando”. Nessas reuniões tem início a primeira divisão de tarefas “entre a executiva, candidatos, filiados e simpatizantes” e a formação do comitê de campanha, conforme previsão de recursos disponíveis.

**Tabela 1:** Origem de recursos PDT Botucatu - Financeiros e Estimáveis

<b>Origem de recurso</b>	<b>Total em reais</b>	<b>Percentual</b>
Recursos financeiros	66.113,19	90,7
Recursos estimáveis	6.782,00	9,3
Total recebido	72.895,1	100
	9	

Fonte: Elaboração Própria

**Tabela 2:** Origem de recursos PDT Botucatu

<b>Origem de recurso</b>	<b>Total em reais</b>	<b>Percentual</b>
Pessoas físicas	69.000,00	94,66
Doação de partidos	82,00	0,11
Recursos próprios	3.813,19	5,23
Total recebido	72.895,1	100
	9	

Fonte: Elaboração Própria

Existem canais de diálogo entre os Diretórios Estadual e Municipal do partido. Na pré-campanha, as lideranças municipais são orientadas em relação às diretrizes do

<sup>16</sup> Lei nº 13.165/2015, que alterou a redação do art. 9º da Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições). Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm) >. Acesso em: outubro de 2020.

<sup>17</sup>lelo, candidato do PDT em Botucatu, ao autor.

partido. Entretanto, há autonomia do DM para seleção de candidatos e definição das estratégias de campanha. Ielo avalia positivamente o elevado, segundo o próprio, grau de autonomia do município.

A campanha do PDT de Botucatu contou com 94,66% dos recursos financeiros, de origem da doação de pessoas físicas. Membros da família estão entre os principais patrocinadores, com valores que chegam a 30 mil reais por pessoa. O partido, nesse caso, não contribuiu substancialmente, e o percentual destinado pelo próprio candidato é pouco significativo.

**Tabela 3:** Comunicação PDT Botucatu

<b>Atividades</b>	<b>Total em reais</b>	<b>Percentual</b>
Produção de Programas de RTV	1.300,00	1,78
Publicidade impressos	16.969,00	23,27
Publicidade por adesivos	612,00	0,83
Produção de página	2.095,70	2,87
Carros de Som	2.696,40	3,69
Total	23.673,10	32,44

Fonte: Elaboração Própria

Como mencionado na seção introdutória deste artigo, há um quarto grupo de atividades denominado “Outros”. Não será apresentada tabela específica porque em uma das atividades foi declarado valor em ambas as campanhas: Diversas a Especificar. No presente caso, essa categoria concentrou 47,47% do total de despesas pagas pela campanha. Esse valor refere-se à produção de adesivos para a campanha, a maior concentração de recursos, seguido pela Publicidade por Impressos, 23,27%.

Como é sabido, Botucatu não está entre as cidades em que os partidos têm acesso à TV. Entretanto, as rádios locais promovem entrevistas com os candidatos e cedem espaço para que apresentem os seus programas de governo. Na tabela acima, em Produção de Programas de RTV, está declarada a contratação de serviço de produção de programas de rádio. Ielo ressalta a importância desse meio de comunicação para as campanhas, principalmente pela sua abrangência no interior do Estado.

*“O rádio chega em todos os lugares. Os jovens não escutam mais, mas a dona de casa escuta, o motorista de táxi, o pai de família no carro. Sempre foi importante pra gente aqui e eu acho que continua”<sup>18</sup>.*

<sup>18</sup>Ielo, candidato do PDT em Botucatu, ao autor.

O material impresso é um meio de comunicação importante “*pelo nosso estilo de campanha*”. Lelo refere-se a ele e a esposa, vereadora eleita, que sempre fizeram campanha juntos, “*no PT, no PDT, no Facebook, nas passeatas, entregando material*”. Segundo o candidato, é um estilo simples de fazer campanha, “*sem gastar muito dinheiro, passando de porta a porta e conversando com as pessoas*”.

Foram produzidos principalmente dois tipos de material impresso: o santinho e o jornal, “*que é um pouco maior e com mais informações sobre o programa de governo*”. Esse material foi entregue em eventos de rua pelo candidato e por apoiadores, pessoal contratado e voluntários, e enviados por correio. Por ser uma cidade pequena, o candidato afirma ser possível chegar em todos os bairros.

*“[...] dizem que andar de casa em casa entregando santinho está ultrapassado, mas é o único jeito de conversar com as pessoas. Como vão saber que eu sou o candidato? [...] Facebook chega no mais jovem, mas no trabalhador, na dona de casa não chega. É importante, nós vamos trabalhar nisso daqui pra frente, mas não é a solução para todos os problemas”<sup>19</sup>.*

Em 2016, “*nós estávamos engatinhando, mas já começamos a pensar na campanha online, nas redes sociais principalmente*”. A campanha contou com um site para divulgação do programa de governo, mas a equipe se dedicou à produção de conteúdo para divulgação no perfil do candidato no Facebook. Foram postados o programa, vídeos, entrevistas e agenda de campanha.

*“Os custos da campanha online correspondem mais a nossa realidade financeira, é verdade [...] mas tudo isso precisa ser muito pensado. Em 2016 pensamos de menos, ficamos na nossa zona de conforto [...] a nossa página está ativa, tem publicação, tem notícia, estamos trabalhando nelas pra 2020”<sup>20</sup>.*

O conteúdo das publicações foi pensado pelo candidato e por sua esposa – candidata eleita em 2016 para o cargo de vereadora pelo mesmo partido. Os profissionais contratados que compunham a equipe de campanha foram os responsáveis pela “*produção do vídeo, do áudio e das imagens divulgadas. Mas todos os textos foram pensados a quatro mãos*”. Além do perfil do candidato, o perfil da esposa e um terceiro, que o casal mantém junto, foram utilizados pela campanha.

---

<sup>19</sup>Lelo, candidato do PDT em Botucatu, ao autor.

<sup>20</sup>Lelo, candidato do PDT em Botucatu, ao autor.

**Tabela 4:** Terceiros e eventos PDT Botucatu

<b>Atividades</b>	<b>Total em reais</b>	<b>Percentual</b>
Terceiros	2.410,00	3,31
Serviços próprios prestados por terceiros	2.410,00	3,31
Pessoal	4.730,00	6,49
<b>Total</b>	<b>9.550,00</b>	<b>13,11</b>

Fonte: Elaboração Própria

Atividades listadas na tabela acima somam 13,11% do total de despesas pagas. Em “Serviços Prestados por Terceiros e Terceiros”, estão as funções de auxiliares administrativos e para prestação de contas de campanha, edição de arte e fotografia. As despesas com “Pessoal” referem-se às equipes de rua e panfletagem, contratadas de forma terceirizada e individual.

As maiores contratações foram de pessoal para distribuição de material de campanha, principal estratégia, segundo o candidato. No mais, foram contratados: escrivães para acompanhamento, jornalistas, contador, advogado e secretária.

*“Sem comunicação não existe campanha, mesmo que a gente aqui não tenha TV. Tem que ter alguém que saiba direcionar o nosso discurso, editar se for necessário [...] quando o dinheiro é apertado, dá pra abrir mão de algumas coisas, nós não fizemos comícios, por exemplo, mas disso não dá! Não dá pra abrir mão de alguém que entenda de comunicação e de pessoas para ajudar os voluntários na rua. Essa é a prioridade”<sup>21</sup>.*

O candidato do PDT em Botucatu declarou já ter procurado, junto ao TSE, acesso à propaganda eleitoral na TV. Na cidade, os eleitores assistem aos programas de Bauru e Jaú. Segundo Ielo, até as campanhas de 2000 e 2004, os candidatos em Botucatu dispunham do HGPE na TV, mas, desde então, por conta da burocracia, os líderes dos partidos desistiram da solicitação.

Os comícios não foram realizados, por se tratar de um evento que não desperta interesse da população e demanda alto custo e muita estrutura. Os encontros e as reuniões são as atividades que o candidato considera fundamentais, porque “candidato pode ser questionado e ter uma relação de confiança com aqueles eleitores”<sup>22</sup>. Foram reuniões agendadas com auxílio dos candidatos ao legislativo, muitas vezes, em suas próprias casas, também nas casas dos próprios, além de entidades religiosas, associações, empresas e região comercial.

Em 2016, a candidatura não realizou ou encomendou pesquisas de opinião. O candidato entende que é válido, e que o ideal é realizar ao menos três pesquisas:

<sup>21</sup>Ielo, candidato do PDT em Botucatu, ao autor.

<sup>22</sup>Ielo, candidato do PDT em Botucatu, ao autor.

uma antes do período de campanha, para planejamento; a segunda na metade do período eleitoral; e a última, uma semana antes da eleição, para identificar os públicos que ainda podem ser alcançados, os indecisos, aqueles que rejeitam outros candidatos. Na ausência de recursos para pesquisa, a percepção do candidato e dos filiados é o guia da campanha.

*“nós percorremos as ruas, os bairros, os pontos de ônibus [...] é a melhor forma de saber o que está acontecendo e as opiniões do eleitorado. Nós conversamos sobre isso nas reuniões com toda a equipe. É como nós fazemos a campanha, é como nos sentimos confortáveis, mas também é o que podemos fazer”<sup>23</sup>.*

**Tabela 5:** Estrutura e manutenção PDT Botucatu

<b>Atividades</b>	<b>Total em reais</b>	<b>Percentual</b>
Expediente	170,00	0,23
Combustíveis	510,00	0,70
Total	680,00	0,93

Fonte: Elaboração Própria

A sede do PDT em Botucatu funciona na casa do candidato, que, durante o período de eleições, serviu como ponto de apoio. O comitê de campanha foi instalado em um imóvel cedido (tabela seguinte), onde a equipe de comunicação trabalhou. Nesse local, líderes do partido, voluntários, apoiadores e equipes contratadas se reuniam para distribuição das tarefas diárias: entrega de material nas casas. A sede de campanha também serve como local de produção de programas de rádio e vídeo.

*“A nossa estrutura é mínima, muita coisa sai do nosso bolso, telefone, internet, gasolina, o papel pra anotação, a caneta, o café do pessoal. É muita coisa que sai do bolso, sempre foi assim, não tem como ser diferente [...] não tem dinheiro pra tudo isso, o partido não pode ajudar todas as cidades, dar dinheiro pra todo mundo. Nós entendemos que eles têm as prioridades, nós do interior não somos a prioridade do partido, somos nós por nós mesmos”<sup>24</sup>.*

**Tabela 6:** Baixas estimáveis PDT Botucatu

<b>Atividades</b>	<b>Total em reais</b>	<b>Percentual</b>
Locação de imóveis	82,00	1,2
Locação de veículos	2.600,00	38,33
Produção de Programas de RTV	2.300,00	33,91
Atividades de militância e mobilização de rua	1.100,00	16,21
Serviços próprios prestados por terceiros	700,00	10,32144
Total	6.782,00	100

Fonte: Elaboração Própria

<sup>23</sup>Ielo, candidato do PDT em Botucatu, ao autor.

<sup>24</sup>Ielo, candidato do PDT em Botucatu, ao autor.

Do total de estimáveis, 38,33% referem-se à seção de veículos para transporte de equipe de rua e panfletagem, seguidos da produção de “Programas de RTV”, especificamente de vídeos de campanha postados na página do candidato no *Facebook*, com 33,91%. Em “Serviços de Terceiros” estão incluídas a assessoria de prestação de contas de campanhas e a assessoria jurídica, 10,32% do total. O item “Atividade de Militância e Mobilização de Rua” representa 16, 21% e refere-se aos voluntários que trabalharam na entrega de impressos. Por fim, o item “Locação de imóveis”, que faz alusão à sede de campanha, aparece com 1,2%.

No período de campanha, contribuíram com o partido, em média, 50 voluntários. Esses são filiados ao partido ou simpatizantes, familiares, colegas dos candidatos e equipes dos vereadores.

*“Nós temos um bom time de voluntários, as pessoas que acreditam que podemos fazer um bom trabalho na cidade. E tem ainda aqueles que nos pedem papelzinho para entregar no trabalho [...] eu nem tenho noção de quantas pessoas pediram voto para a gente, pra mim pra minha esposa [...] nós só entramos nessa porque tem ajuda, as pessoas vão junto”<sup>25</sup>.*

### 3.1. PSDB EM BOTUCATU

*“a tendência é mudar”<sup>26</sup>*

O entrevistado em Botucatu, o secretário e vereador André Barbosa, relatou que o partido começou a se organizar com 12 meses de antecedência para a campanha eleitoral. O secretário ressalta que, para as eleições municipais de 2016, a legislação previa um ano de tempo mínimo de filiação para lançar o candidato, então, os primeiros passos são, justamente, as conversas com os possíveis candidatos e a filiação de novos nomes de outros partidos ou cidadãos comuns que manifestam interesse.

Segundo André, os diretórios do partido dialogam antes e durante todo o período de campanha. O principal contato dos dirigentes do município é com o Estadual, não só para as eleições municipais, mas também para as eleições gerais, buscando apoio para eleição de Deputados Federais e Estaduais. “A ideia é fortalecer o partido no município, no estado e em Brasília, assim todo mundo sai ganhando.”<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup>Jelo, candidato do PDT em Botucatu, ao autor.

<sup>26</sup> André Barbosa, secretário e vereador do PSDB em Botucatu, ao autor.

<sup>27</sup> André Barbosa, secretário e vereador do PSDB em Botucatu, ao autor.

A seleção de candidatos, coligações e estratégias de campanha são definidas na esfera municipal, mas há apenas orientações muito gerais. O DE está presente manifestando apoio às candidaturas do município, prestando suporte financeiro e ajudando com material. O secretário julga positiva a relação entre diretórios e acentua a autonomia das lideranças municipais para organizar as suas campanhas.

Tabela 7 - Origem de recurso Botucatu PSDB

<b>Origem de recurso</b>	<b>Total em reais</b>	<b>Percentual</b>
Recursos financeiros	294.330,00	96,15
Recursos estimáveis	11.800,00	3,85
Total recebido	<del>612.260,00</del> 130,00	100

Fonte: Elaboração Própria

Tabela 8 - Origem de recurso Botucatu PSDB

<b>Origem de recurso</b>	<b>Total em reais</b>	<b>Percentual</b>
Pessoas físicas	253.630,00	82,85
Doação de partidos	43.500,00	14,21
Recursos próprios	9.000,00	2,94
Total recebido	<del>612.260,00</del> 30,00	100

Fonte: Elaboração Própria

Entre as doações de pessoas físicas, maior percentual do total de recursos, 82,85%, está o prefeito antecessor e apoiador da campanha. Individualmente, o maior percentual foi destinado pela Direção Nacional do PSDC, partido coligado. Estão também entre os doadores a Comissão provisória do partido do PSDB e o próprio candidato.

Tabela 9: Comunicação Botucatu PSDB

<b>Atividades</b>	<b>Total em reais</b>	<b>Percentual</b>
Produção de Programas de RTV	30.000,00	10,73
Publicidade impressos	32.240,00	11,54
Publicidade por adesivos	17.398,54	6,22
Produção de jingles, vinhetas e slogans	2.000,00	0,72
Jornais e revistas	7.225,00	2,58
Total	88.863,54	31,79

Fonte: Elaboração Própria

A tabela acima lista as atividades de “Comunicação”, “Publicidade por Impressos” e “Produção de RTV” como os principais gastos entre as atividades, 11,54% e 10,73%. Seguidos por “Publicidade por Adesivos”, com 6,22%, “Jornais e Revistas”, com 2,58% e, por fim, “Produção de Jingles”, com 0,72%.

O secretário afirma que, em 2016, a campanha deu menos importância para a distribuição de material impresso e voltou a atenção para a produção de conteúdo para a internet. Financeiramente, uma atividade se iguala à outra, porque “os dois têm um custo de produção”, mas a distribuição dos santinhos demanda mais pessoal e estratégias de locomoção para chegar em todos os bairros do município.

*“Para fazer campanha online, no Facebook, eu não preciso pensar no transporte, na alimentação das pessoas e em todos os outros gastos, eu faço da minha mesa. Tem custo! Claro que tem, e pode ser até maior, porque uma campanha bem feita nas redes sociais custa caro, mas é muito mais simples”<sup>28</sup>.*

O secretário afirma que a campanha contou com uma equipe profissional responsável pelo conteúdo divulgado pelo Facebook, mas que, ainda assim, não foi ideal. A página do candidato segue ativa e certamente será utilizada para as próximas eleições. Em 2016, “ficamos no conhecido e ousamos pouco, mas a tendência é mudar”. Não se trata, segundo André, de “viver em campanha”, mas de não deixar que os assuntos públicos caiam no esquecimento. “Como gestão” – afirma – “podemos prestar contas semanalmente, isso é ótimo pra cidade”.

*“Nós não temos televisão para fazer campanha e faz muita falta. Mas sabe o que realmente faz falta? Uma televisão local que acompanhe o dia a dia da cidade, da prefeitura, que mostre o que está sendo feito. Quem sabe o Facebook seja isso daqui uns anos”<sup>29</sup>.*

O percentual investido na produção audiovisual refere-se a material para rádio e internet. André avalia que, investindo em redes sociais e em rádios, a mensagem da campanha pode alcançar dois públicos bastante distintos: os mais jovens e os mais velhos, mesmos aqueles que não votam em ambos os grupos, “mas que podem influenciar o voto de algum familiar ou algum amigo, conhecido”<sup>30</sup>.

A contratação do item “Pessoal” foi a maior despesa da campanha, 35,14%. Estão listados diversos serviços: motoristas, coordenadores de campanha, assessores, secretários, consultores, acompanhantes de candidatos, coordenador de comício, recepcionista, adesivagem, serviços gerais, líderes de atividades de rua,

<sup>28</sup> André Barbosa, secretário e vereador do PSDB em Botucatu, ao autor.

<sup>29</sup> André Barbosa, secretário e vereador do PSDB em Botucatu, ao autor.

<sup>30</sup> André Barbosa, secretário e vereador do PSDB em Botucatu, ao autor.

líderes com carros, administradores de mobilização, consultorias e contadores. Em “Atividades de Militância e Mobilização de Rua”, estão incluídos panfletagem, motorista, agitadores de bandeiras.

**Tabela 10:** Terceiros e eventos Botucatu PSDB

<b>Atividades</b>	<b>Total em reais</b>	<b>Percentual</b>
Pessoal	98.154,18	35,14
Atividades de militância e mobilização de rua	39.837,00	14,26
<b>Total</b>	<b>137.991,18</b>	<b>49,4</b>

Fonte: Elaboração Própria

A equipe dedicada à campanha é formada por “pessoas engajadas” e profissionais especializados na área de comunicação: jornalista, marketing, “alguém para cuidar de redes sociais e produzir filminhos do candidato falando”<sup>31</sup>, além dos exigidos por lei: contador e advogado. O número de profissionais contratados, segundo a liderança, pode variar muito, a depender da disponibilidade financeira. “Esses são os essenciais”<sup>32</sup>.

Durante a campanha, foram promovidos comícios, passeatas, carreatas, encontros e reuniões em associações e nos bairros, com auxílio da rede de apoiadores dos candidatos a vereador e das equipes de rua, que foram contratadas para entregar material impresso. Todas as atividades, inclusive os comícios, foram “muito bem aceitas pela população”.

*“Cada evento tem um objetivo. Os encontros são importantes porque conseguimos conversar com as pessoas e responder perguntas. O candidato não vai a todas as casas, mas tem sempre algum representando, um vereador, alguém que dialogue e que saiba apresentar o programa. Nos comícios nós apresentamos o candidato para as pessoas. Ele discursa, fala da vida, da família, do que ele já fez, das propostas. Não tem diálogo, é uma apresentação [...] é importante reunir muita gente. As pessoas olham, elas comentam que tinha muita gente no comício”<sup>33</sup>.*

O partido realizou pesquisas de opinião via instituto, segundo André. O secretário, entretanto, não tem informações sobre os procedimentos e a utilização dos dados para estratégias de campanha. Essas discussões ficaram a cargo dos profissionais de comunicação que formavam o comitê, assim como as estratégias de locomoção para eventos e encontros e de comunicação no rádio e no Facebook.

<sup>31</sup> André Barbosa, secretário e vereador do PSDB em Botucatu, ao autor.

<sup>32</sup> André Barbosa, secretário e vereador do PSDB em Botucatu, ao autor.

<sup>33</sup> André Barbosa, secretário e vereador do PSDB em Botucatu, ao autor.

**Tabela 11:** Estrutura e manutenção Botucatu PSDB

<b>Atividades</b>	<b>Total em reais</b>	<b>Percentual</b>
Locação de móveis	3.500,00	1,25
Locação de bens imóveis	3.000,00	1,07
Expediente	1.519,55	0,54
Veículos	31.150,00	11,15
Combustíveis	15.282,67	5,47
Alimentação	24.486,56	8,77
Água	3.979,00	1,42
Aquisição/doação móveis ou imóveis	535,50	0,19
<b>Total</b>	<b>83.453,28</b>	<b>29,86</b>

Fonte: Elaboração Própria

O percentual investido em Veículos e Alimentação, 11,15% e 8,77%, refletem o número de pessoas contratadas para trabalhar nas ruas, observado na tabela anterior. Segundo André, a logística para fazer a campanha chegar a toda a cidade e atingir todas as faixas etárias é um dos principais desafios, portanto, “é necessário ter estratégia e estrutura [...] sem estratégia, não se faz uma campanha vitoriosa”<sup>34</sup>.

O partido conta uma sede fixa na cidade e com equipamento de som, patrimônio da legenda que é utilizado durante as eleições. Além da sede, um espaço foi locado especialmente para a campanha, que serviu de depósito de material, ponto de apoio para as equipes de rua e local onde trabalharam os profissionais de comunicação.

Na prestação de contas do PSDB de Botucatu, “Diversas a Especificar”, categoria listada como “Outros”, atingiu um percentual relevante, de 15,38%. Esse item inclui serviços prestados de captação e edição de filmes, serviços de reportagem, assessoria de imprensa e relações públicas e material de escritório.

**Tabela 12:** Baixas estimáveis Botucatu PSDB

<b>Atividades</b>	<b>Total em reais</b>	<b>Percentual</b>
Locação de imóveis	5.500,00	46,61
Diversas	6.300,00	53,38
<b>Total</b>	<b>11.800,00</b>	<b>100</b>

Fonte: Elaboração Própria

A campanha contou com 3,85% de recursos estimáveis. Pouco, se comparado aos números declarados pelas outras campanhas. Como pode ser observado na última tabela, com “Locação de Imóveis”, o partido utilizou 46,61% dos

<sup>34</sup> André Barbosa, secretário e vereador do PSDB em Botucatu, ao autor.

recursos, categoria referente a um espaço de apoio para as equipes de campanha, segundo o secretário entrevistado. Em Diversas, “53,38%”, também está registrado um espaço físico.

Em 2016, o partido contou com 50 voluntários em média. André declara que essas pessoas foram importantes para atividades de rua, como a entrega de santinhos, e para outras funções estratégicas. Esses voluntários são apoiadores dos candidatos a prefeito e vice e toda a rede dos postulantes ao legislativo, além de filiados e simpatizantes.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do artigo foi discutir a organização de campanhas em pequenos municípios. Para isso, selecionamos o município de Botucatu, interior de São Paulo, as campanhas mais bem-sucedidas em 2016: PDT e PSDB. Entrevistamos lideranças de ambos os partidos e analisamos as suas dinâmicas financeiras. Os dados foram discutidos com o objetivo de obter a visão das lideranças. Questionamos se o processo de profissionalização observado no Brasil em campanhas para o executivo Federal, estadual, nas capitais e grandes municípios alcançou também os menores. Em caso positivo, como e quais são as suas características?

A partir dos pressupostos teóricos e dos dados apresentados, destacamos as três conclusões fundamentais que sintetizam os achados deste trabalho. Primeiro, encontramos características de campanhas profissionais nesse município de forma desigual entre as campanhas e se comparadas aos parâmetros da literatura. Isso dependeu principalmente das expectativas eleitorais dos partidos e candidatos, que os fez investir (no caso do PDT) ou angariar (PSDB) recursos financeiros para a organização dessas campanhas. Os candidatos, por serem conhecidos e experientes, parecem ter mais meios de obter apoio financeiro. Esses candidatos, junto a um pequeno grupo de burocratas dos partidos, concentram poder decisório em todas as fases da campanha, da seleção de candidatos à definição das estratégias. Desta forma, confirmamos duas das nossas hipóteses.

Ambas as lideranças ressaltaram a importância de apoio técnico para uma campanha competitiva, mas também compreendem que isso só é possível quando há aporte financeiro. Notadamente, em relação à realização de pesquisas de opinião,

contratação de profissionais de comunicação qualificados e pessoal para entrega de material impresso e demais atividades de rua, confirmando a terceira hipótese. Os achados da pesquisa revelam a importância do rádio e da internet e redes sociais, principalmente as páginas pessoais dos candidatos no *Facebook*. Ainda sobre as redes, a campanha mais estruturada, com mais recursos e assessoria (PSDB) as utilizou estrategicamente, o que significa dizer que uma campanha *online* está longe de ser considerada caseira ou barata. Entretanto, nos parece ser uma tendência.

## REFERÊNCIAS

- ALVES, M; LIMA, B. Campanhas e legislação eleitoral: os governos estaduais nas eleições de 2018. REVISTA SUL-AMERICANA DE CIÊNCIA POLÍTICA, v. 6, p. 157-175, 2020.
- ALVES, M; SILVA, J; SILVA, A; SOARES, L.P. Cidadania, desenvolvimento e comparecimento eleitoral. ESTUDOS DE SOCIOLOGIA, v. 25, p. 253-275, 2021.
- AZEVEDO, Fernando Antônio. Espaço público, mídia e modernização das campanhas eleitorais no Brasil. In: **Reunião anual da COMPOS**, 7, 1998, São Paulo.
- BRAGA, Maria do Socorro Sousa; SPECK, Bruno Wilhelm. Organização Partidária e Carreiras Políticas no nível local. **XII Brazilian Studies Association (BRASA)**, 20 a 23 de agosto de 2014, Londres, 2014.
- BRAGA, Maria do Socorro Sousa; PIMENTEL Jr, Jairo. Estrutura e organização partidária municipal nas eleições de 2012. **Cadernos ADENAUER**(São Paulo), v. 2, p. 13-36, 2013.
- FARRELL, David M. Political parties in a changing campaign environment. In. CROTTY, Willian; KATZ, Richard S. **Handbbok of party politics**. Sage Publication ltd, 2009.
- FARRELL, David M; WEB, Paul. Political Parties as Campaing Organization. In. DALTON, R; WATTENBERG, M. (EDs.). **Parties without Partisans: political changes in advanced industrial democracies**. 1ª Ed. Oxfor University Press, 2002.
- GIBSON, R. Measuring the Professionalization of Political Campaigning: a Six Country Study. **ISC Brownbag Seminar Series**. nov, 2008.
- GIBSON, R; ROMMELLE. A. Mensuring the profissionalization of political campaigning. **PartyPolitics**. Vol 15. No 3, 2009.
- GUARNIERI, F. H. E. A força dos partidos "fracos". **Dados**, Rio de Janeiro, v. 54, 2011, p. 235-258.

HOLTZ-BACHA, Cristina. Professionalization. In. MAZZOLENI, Gianpetro (org.) The international encyclopedia of political communication. WileyBlackwell. Vol.3, 2015.

KERBAUY, M. T. M. Federalismo, descentralização e democracia. **Sociologia**, Araraquara, v. 10, 2001.

MANIN, Bernard. A democracia do público reconsiderada. **Novos Estudos Cebrap**, no 97, São Paulo. 2013. 115-127.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. **Revista brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, ano 10, n. 29, 1995.

MARTINS, Joyce Miranda Leão. PT e PSDB na democracia de público brasileira: estratégias partidárias vitoriosas no novo jogo eleitoral. 169 f. **Tese** (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

MAZZOLENI, Gianpietro. **La comunicación política**. Alianza Editorial. Madrid, 2010.

MAZZOLENI, Gianpietro. **The international encyclopedia of political communication**. WileyBlackwell. Vol.3, 2015.

ORTUNES, L.; MARTINHO, S.; CHAIA, V. L. M. Lideranças políticas no Brasil: da Teologia da Libertação ao Neofundamentalismo. **Revista Brasileira De Ciência Política**, p. 195-232, 2019.

PANEBIANCO, Ângelo. **Modelos de Partido: organização e poder nos partidos políticos**. São Paulo, Martins Fontes, 2005.

## A SUBSISTÊNCIA DA PESCA NA AMAZÔNIA

*Pescadores de pequena escala do Baixo Araguaia na superficialidade das políticas públicas do Estado*

**Osmar Cidil Batista Valverde<sup>35</sup>**

**Resumo:** Este artigo tem como objetivo refletir sobre o status situacional da pesca de pequena escala no Baixo Araguaia a fim de alavancar dados sobre pescadores e ribeirinhos desta mesorregião. Ademais, buscou-se ressaltar a importância dessas populações tradicionais com destaque inicial ao processo de ocupação política na Amazônia e de que maneira os saberes empíricos estão amalgamados com a prática da pesca. Metodologicamente, houve levantamento bibliográfico sobre atuações históricas do Estado na construção de políticas públicas com os pescadores de pequena escala de São Geraldo do Araguaia-PA e aplicou-se entrevistas com o monitoramento participativo de pesca, no qual trataremos dos dados alavancados no ano de 2019. O apontamento da situação da comunidade pesqueira diante das políticas públicas do Estado (seguro defeso, ou seguro-desemprego da pesca) sugere participação mais efetiva dos agentes e instituições públicas no sentido de mitigar conflitos e deformidades no emprego das demandas de trabalho dos pescadores e pescadoras de pequena escala, a fim de rever prováveis alterações ao modo de vida tradicional desses povos.

**Palavras-chave:** Políticas públicas; Comunidades ribeirinhas; Pesca de pequena escala.

## THE SUBSISTENCE OF FISHING IN THE AMAZON

*Small-scale fishermen of Lower Araguaia in the superficiality of state policy*

**Abstract:** This article aims to reflect on the situational status of small-scale fishing in Lower Araguaia in order to leverage data on fishermen and riverbank dwellers in this mesoregion. Furthermore, we tried to emphasize the importance of these traditional populations with initial emphasis on the process of political occupation in the Amazon and how the empirical knowledge is amalgamated with the practice of fishing. Methodologically, there was bibliographical survey on historical performances of the State in the construction of public policies with the small-scale fishermen of São Geraldo do Araguaia-PA and applied interviews with the participatory monitoring of fishing, in which we will deal with the data leveraged in the year 2019. The

---

<sup>35</sup> Osmar Cidil Batista Valverde é mestrando em Dinâmicas Territoriais e Sociedade na Amazônia da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, com o projeto: "O Conhecimento Ecológico e a "costura" com o etnodesenvolvimento local: uma abordagem a partir de pescadores e pescadoras de São Geraldo do Araguaia". E-mail: cidilvalverde@unifesspa.edu.br

indication of the situation of the fishing community before the State's public policies (counter-season insurance, or unemployment insurance for fishing) suggests more effective participation of public agents and institutions in order to mitigate conflicts and deformities in the employment demands of small-scale fishermen and fisherwomen, in order to review probable changes to the traditional way of life of these people.

**Key words:** Public policies;Riverine communities;Small-scale fishing.

## **LA SUBSISTÊNCIA DE LA PESCA EM LA AMAZONIA**

*Pescadores de pequena escala del Bajo Araguaia en la superficialidad de las políticas de Estado*

**Resumen:** Este artículo pretende reflexionar sobre el estado de situación de la pesca artesanal en el Bajo Araguaia para aprovechar los datos de los pescadores y ribereños de esta mesorregión. Además, se busca resaltar la importancia de las poblaciones tradicionales con respecto al proceso de ocupación política en el Amazonas y la manera en que los conocimientos empíricos se combinan con la práctica de la pesca. Metodológicamente, se hizo un relevamiento bibliográfico sobre las actuaciones históricas del Estado en la construcción de políticas públicas con los pescadores artesanales de São Geraldo do Araguaia-PA y se aplicaron entrevistas con el monitoreo participativo de la pesca, en las que se tratarán los datos apalancados en el año 2019. La indicación de la situación de la comunidad pesquera ante las políticas públicas del Estado (seguro de contraestación, o seguro de desempleo para la pesca) sugiere una participación más efectiva de los agentes e instituciones públicas para mitigar los conflictos y deformaciones en las demandas de empleo de los pescadores y pescadoras artesanales, para revisar los probables cambios en el modo de vida tradicional de estos pueblos.

**Palabras-clave:** Políticas públicas;Comunidades ribereñas, Pesca artesanal.

## INTRODUÇÃO

A geopolítica na Amazônia ocorreu/ocorre de maneira unilateral, ou seja, há a participação política efetiva dos atores populares nos determinantes de territórios amazônicos (BECKER, 2005). Observa-se que são pontuais as bibliografias que discorrem sobre os impactos socioambientais oriundos dos projetos de desenvolvimento econômico na Amazônia, essa pontualidade é o substrato, sobretudo, do fomento limitado às pesquisas.

A construção do Estado com leis determinante e que têm objetivo de governar, cuja construção parte de uma coletividade humana, é bastante antiga, nesse sentido, essa concepção pode ser datada paralelamente às ideias que emergiram de processos humanos como a de direitos humanos e democracia (CARNOY, 1988, p.20).

Segundo Silva et al (2015), a ocupação descontrolada do território e conflitos pelo uso de terra, além de inúmeros outros fatores, estão diretamente ligados ao processo de desenvolvimento amazônico influenciado pelo Estado. Nesse sentido, a integralização da Amazônia brasileira para valorização do capital/mercado nacional e internacional a partir da década de 1960, significa a transformação dos recursos naturais em valores financeiros, além do incentivo à mercantilização da força de trabalho (HÉBETTE, 2004, p. 62).

A Amazônia, no entanto, estaria passando pela concepção de modernidade eurocêntrica discutida por Dussel (2005), no qual a modernidade seria uma saída da imaturidade que proporciona um novo desenvolvimento humano. Nessa perspectiva, os pressupostos de desenvolvimento amazônicos estão sujeitos à Trans-Modernidade<sup>36</sup> para justificar a abstenção da modernidade sobre os efeitos de sua efetivação (DUSSEL, 2005).

Os questionamentos e investigações vinculados ao processo metodológico da pesquisa-ação são, portanto, maneiras de construir interpretações das realidades de forma coletiva e que todos os aspectos possíveis sejam envolvidos. Nesse sentido, acredita-se que a pesquisa como instrumento de investigação é uma ferramenta importante para mitigar a

---

<sup>36</sup> "Trans-Modernidade" ou "Transmodernidade", indica todos os aspectos que se situam "além" (e também, cronologicamente, "anteriores") das estruturas valorizadas pela cultura euro-americana moderna, e que, atualmente, estão em vigor nas grandes culturas universais não europeias e foram se movendo em direção a uma utopia pluriversal (DUSSEL, 2005).

lacuna que ainda existe entre a teoria e a prática (ENGEL, 2000), lacunas que tomam evidências nos processos de ocupação humana da Amazônia.

Almeida (2004) considera que os grandes projetos de transporte visam basicamente aspectos quantitativos e financeiros, portanto, não reconhecem a infraestrutura como elemento do bem-estar social, além de negligenciar impactos socioeconômicos e socioambientais.

Silva et al. (2015) pontua que as estratégias de participação de estados e municípios na criação de políticas intra-locais são importantes de igual modo às políticas macro para lidar com as questões conflituosas recorrentes na ocupação da Amazônia, como expropriação de terras, massacres, turbação e esbulho de terras, etc. Nessa perspectiva, as políticas de curto e médio prazos tornam-se fundamentais para a efetividade das ações mitigatórias do Estado para com as diversas questões fundiárias na Amazônia (LOUREIRO; PINTO, 2005, p. 95).

Nesse sentido, as políticas públicas estão amalgamadas com a participação efetiva do Estado e são consolidadas com utilização das leis e/ou decretos que garantam regulação do trabalho Loureiro; Pinto (2005). Iglesias (2006) pontua ainda que na América Latina foram pontuais os países que avançaram na reprodução do Estado Democrático.

Nessa perspectiva, destaca-se a usurpação do Estado pelos interesses privados (IGLESIAS, 2006). Esses fatos estão intimamente ligados a eficiência do mercado com suas distribuições desiguais de renda, além de possibilitar supostas redes de corrupção. O Estado, por essa percepção, não exerce a função de equilíbrio e consenso entre os interesses públicos e privados.

Conciliada a essa realidade de ausência de ações efetivas do Estado Democrático está a importância de levantamentos de dados sobre as discussões relativas à pesca de subsistência no Baixo Araguaia, assim como a garantia do seguro defeso por meio de políticas efetivas do Estado para com os pescadores de pequena escala.

O seguro defeso foi fomentado como política pública a partir da década de 1990, em menção da Lei nº 8.286 de dezembro de 1991 que foi sancionada e se tornou política pública nacional na gestão do presidente Fernando Collor de Mello, a mesma sofreu alterações e adequações ao longo desses anos. Essa legislação trouxe o objetivo de preservar espécies

aquáticas e garantir fonte de renda por meio de políticas públicas para permanência de pescadores na atividade pesqueira (PEDÓ, DOS SANTOS, 2015, p. 188).

Esta política pautada atualmente pela Lei nº 10.779 de 25 de novembro de 2003 pressupõe, no artigo 2º, §4º, que o Ministério da Previdência Social, juntamente com o Ministério de Pesca e Aquicultura, é responsável pela sistematização dos dados de pesca e disponibilidade do Registro Geral de Pesca-RGP para o Instituto Nacional de Seguro Social-INSS (BRASIL, 1988). Nesse sentido, é competência do INSS processar os requerimentos e habilitar os benefícios do seguro-desemprego da pesca.

O período do defeso da pesca é fixado, segundo o artigo 1º, §2º da Lei nº 10.779 de 25 de novembro de 2003, pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-IBAMA. Esse órgão é responsável pelo destaque das espécies marinhas, fluvial ou lacustre, pelo qual estarão defendidas nos determinados períodos de defeso (BRASIL, 1988).

De acordo com a Lei nº 11.959 de junho de 2009, artigo 3º, é competência do poder público a regulamentação da Política Nacional do Desenvolvimento Sustentável da Atividade Pesqueira. O §2º do artigo 3º da lei em questão pressupõe aos Estados e Distrito Federal o ordenamento da pesca de águas continentais, bem como as respectivas jurisdições competentes para as bacias hidrográficas (BRASIL, 1988).

No Brasil, a pesca continental tem tomado visibilidade nos últimos anos, porém, juntamente com esse crescente, surgiram problemas socioambientais, como declive do número de espécies pescadas, sobreposição de utilização dos espaços de pesca como rios e lagos, etc, são pontualidades que estão direta ou indiretamente relacionadas a pesca. A pesca continental é considerada como pesca de pequena escala, pois, comparada a modalidade de pesca costeira, a escala dos números e registros ainda são inferiores (DIEGUES, 1983).

Todavia, a pesca continental deve ser considerada como uma atividade de caráter socioeconômica bastante representativa pelos diversos setores que ela movimenta, com isso o seguro defeso torna-se uma política pública direcionada ao subsídio à renda para os pescadores artesanais nos períodos em que a pesca comercial é suspensa (PEDÓ, DOS SANTOS, 2015, p. 192).

A pesca comercial, partindo desse pressuposto, pode ser praticada por pescador profissional autônomo ou vinculado à industrialização, como pessoas físicas ou jurídicas que desenvolvam vínculos empregos ou apenas por parcerias. Uma característica marcante da pesca comercial é o uso de embarcações de pequeno, médio e grande porte (CATELLA, 2004).

A pesca de pequena escala na cidade de São Geraldo do Araguaia é marcante no sentido de estar intrinsecamente ligada ao cotidiano dos comunitários. Foram acompanhadas n= (14) unidades familiares no ano de 2019, o acompanhamento na modalidade monitoramento envolveu visitas quinzenais às unidades familiares.

Os pescadores comerciais são autônomos que, na maioria das vezes, buscam parcerias entre as unidades familiares para a realização das pescarias. O ciclo pesqueiro desses pescadores pode ser compreendido como as pescarias realizadas durante uma semana, ou seja, parte desde a organização para o início do ciclo (compras ou reparos nas malhadeiras, mantimentos e combustível), até a comercialização do pescado, que, geralmente, ocorre aos domingos na feira urbana. Esse ciclo ocorre fundamentalmente para pescadores que precisam se deslocar e acampar ao longo do Rio Araguaia para pescar (VALVERDE, 2020).

A pesca de pequena escala e/ou pesca de subsistência no Baixo Araguaia, com foco nos pescadores da cidade de São Geraldo do Araguaia no sudeste do estado do Pará, deve ser inserida como importante atividade de economia de base familiar (VALVERDE, 2020, p. 81), no sentido de reconhecer os atores da comunidade pesqueira e propiciar a valorização do trabalho.

Partindo, porém, das análises pressupostas, destaca-se que este artigo busca como objetivo refletir sobre a pesca de pequena escala no Baixo Araguaia, a fim de levantar dados situacionais da pesca e dos pescadores e ribeirinhos, destacando a importância dos modos de vida mesclados aos saberes empíricos, bem como indicar quanto aos direitos à políticas públicas, como o seguro desemprego da pesca (seguro defeso), e apontar eventuais impactos socioambientais.

## METODOLOGIA

Este trabalho parte de uma demanda investigativa sobre as políticas públicas direcionadas aos atores da cadeia produtiva de pesca do Baixo Araguaia com foco para pescadores de pequena escala de São Geraldo do Araguaia-PA. Inicialmente, foi feito um levantamento bibliográfico que discute, de forma direta ou indiretamente, sobre os processos políticos de ocupação humana da Amazônia, como (ALMEIDA, 2004; HÉBETTE, 2004; BECKER, 2005; LOUREIRO; PINTO, 2005; SANTILLI, 2009; CALEGARI et al, 2013; SILVA et al., 2015).

O segundo segmento metodológico se dá por meio de entrevistas dentro do “Programa de Monitoramento e Gestão Participativa da Pesca Artesanal como Instrumento de Desenvolvimento Sustentável em Comunidades da Região Amazônica (TO/PA/RR) - Propesca”, o mesmo teve suas primeiras ações em comunidades ribeirinhas no Pará no ano de 2016 e segue, por meio de parcerias, na investigação para compreensão das realidades das populações tradicionais.

Para tanto, foram montados formulários de entrevistas semiestruturadas com abordagens específicas para o local, além de rodas de conversas e pesquisa etnográfica. Para a realização das entrevistas, foram estruturadas rodas de conversas, assim, pretende-se adotar a metodologia conhecida como Bola de Neve (Snowball). Goodman, em 1961, *apud* Baldin; Munhoz (2011) discorre que nesta metodologia “encontramos as sementes”, que são os primeiros sujeitos abordados e precisam ter vínculo com a localidade e conhecimento de causa das práticas ali realizadas. Os demais sujeitos que são indicados pelos primeiros são considerados os “filhos das sementes”.

Historicamente, as populações tradicionais sempre foram abandonadas por via das políticas públicas governamentais (SANTILLI, 2009). As comunidades de Ilha de Campo e Santa Cruz dos Martírios são comunidades ribeirinhas do município de São Geraldo do Araguaia que são caracterizadas como “comunidades atrasadas”.

O estereótipo de atraso característico pelo modelo de desenvolvimento capitalista, no entanto, não possui vigor em relações as comunidades tradicionais, que geralmente buscam um modelo de

interpretação da realidade baseada nas relações e convivências com o meio natural, ou seja, em concordância com Porto-Gonçalves (2001), o cotidiano desses atores está repleto de re-existência sociocultural e histórica que não advém dos modelos orientais de organização social.

Compreender essa realidade espaço/tempo como complexa é fundamental para os métodos de pesquisa. Assim como assinala Callegari et al. (2013), os fatores ambientais, as dinâmicas de deslocamentos dos pesquisadores, os custos que geralmente se tornam altos para o desenvolvimento das pesquisas de campo são fatores que exigem ações de pesquisa para além dos hábitos do que se constituiu o fazer ciência.

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

O município de São Geraldo do Araguaia está localizado no sudeste do estado do Pará com área de 3.270 km<sup>2</sup> (IBGE, 2017). São Geraldo é uma das muitas cidades situadas à margem paraense do Rio Araguaia e as características ribeirinhas são marcantes para o cotidiano dos moradores locais.

A pesca é uma das principais atividades socioeconômicas desenvolvidas no município, isso se dá pela proximidade com o Rio Araguaia e com o fluxo humano no município (VALVERDE, 2020). O pescado é comercializado e consumido *in lócus*, importante ressalva que as próprias unidades familiares de pesca são responsáveis por parte do consumo desse pescado, uma pequena parcela é exportada para outros municípios vizinhos.

Foram abordados n= (14) unidades familiares de pescadores de pequena escala ou subsistência que residem na sede do município de São Geraldo do Araguaia-PA no período no qual é regulamentado para a prática da pesca comercial, o mesmo é compreendido de março a outubro do ano de 2019. A produtividade foi anotada em formulários semanais por meio do automonitoramento, no qual eram recolhidas em visitas da monitoria que variavam em um intervalo de 15 ou 30 dias, a depender da sazonalidade amazônica.

As n= (14) unidades familiares que participaram dessa pesquisa estão associadas à colônia de pesca Z-89 de São Geraldo do Araguaia e dependem das políticas do seguro defeso da pesca para garantia da atividade pesqueira.

Em concordância com Schmitz et al, (2013), as diferentes compreensões e a operacionalização da política pública do seguro defeso causam um descompasso entre a concepção e a efetivação do benefício, no estudo de caso deste trabalho, destaca-se a disparidade entre os acessos cronologicamente imprevisíveis ao recurso financeiro do seguro defeso e a liberação legal para a pesca comercial.

No estado do Pará, uma parcela significativa da população está envolvida direta ou indiretamente com a atividade pesqueira, em alguns municípios a pesca se torna uma atividade socioeconômica de total importância, o que torna o seguro defeso uma política pública fundamental e indispensável para garantia da pesca em equilíbrio com o ecossistema (DE ALMEIDA GOUVEIA et al, 2015, p. 84).

É característico das comunidades tradicionais amazônicas estarem situadas em locais de difícil acesso (VIANNA, 2003; CALEGARI et al, 2013), tais como estradas sem pavimentação e locais de difícil navegação nos rios. Nessa perspectiva, o acesso às comunidades se tornou uma das dificuldades ao longo de toda a pesquisa tanto pelas péssimas condições das estradas locais, como pela difícil navegabilidade do rio.

No entanto, os pescadores e pescadoras desenvolvem bastante habilidades em enfrentar esses obstáculos diuturnamente, uma vez que possuem conhecimentos detalhados sobre o rio como ambiente de pesca e vivências. Isso pressupõe que estratégias de etnodesenvolvimento são elaboradas por esses povos, as mesmas garantem a sobrevivência das unidades familiares em meio a superficialidade das políticas públicas, tais como o descompasso temporal diante ao acesso ao recurso financeiro.

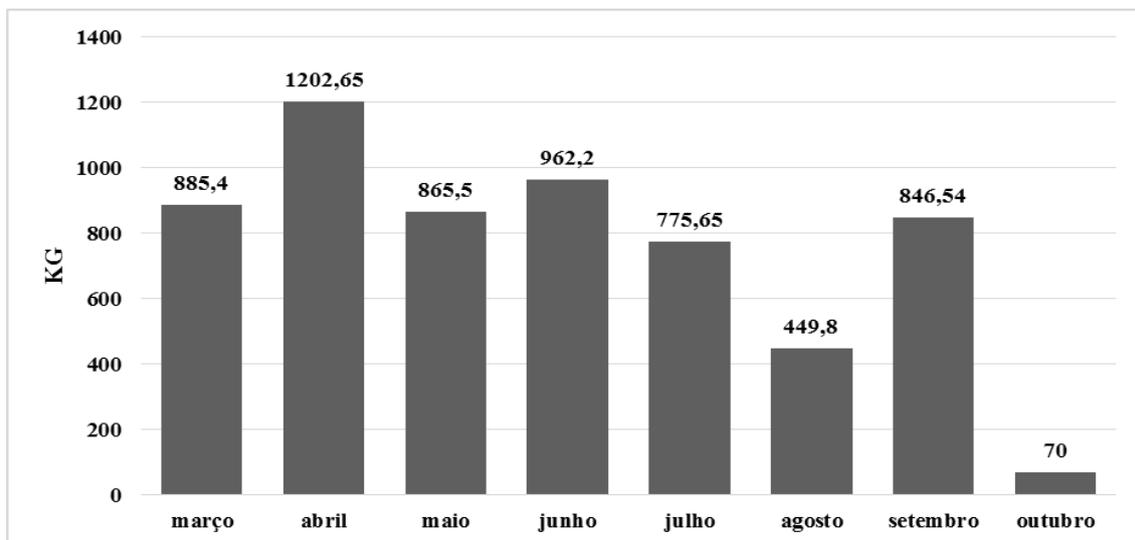
Dentro dessa concepção de políticas estatais plausíveis, a implementação de grandes empreendimentos de fomento econômico para a Amazônia ocorre em uma linha contrária à efetividade de políticas públicas de base, ou seja, se por um lado o seguro desemprego da pesca não garante a seguridade da atividade, por outro, projetos de grande extensão geográfica e financeira, como os projetos de hidrelétricas para o Rio Araguaia e hidrovias como a Araguaia-Tocantins, propagam-se com mais evidências a cada dia.

Nessa perspectiva, a pesquisa detecta essa realidade para com os pescadores de São Geraldo do Araguaia, pois os interlocutores relatam que a política pública não se torna efetiva para com a realidade dos pescadores, ou

seja, o recurso financeiro que deveria estar disponível nos períodos de proibição de pesca comercial torna-se um processo descompassado para os períodos de cumprimento das exigências legais sobre a pesca. Dessa maneira, nota-se a necessidade de mesclar a atividade pesqueira com atividade de agricultura familiar em tempos/espços distintos para garantir a renda familiar.

A produtividade mensal da pesca torna-se significativa tanto em quilogramas (kg) de espécies capturadas, como em renda para as famílias<sup>37</sup>. A produção em quilogramas (kg) de espécies foi estimada em 6.057,74. Como retrata o gráfico1, essa produção segue uma regularidade durante os sete meses de pesca, porém há uma discrepância no mês de maior produtividade, que foi em abril, e os menores, em agosto e outubro.

**Gráfico1:** Produção mensal em Kg capturados entre março a outubro de 2019 por 14 unidades familiares de pescadores de São Geraldo do Araguaia, Pará, Brasil.



Fonte: Banco de dados do Propespa.

Pelo apontamento dos interlocutores da pesquisa, o período anual de maior registro se dá pelas condições do rio, ou seja, as muitas chuvas que configuram a região amazônica nesse período fazem com que o nível das águas se eleve e muitas espécies *reofilicas*<sup>38</sup> e migratórias surjam para pesca.

Por outro lado, os meses de menor registro se dão por fatores distintos, no qual o principal é a presença de turistas que frequentam praias e

<sup>37</sup>Gráfico1 e gráfico2 Retratam a produtividade mensal das n= (14) unidades familiares pesquisadas entre os meses que não compreendem o seguro defeso da pesca comercial.

<sup>38</sup> São espécies de peixes que vivem em ambientes de correntezas e tem como característica a migração de grandes distâncias contra as correntezas dos rios para a reprodução.

acampamentos<sup>39</sup> que na maioria das vezes sobrepõem a pesca, dessa forma a movimentação constante de embarcações no rio para transporte de turistas e o lazer dos mesmos dificulta a atividade da pesca.

Segundo os interlocutores, ao ouvirem a movimentação constante de embarcações e sons no rio, os peixes buscam abrigo nos pedrais e outros locais de difícil acesso dificultando assim a captura. Esse relato se reflete nas análises dos dados sobre o mês de agosto, por exemplo, no qual representa declive significativo nos registros de pescas.

Outra justificativa se dá pela sobreposição de pontos de pesca, uma vez que os turistas usam os espaços do rio para atividades pesqueiras como forma de lazer. Ademais, destaca-se que as embarcações e materiais de pesca utilizados por turistas nesses períodos são de maior tecnologia em comparação aos apetrechos dos pescadores locais, esse aspecto representa a disparidade nas estratégias de capturas de peixes e, conseqüentemente, a diminuição do quantitativo de captura para os pescadores comerciais.

Respectivamente, como retrata o Gráfico2, o rendimento em R\$ da produção pesqueira acompanha o mesmo ritmo mensal da produtividade em quilogramas(kg). O rendimento total foi de R \$61.564,94, esses dados possibilitam uma estimativa considerável colocando a pesca em São Geraldo do Araguaia como uma atividade socioeconômica relevante.

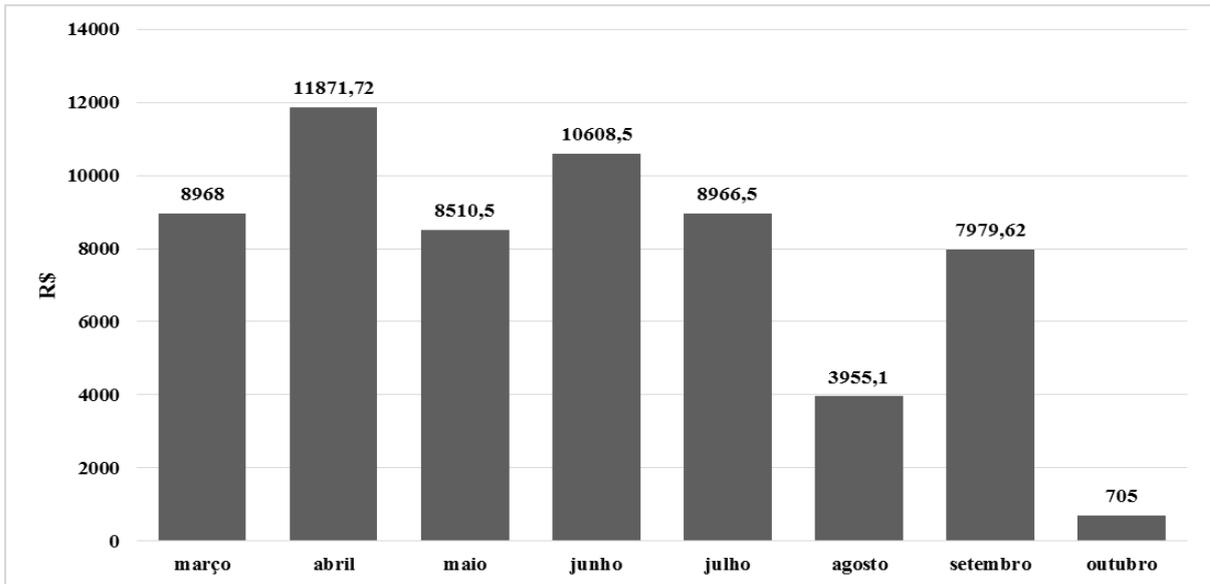
A renda bruta envolve a comercialização mensal do pescado alcançada pelas N= (14) unidades familiares pesquisadas, no entanto, a pesquisa considera gastos fixos com combustível, alimentação e apetrechos de pesca. O substrato dessa análise indica que o lucro mensal médio de cada unidade familiar é de aproximadamente R\$500,00/mês.

Os dados da pesca apresentados no gráfico2 acompanham a mesma oscilação mensal do gráfico.1, esse aspecto pressupõe que não há variedade significativa dos preços dos pescados pelos quantitativos de captura, ou seja, a pesquisa indica que há um acordo de pesca por um preço instável por quilograma(kg) do pescado independentemente da quantidade de captura.

---

<sup>39</sup> As praias são bastante frequentadas nos meses de julho e agosto.

**Gráfico2:** Renda mensal bruta em R\$ da produção capturada entre março a outubro de 2019 por 14 unidades familiares de pescadores de São Geraldo do Araguaia, Pará, Brasil.



Fonte: Banco de dados do Propespa.

Os agentes de pesca dessa pesquisa têm uma média de idade de 45,2 anos. Entre os pescadores e pescadoras que participaram no período da pesquisa, o mais velho tinha 66 anos e o mais novo 26. As crianças crescem aprendendo como nadar, remar e pescar. Esses fatos sugerem que as práticas, costumes e conhecimentos locais estão sendo transmitidos para as próximas gerações.

O substrato dessa pesquisa indica que as atividades socioeconômicas que a pesca de pequena escala e/ou de subsistência alcança é significativa para a economia local do município, por outro lado, como aponta Akama (2017), a construção do barramento da Usina Hidrelétrica de Tucuruí no Rio Tocantins já altera a ecologia trófica do Rio Tocantins e afluentes a montante. Nessa perspectiva, a alteração da cadeia trófica dos locais de pesca interfere diretamente na produtividade dos pescadores.

Os interlocutores da pesquisa, em unanimidade, relatam que há grande declínio na produção em comparação aos últimos 20 anos da pesca e advertem sobre os possíveis impactos da construção da Hidrovia Araguaia-Tocantins, como o fluxo de balsas, derrocamento e assoreamento do rio.

Sobre as principais espécies capturadas, apontamos os nomes populares do Pacu com 31,2% de captura; Curimatá com 11,8 %; Piau com 11,2%; Tucunaré com 8,5%; Carí com 08%; Fidalgo com 7,3%; Cachorra com

4,3%; Corvina com 2,6%; Barbado com 2,6%; Surubim com 2,6%; Jaraqui com 1,7%. Outras espécies que representam menos de 1% foram somadas e representam 08% (VALVERDE, 2020. P, 55).

Nas rodas de conversas, foram apresentados os dados aos pescadores por meio de boletins, em enquete aplicada com a imagem de cada espécie foi formulado o seguinte questionamento: (Nos últimos 20 anos, esse peixe aumentou, diminuiu, ou permaneceu a mesma quantidade de capturas?). Por unanimidade, os interlocutores afirmam diminuição das capturas.

O declive das espécies é apontado pelos interlocutores por várias razões, tais como aumento de pescadores e, conseqüentemente, aumento de embarcações no rio, o barramento da Usina Hidrelétrica de Tucuruí, desmatamento do leito do rio, presença de pescadores esportivos etc.

A diminuição considerável da abundância de peixes no Rio Araguaia nos últimos anos dialoga com as discussões de (SOUZA, 2016) e (SANTANA et al, 2014), que dissertam sobre a pesca da região, cujo principal apontamento é a de que as alterações no meio ambiente advindas na bacia Araguaia-Tocantins têm influência explícita na abundância de diversidade dos peixes alvos de capturas de pescadores comerciais.

Os grandes empreendimentos, por outro lado, são apresentados tanto pelo poder público como pelo setor privado como desenvolvimento regional, porém, como Carnoy (1988) aponta, essa ideia de desenvolvimento traz aspectos do passado que possuem intuito de persuadir. Nessa perspectiva, o Estado, representado pelo poder público, perde sua razão social de intermédio entre os setores públicos e privados apontado por Iglesias, (2006).

Posicionamentos dessa natureza trazem ao Estado uma visão de estranhamento para uma sociedade crítica e filosófica, porém, reconhece-se que as atuações desse próprio Estado, dentro de suas razões democráticas e sociais, são indispensáveis para a organização social almejada (WAIZBORT, 2011, p. 54).

Nesse sentido, como aponta Ricupero (2005, p. 376), o Brasil esteve intimamente focado na superação do “subdesenvolvimento” que o passado colonial trouxe para América, no entanto, nota-se que os processos políticos democráticos se esquivaram desse esforço.

Esse desdém entre povo e Estado, pode ser o grande propulsor da efetivação das políticas dos grandes empreendimentos amazônicos que se torna uma realidade cada vez mais presente na vivência dos pescadores, por outro lado, é explícito pela pesquisa que muitos pescadores de São Geraldo do Araguaia-PA, seja pelo baixo índice de alfabetização ou pelos impasses em acessar e decodificar tecnologias digitais, sentem dificuldades em interpretar os processos burocráticos de acesso ao seguro defeso.

Os mesmos recorrem à secretaria das Colônias de pesca para que os processos burocráticos sejam encaminhados, porém essas demandas para as colônias perfazem por sobrecarregar as colônias que estão com seus recursos humanos defasados, o que compromete as atualizações dos dados do RGP de cada pescador e, conseqüentemente, contribui para o descompasso do benefício.

Nessa percepção, mesmo sendo apresentado dados significativos que estimam os pescadores de pequena escala ou de subsistência como classe importante para a socioeconomia local<sup>40</sup>, nota-se que o poder público municipal desenvolve apenas ações superficiais direcionadas a essa classe trabalhadora, como exemplo da pintura da colônia Z-89, não efetivando políticas para suprir a defasagem de recursos humanos que atende o setor pesqueiro do município.

Nesse sentido, notamos que a Colônia Z-89, que atende boa parte dos pescadores associados da mesorregião, não possui infraestrutura para atender essa demanda burocrática, ou seja, não existe uma secretaria específica na colônia que possa analisar e encaminhar cada processo, o que, na maioria das vezes, é feita pelo próprio presidente da colônia, o que causa sobrecarga de trabalho.

A pesquisa ainda aponta adversidades para os pescadores que conseguem o benefício do seguro defeso, pois, segundo os interlocutores, o recurso dificilmente está disponível em tempo hábil para suprir as necessidades básicas das unidades familiares, sendo recorrente casos em que o recurso é disponibilizado até depois do encerramento do período defeso. Por

---

<sup>40</sup> A socioeconomia gerada pela cadeia produtiva de pesca está exposta na Gráfico2, porém os números representam apenas as n= (14) unidades familiares que nos possibilitam fazer estimativas da importância socioeconômica da pesca de pequena escala para a mesorregião.

isso, algumas famílias precisam mesclar a pesca com práticas de agricultura familiar.

Outro impasse que envolve o seguro defeso está vinculado ao próprio ciclo da pesca, pois os pescadores dependem do recurso financeiro para garantia dos apetrechos de pesca, manutenção e reparos das malhadeiras e embarcações. Quando não há recurso financeiro no período defeso e esses preparativos não ocorrem, o cimo da pesca comercial, que é garantida nos primeiros meses após a liberação, é totalmente comprometido para as unidades familiares afetadas.

Não hesitamos em dissertar que há grandes lacunas entre as ações institucionais do Estado para com a realidade dos pescadores de São Geraldo do Araguaia, porém, ressaltamos que a crítica nesse trabalho esteja direcionada, primeiramente, em expor os impasses que essa categoria enfrenta, para que, adicionalmente, as políticas públicas do Estado, que são fundamentais para a classe trabalhadora, possam se tornar cada vez mais efetivas.

## CONCLUSÕES

As n=(14) unidades familiares de pescadores abordadas nesta pesquisa proporcionaram um panorama situacional da pesca em meio às ações do Estado em São Geraldo do Araguaia-PA. Nesse sentido, os caminhos metodológicos foram eficazes para alcançar os objetivos, todavia, adiantamos que é preciso maior aprofundamento nas investigações com fomento em pesquisas para melhor compreensão da realidade dos sujeitos dessa mesorregião paraense.

A pesquisa, no entanto, aponta superficialidade das ações do poder público, identificado pela instituição do Estado, para com os pescadores *in situ*, especificamente com políticas públicas que sejam efetivas na garantia de acessibilidade, boa infraestrutura para condições de trabalho, além de incentivos para o setor no sentido de reconhecimento da pesca como trabalho gerador de renda familiar e visibilidade da circulação econômica que a atividade gera no município.

Para tanto, buscamos inserção de forma positiva nas organizações sociais já atuantes dessas comunidades no exercício da ética da pesquisa comprometida com a realidade social de sujeitos/populações. Com isso, foi possível refletir sobre alguns conflitos em que essa comunidade está inserida, bem como a superficialidade do acesso a políticas públicas.

Em suma, o substrato da pesquisa detecta que as ações do Estado são de fundamental importância para mitigar os atritos e conflitos que estão amalgamados ao cotidiano dos pescadores de São Geraldo do Araguaia-PA.

## AGRADECIMENTOS

Agradecemos prioritariamente aos pescadores e pescadoras do Baixo Araguaia, em especial aos situados em São Geraldo do Araguaia-PA; estendendo os agradecimentos à Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará- UNIFESSPA; ao Programa de Pós-Graduação em Dinâmicas Territoriais e Sociedade na Amazônia-PDTSA; à Coordenação e Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior-CAPES.

## REFERÊNCIAS

AKAMA, Alberto. Impacts of the hydroelectric power generation over the fish fauna of the Tocantins River, Brazil: Marabá dam, the final blow. **Museu Paraense Emílio Goeldi (MPEG)**, Coordenação de Zoologia. Avenida Perimetral 1901, Campus de Pesquisa, Belém, PA, Brasil.v. 21, n. 3, 2017.

ALMEIDA, Alivinio de. **Hidrovia Tocantins-Araguaia: importância e impactos econômicos, sociais e ambientais segundo a percepção dos agentes econômicos locais**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. 2004.

BALDIN, Nelma; MUNHOZ, Elzira M. Bagatin. Educação ambiental comunitária: uma experiência com a técnica de pesquisa snowball (bola de neve). **REMEA-Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental**, v. 27, 2011.

BECKER, Bertha K. Geopolítica da amazônia. **Estudos avançados**, v. 19, p. 71-86, 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Supremo Tribunal Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.286 de dezembro de 1991. Seguro Defeso de Pesca. Brasília-DF: **Palácio do Planalto**, 1991. Disponível em:

<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/127929/lei-8286-91> . Acesso em 06 de junho de 2021.

BRASIL. Lei nº 10.779 de 25 de novembro de 2003. Dispõe sobre a concessão do benefício de seguro desemprego, durante o período de defeso, ao pescador profissional que exerce a atividade pesqueira de forma artesanal. Brasília-DF: **Palácio do Planalto**, 2003. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/busca?q=BRASIL.+Lei+n%C2%BA+10.779+de+25+de+novembro+de+2003>. Acesso em 06 de junho de 2021.

BRASIL. Lei nº 11.959 de junho de 2009. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca. Brasília-DF: **Palácio do Planalto**, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11959.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11959.htm) . Acesso em 06 de junho de 2021.

CALEGARE, Marcelo Gustavo Aguilar; HIGUCHI, Maria Inês Gasparetto; FORSBERG, Sylvia Souza. Desafios metodológicos ao estudo de comunidades ribeirinhas amazônicas. **Psicologia & Sociedade**, v. 25, p. 571-580, 2013.

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria política**. (equipe de trad. PUCCAMP) 2ª ed. Campinas: Papirus, 1988.

CATELLA, Agostinho Carlos. Reflexões sobre a pesca esportiva no Pantanal Sul: crise e perspectivas. **Embrapa Pantanal-Artigo de divulgação na mídia (INFOTECA-E)**, 2004.

DE ALMEIDA GOUVEIA, N., DE LIMA, F. A., DE CASTRO SOUSA, M., & DOS SANTOS, M. A. S. . O seguro defeso do pescador artesanal: evolução dos recursos e beneficiários no estado do Pará. **Revista Monografias Ambientais**, 14(2), 75-85, 2015

DIEGUES, Antônio Carlos Sant'ana. **Pescadores, camponeses e trabalhadores do mar**. São Paulo: Ática, 1983.

DUSSEL, E. Europa, modernidade e eurocentrismo. LANDER, E. (Org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais**. Perspectivas latino-americanas. CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina; setembro. p. 33-49, 2005

ENGEL, Guido Irineu. **Pesquisa-ação**. Curitiba, n. 16. Editora da UFPR, 2000.

HÉBETTE, J.; MARIN, R. A. Estado e reprodução da estrutura social na fronteira: Ariquemes em Rondônia. In: HÉBETTE, Jean. **Cruzando a Fronteira: 30 anos de estudo do campesinato na Amazônia**. Vol. I. Belém. EDUFPA, p. 245-311, 2004.

HÉBETTE, J.; MARIN, R. A. Grandes projetos e transformações na fronteira *In: Cruzando a Fronteira: 30 anos de estudo do campesinato na Amazônia* Vol. III. Belém. EDUFPA, pp. 139-163, 2004.

IBGE. Informações retiradas do portal | Brasil em síntese | Pará | São Geraldo do Araguaia/Panorama elaborado por Índice Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em:<<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/sao-geraldo-do-araguaia/panorama>>. Acesso em: 21/05/2019.

IGLESIAS, Enrique V. El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina. **Revista de la CEPAL**, 2006.

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky; PINTO, JaxNildo Aragão. A questão fundiária na Amazônia. **Estudos avançados**, v. 19, p. 77-98, 2005.

SANTANA; BENTES; HOMMA; OLIVEIRA E OLIVEIRA. **Influência Da Barragem De Tucuruí No Desempenho Da Pesca Artesanal, Estado Do Pará**. RESR, Piracicaba-SP, Vol. 52, Nº 02, p. 249-266, Abr/Jun 2014 – Impressa em Agosto de 2014.

SANTILLI, Juliana. **AGROBIODIVERSIDADE E DIREITOS DOS AGRICULTORES/Juliana Santilli**. – São Paulo: Peirópolis, 2009.

SCHMITZ, Heribert; DA MOTA, Dalva Maria; PEREIRA, JoenesAntonio Guimarães. Pescadores artesanais e seguro defeso: reflexões sobre processos de constituição de identidades numa comunidade ribeirinha da Amazônia. **Amazônica-Revista de Antropologia**, v. 5, n. 1, p. 116-139, 2013.

SILVA, F.L; PENA, H.W.A; OLIVEIRA, F. A. **A dinâmica da Ocupação da Amazônia Brasileira: do interesse político e econômico aos conflitos sócio ambientais**. 2015. Eumed. Net

SOUZA, Cleide Lima de. **Conflito e enfrentamento diante das mudanças ambientais decorrentes da construção de barragem: memória coletiva e pesca artesanal no lago da UHE de Tucuruí/PA**. Tese (Doutorado) - Universidade Federal Do Pará, Instituto De Ciências Biológicas, Programa De Pós-Graduação Em Ecologia Aquática E Pesca, Belém, 2016.

VALVERDE, Osmar CidilBatista. **Rios de conhecimento: práticas de pesquisa na educação do campo e com pescadores de São Geraldo do Araguaia e Piçarra, Pará, Brasil**.(2020). Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, Campus Universitário de Marabá, Instituto de Ciências Humanas, Faculdade de Educação do Campo, Licenciatura em Educação do Campo, Marabá, 2020.

VIANNA, Heraldo Marelim. **Pesquisa em Educação: a observação / Heraldo Marelim Vianna**. – Brasília: Plano Editora, 2003.

PEDÓ, Jane Cláudia Jardim; DOS SANTOS, UlíciaAngela Fernandes. Concessão do seguro defeso: uma influência na vida do pescador. **Caderno de Graduação-Ciências Humanas e Sociais-UNIT-SERGIPE**, v. 2, n. 3, p. 183-194, 2015.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **Amazônia, Amazônias**. São Paulo: Contexto, 2001.

RICUPERO, B. Celso Furtado e o pensamento social brasileiro. **Memória: Estud.** av. v. 19, n. 53, 370-377, Abr 2005.

WAIZBORT, L. O mal-entendido da democracia: Sérgio Buarque de Hollanda, **Raízes do Brasil**, 1936. **RBCS**, v. 26, n. 76, p. 39-62, 2011.

## A AMEAÇA DA CHINA

*Por que a inserção econômica internacional chinesa é vista como uma ameaça pelos Estados Unidos?*

**Ester Pereira de Almeida Santos<sup>41</sup>**

**Resumo:** A China apresenta uma ameaça real à posição de hegemonia dos Estados Unidos? A Teoria da Ameaça da China estabelece que sim. O artigo aqui apresentado intenta resumir a inserção econômica internacional da China, suas consequências nas relações internacionais e como este processo de inserção está ligado com o desenvolvimento da teoria da Ameaça da China por acadêmicos não chineses. Ao longo do artigo se discute que, apesar do crescimento econômico e militar da China, o país tem tentado acomodar-se à comunidade internacional, respeitando suas limitações nacionais, culturais e político-ideológicas. Para o desenvolvimento deste trabalho, foram explorados artigos que delimitam como a China chegou ao século XX como uma das maiores potências mundiais, apesar de ter ignorado a fórmula para o desenvolvimento econômico – proposta pela ordem econômica internacional instaurada pelos Estados Unidos. A seguir, a literatura sobre a Teoria da Ameaça da China é explorada, visando compreender como a China passou de um país excluído da comunidade internacional para o foco de discussões sobre o futuro da ordem mundial. Por fim, na conclusão, são apontadas as razões pelas quais a Teoria da Ameaça da China parece ignorar pontos importantes sobre a ideologia chinesa, sua cultura e história milenar para a criação de um inimigo do Ocidente.

**Palavras-chave:** Ameaça da China; Inserção econômica chinesa; Estados Unidos; Reforma econômica; Ascensão econômica.

## THE CHINA THREAT

*Why is Chinese international economic rise seen as a threat by the United States?*

**Abstract:** Does China pose a real threat to the hegemonic position of the United States? China Threat Theory states affirmatively. This article aims to summarize China's international economic insertion in international relations, and how this process leads to the development of the China Threat theory by non-Chinese academics. Throughout the article, I discuss that despite China's economic and military growth, the country has tried to accommodate itself to the international community, respecting its national, cultural, and political-ideological limitations. For the development of this work, I explored articles that delimit how China reached the 20th century as one of the most powerful countries in the world. Despite having ignored the formula for economic development proposed by the international economic order established by the United States, China's economic power reached a new proportion. Next, the literature on China's Threat Theory explored, aiming to understand how China went from being a country excluded from the international community to the focus of discussions on the future of the world order. The article ends up indicating that China's Threat Theory ignores ideological and cultural

---

<sup>41</sup> Ester Pereira de Almeida Santos é mestranda em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo; e-mail: pereiraas@usp.br

characteristics that determine Chinese social-historical construction in order to delimit a common enemy for the West.

**Keywords:** China Threat; Chinese economic rise; USA; Economic reform; Economic rise.

## INTRODUÇÃO

Desde a formulação do Estado moderno até as Grandes Guerras que transformaram o século XX, o conceito de poder e como este é abordado nas relações internacionais sofreu importantes alterações. Inicialmente, o poder fora observado e medido por meio da posse de recursos materiais – população, território e recursos naturais estratégicos. Com a evolução da sociedade internacional, bem como dos meios pelos quais as guerras são feitas, em meados da década de 1970 outras formas de poder passaram a ser observadas e medidas – a saber, o controle sobre os demais atores da comunidade internacional e o controle sobre eventos e resultados oriundos das relações entre esses atores (HART, 1976). Importante notar é que o poder não determina o comportamento do Estado; na história das relações internacionais os eventos parecem se repetir. No entanto, os atores desenvolvem características distintas para traçar seus caminhos em busca de ascensão (ROSECRANCE, 2006). Com a República Popular da China (doravante RPC ou apenas China) não poderia ser diferente. Figurando como segunda maior economia global – ficando atrás somente dos Estados Unidos (EUA), a China pós-reforma econômica passou de um ator excluído da comunidade internacional para um membro ativo e proeminente nas relações internacionais (NIU, 2013, p. 198). Com o crescimento da economia chinesa, contudo, a hegemonia estadunidense passou a ser questionada na academia – principalmente em áreas de Ciência Política, Relações Internacionais (RI) e Economia Política Internacional (EPI) (ZHANG, 2004; LAYNE, 2009; PETRAS; VELTMEYER, 2009; REICH; LEBOW, 2014).

Como potência econômica em ascensão, no final do século XX e início do século XXI muito se discutiu – e ainda se discute – sobre os impactos do crescimento chinês para a Economia Política Internacional e principalmente para a hegemonia dos EUA sobre a ordem econômica internacional. Na década de 90, quando da queda da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), os Estados Unidos se consagraram como única superpotência mundial. Nesse mesmo período a China já começava a colher frutos de sua reestruturação econômica iniciada em 1978 e passava a chamar a atenção internacional para seu rápido desenvolvimento econômico. Na virada do século XXI, a China já era considerada uma potência emergente, motor do desenvolvimento mundial e uma ameaça aos interesses dos Estados Unidos (ROY, 1996; BROOMFIELD, 2003; PAN, 2004; CALLAHAN, 2005).

Este artigo intenta apontar como a Teoria da Ameaça da China se tornou proeminente no ocidente quando da ascensão econômica chinesa. Como veremos adiante, os Estados Unidos não parecem se convencer de que a ascensão chinesa será pacífica. Nesse sentido, buscam estudar as ações chinesas para se preparar para um conflito iminente. O esforço aqui empregado se dedica a apontar como a ideologia realista da política externa estadunidense contraria a história e a política externa chinesas. A pergunta feita aqui é: a China apresenta uma ameaça real à posição de hegemonia dos Estados Unidos?

Para o desenvolvimento deste trabalho foram explorados artigos que delimitam como a China chegou até os dias atuais como uma das maiores potências mundiais, apesar de ter ignorado a fórmula para o desenvolvimento econômico – proposta pela ordem econômica internacional instaurada pelos Estados Unidos. A seguir, a literatura sobre a Teoria da Ameaça da China é explorada, visando compreender como a China passou de um país excluído da comunidade internacional para o foco de discussões sobre o futuro da ordem mundial. Por fim, na conclusão, são apontadas as razões pelas quais a Teoria da Ameaça da China parece ignorar pontos importantes sobre a ideologia chinesa, sua cultura e história milenar para a criação de um inimigo do Ocidente.

## INSERÇÃO INTERNACIONAL DA ECONOMIA CHINESA

Desde a Revolução Comunista de 1949, marco histórico que deu origem à República Popular da China, o governo tentou implementar diferentes reformas econômicas e sociais para aprimorar o comunismo. O 1º Plano Quinquenal (1953-1957) deu início a uma tradição do Partido Comunista Chinês: o estabelecimento de metas a serem atingidas para o desenvolvimento do país. Sob o comando de Mao Zedong, primeiro líder do PCCh, os planos quinquenais foram implementados rigorosamente, independentemente das instabilidades e turbulências enfrentadas pela população chinesa (CHEN; LI; XIN, 2017).

Nas três décadas em que a China fora comandada por Mao, o modelo de planejamento central foi delimitado através da agricultura coletivizada nas zonas rurais, enquanto nas áreas urbanas as empresas eram submetidas à estatização. Os preços dos bens e serviços eram fixados pelo governo, ao contrário das economias capitalistas do período que trabalhavam com a Lei da Oferta e Demanda. Ao gerir o país como se fosse uma grande companhia, o governo de Mao acabou por enfrentar

grandes desafios, principalmente ao perceber que o crescimento esperado estava muito mais lento do que o planejado – culminando em desastres como a Grande Fome (ROSSE, 1954; WEMHEUER, 2010).

Com a morte de Mao Zedong em 1976 e a ascensão de Deng Xiaoping ao cargo de líder do PCCh em 1978, os planos quinquenais passaram por uma reestruturação. Sob o governo de Mao, o sistema de comunas fora implementado e sua organização previa dois fenômenos. O primeiro era que a propriedade pública das terras faria com que os fazendeiros se sentissem mais motivados a trabalhar, e o segundo de que as comunas permitiriam que os campos produzissem em grande escala. Em meados da década de 1950, o sistema de comunas já havia se provado uma falha; muito embora a produção nacional de grãos tenha aumentado, a fome tomou conta de diversas províncias chinesas (YONGZHENG, 2012).

Sob a liderança de Deng Xiaoping o governo chinês implementou um novo regime para o sistema agrário, o "sistema de responsabilidade familiar". Esse regime previa que a família agricultora retomasse o controle sobre a terra que cultivava, podendo escolher o que produzir e como comercializar os frutos de seu trabalho. Com a reforma agrária de Mao, as famílias agricultoras possuíam cotas de grãos para cultivar, mas com a má gestão de alguns postos de trabalho, desastres naturais – sumariamente enchentes – o desperdício de recursos segurara o desenvolvimento da China. A transição da alocação redistributiva para a produção semelhante à do mercado liberal beneficiou cerca de 80% da população chinesa, pertencentes à área rural (SHABAD, 1955; NEE, 1989; CHANG, 1991).

Com a estatização dos meios de produção na Era Mao, reformas econômicas foram implementadas sob a Era Deng para descentralizar algumas das funções das empresas estatais. O conglomerado monopolista criado por Mao fora diluído em numerosos conglomerados de empresas locais, coordenados pelos governos municipais. Novas normas fiscais foram adotadas, atribuindo aos conglomerados municipais direitos residuais sobre os ganhos das empresas, implementando um imposto fixo a ser repassado ao governo central, conferindo direito de propriedade para as empresas locais. Ao transferir os direitos de propriedade do governo central para os governos regionais, Deng deu permissão para que as empresas produzissem fora do planejamento estatal e vendessem o excedente da produção, criando um ambiente competitivo entre os municípios e seus conglomerados (GANG; MA; WANG, 2018; WANG, 2018).

Outra reforma implementada por Deng fora o sistema de dois-preços em 1984, no qual o objetivo era fazer com que os preços de bens e serviços impostos pelo governo chinês fossem gradualmente sendo substituídos pelo sistema de preços regulados pelo mercado. A reforma nos preços ajudaria principalmente as empresas estatais chinesas a administrarem seus gastos e ganhos, planejando medidas que refletissem suas reais necessidades. Com essa medida, o governo chinês fora capaz de atrair investimentos externos de outros países da região – principalmente coletivos de investidores e empresas privadas. Essa manobra levou ao sistema conhecido como *dual-track*, no qual o plano governamental de produção é atendido, e a produção visando à economia de mercado ocorre em paralelo (LI, 1997).

O sistema bancário chinês também precisou ser adaptado às mudanças econômicas realizadas até então: o Banco da República Popular da China (BRPC) era o único banco do país com filiais que aceitavam depósitos bancários de pessoas físicas. No início da década de 1980, o BRPC foi transformado em um banco central aos moldes das economias ocidentais, tornando possível o empréstimo empresarial. A partir dessa medida, foram criados bancos especializados em setores da economia, a saber: o Banco Industrial e Comercial, o Banco Agrícola e o Banco de Importação-Exportação. Atualmente, esses bancos chineses são reconhecidos internacionalmente por sua importância na ordem financeira internacional, em especial o Banco da China e o *China Construction Bank*. O Banco Industrial e Comercial da China ocupa o 1º lugar na Forbes Global 2000<sup>42</sup> – lista que enumera as maiores 100 empresas do mundo.

No século XX, a economia alienada fomentada pelas ações de Mao Zedong impossibilitou que o governo atingisse o patamar de desenvolvimento planejado. Com a virada do século, contudo, as reformas econômicas de Deng Xiaoping possibilitaram que a China adentrasse o novo milênio como uma economia emergente. O Comitê Central de Planejamento do PCCh foi testando a reforma econômica chinesa a passos lentos, verificando as melhores possibilidades ao longo

---

<sup>42</sup> Outros bancos chineses que se encontram na lista da Forbes são o *China Construction Bank*, o Banco Agrícola e o Banco da China, respectivamente em 4º, 9º e 14º lugares no *ranking*. Cabe aqui salientar que a metodologia utilizada pela Forbes para a criação da lista utiliza dados dos últimos 12 meses disponibilizados pela *FactSet Research*, os dados são divididos em quatro métricas, a saber, vendas, lucros, ativos e valor de mercado. “Cada uma das listas tem um valor de mínimo para que uma empresa se qualifique: vendas de US\$ 4,47 bilhões, lucros de US\$ 333,3 milhões, ativos de US\$ 10,72 bilhões e valor de mercado de US\$ 6,55 bilhões.” Para fazer parte da lista, a empresa precisa se qualificar em pelo menos uma das quatro métricas utilizadas para ser elegível para o *ranking* final da *Forbes Global 2000* (FORBES, 2021; MURPHY, 2018).

da década de 1980. Como em 1984, quando foi estabelecida uma “economia de *commodities* centralmente planejada”, que tinha por objetivo reduzir o planejamento obrigatório do governo. Cinco anos depois, em 1989, foram estabelecidos os “controles macroeconômicos que ‘o governo ajusta e controla o mercado, e o mercado guia a empresa’”. Por fim, em 1992, o governo anunciou que o objetivo da reforma econômica era uma economia de mercado socialista (ZHAO, 2012, p. 189).

Segundo Deng Xiaoping (1995), o programa Quatro Modernizações – setores da (i) agricultura, (ii) indústria, (iii) ciência e tecnologia e (iv) defesa – não tinham o intuito de abrir a China de forma completa ou mesmo torná-la um país capitalista. Como líder do Partido Comunista Chinês, a manutenção do comunismo em detrimento do capitalismo deveria ser mantida apesar das reformas econômicas empregadas pelo governo. Não obstante, o líder comunista chinês não ignorava a história do capitalismo no mundo e estava disposto a enfrentar os meios necessários para atingir o desenvolvimento da economia chinesa (SUKUP, 2002; LYRIO, 2010).

Com a reestruturação econômica, a China passou a pautar suas relações exteriores no pragmatismo, deixando a ideologia em segundo plano. Essa medida possibilitou que o governo chinês se reaproximasse dos demais atores internacionais, favorecendo um de seus principais objetivos à época: aumentar a captação de recursos primários para sua economia em expansão. A fim de ser considerada como um player de confiança, na década de 1990 a China aderiu ao Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), ao Tratado para Proibição Completa dos Testes Nucleares (CTBT, em sua sigla em inglês), bem como aderiu à Convenção de Armamentos Biológicos e Químicos, recebendo elogios do então presidente estadunidense Bill Clinton (FOOT, 2010).

Já no início do século XXI, a reforma econômica implementada pelo PCCh corroborou para que a China finalmente aderisse à Organização Mundial do Comércio (OMC), em 11 de dezembro de 2001. A adesão chinesa à OMC fora considerada como mais um passo rumo ao status de potência responsável<sup>43</sup>. Ao cooperar com a ordem internacional, a potência asiática demonstrara sua capacidade de socialização e de apoio às normas globais vigentes. Ao compartilhar dos mesmos interesses das demais potências internacionais, a China se

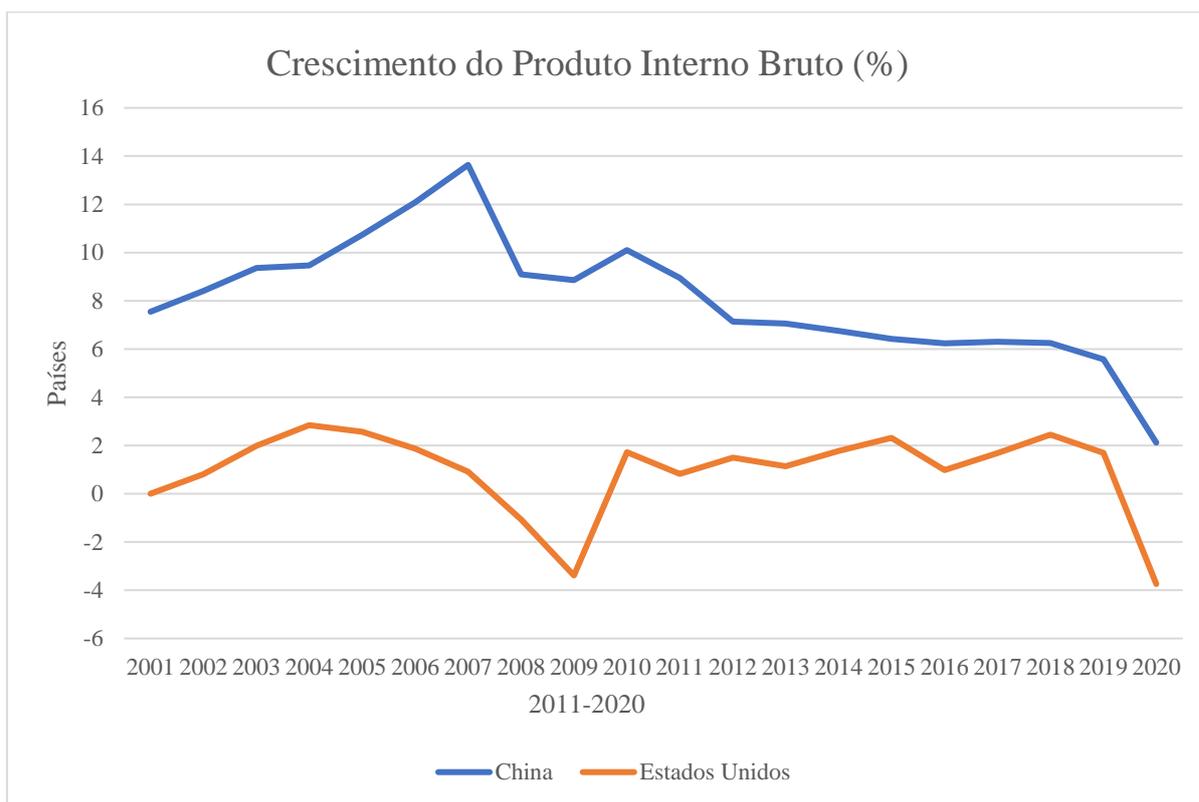
---

<sup>43</sup> De acordo com Rosemary Foot (2010, p.18), com o aumento significativo dos regimes e organizações internacionais, houve também o aumento das temáticas discutidas nos fóruns internacionais, nesse sentido, uma potência responsável passou a ser considerado como aquele país menos preocupado com as divisões nacionais e internacionais, empenhado em promover a segurança dos indivíduos dentro dos países, promovendo a soberania das pessoas, e não dos países.

comprometia a aceitar salvaguardas e sistemas de inspeções, bem como demonstrava que havia passado a jogar conforme as regras do Ocidente (CARLETTI, 2013; FOOT, 2010).

O gráfico a seguir nos proporciona uma avaliação comparativa entre os crescimentos econômicos dos Estados Unidos e da China pós-reforma. Como podemos ver, a China se encontrava em rápida ascensão, atingindo seu pico de crescimento, com 13,64% no ano de 2007. No mesmo período, o crescimento dos Estados Unidos estava em constante e leve queda, atingindo seu pico em 2009 – crescimento negativo de -3,39%. Em 2008, com a Crise Financeira Global (GFC<sup>44</sup> em sua sigla em inglês), não só os Estados Unidos e a China sofreram com as repercussões oriundas da bolha imobiliária estadunidense, mas todo o sistema econômico e financeiro internacional (WHALEN, 2008; DEMYANYK; VAN HEMERT, 2011).

**Gráfico 1:** Crescimento do PIB da China e dos Estados Unidos (2001-2020)



Fonte: Dados extraídos do Banco Mundial (2021a).

A GFC aumentou as discussões sobre a redistribuição do poder econômico global, uma questão abordada de forma recorrente para a China. Com a bancarrota de grandes bancos de investimento estadunidenses e a bolha imobiliária, que

<sup>44</sup> Sigla para *Global Financial Crisis*.

comprometeram boa parte da economia dos EUA, não só o Governo Bush foi posto à prova, mas também o próprio capitalismo e a retórica republicana sobre a capacidade do livre mercado em se autorregular sem a necessidade da intervenção estatal. A diminuição do peso relativo das economias G7<sup>45</sup>, bem como a ascensão de países classificados como emergentes demonstrava que a distribuição de poder estava defasada e precisava de uma reforma (RUPPELT *et al.*, 2018).

A necessidade de tornar a economia política internacional mais representativa passou a ser mais presente pós-2008. Nesse mesmo período, as economias BRIC<sup>46</sup> – Brasil, Rússia, Índia e China – passaram a se reunir formalmente como um agrupamento político-econômico que tinha como objetivo trazer as discussões do Sul Global para a mesa das economias desenvolvidas. Apesar disso, a disparidade econômica entre as cinco economias ficara palpável conforme os anos iam passando e as previsões de Jim O’Neil sobre as economias BRICS foram parcialmente concretizadas, tendo a China como principal motor da economia global (CARLETTI, 2013; NIU, 2013).

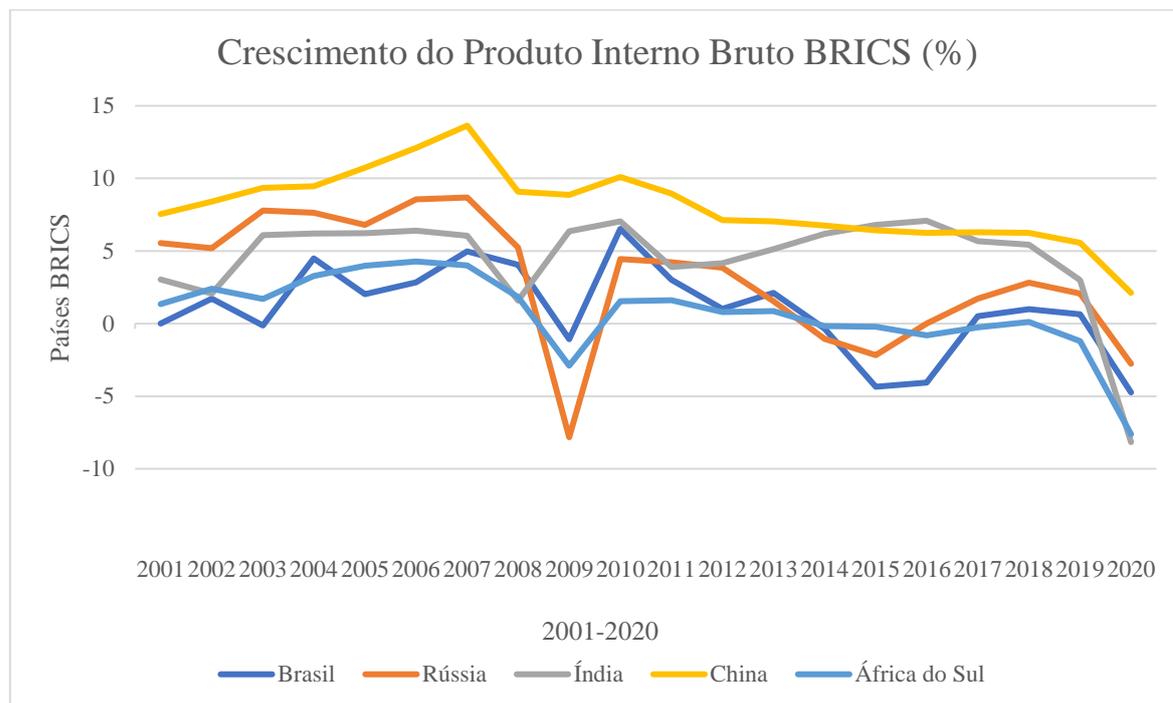
As previsões sobre Brasil, Rússia e África do Sul não se concretizaram, tanto por questões internas quanto como consequência da GFC. Os países não conseguiram alcançar patamares de crescimento próximos aos da China, e após a GFC sofreram e ainda sofrem para recuperar suas economias. Apesar das turbulências internacionais, a Índia conseguiu manter taxas de crescimento positivas ao longo dos anos, que chegaram a ultrapassar o PIB chinês em 2016. A China, por outro lado, além de ascensão ao patamar de segunda maior economia global, ultrapassou os Estados Unidos nas paridades de força de trabalho, reservas internacionais e exportações (CIA, 2022a, 2022b; DUGGAN; LADINES AZALIA; REWIZORSKI, 2021; CARLETTI, 2013).

---

<sup>45</sup> A saber, Estados Unidos, Alemanha, Canadá, França, Itália, Japão e Reino Unido.

<sup>46</sup> O acrônimo BRIC foi criado em 2001, por Jim O’Neil, à época presidente de investimentos da Goldman Sachs; o BRIC fora uma previsão de países que seriam o motor do crescimento da ordem econômica internacional. As economias emergentes se reúnem em caráter extraoficial, até que em 2008 os países BRIC assinaram um acordo que daria vida ao BRIC. Em 2010, após grande deliberação, a África do Sul fora convidada pela China para fazer parte do agrupamento, que passou a se chamar BRICS.

**Gráfico 2:** Crescimento do PIB países BRICS (2001-2020)



Fonte: Dados extraídos do Banco Mundial (2021b).

Apesar de pragmática, a estratégia de crescimento chinês atrai diferentes opiniões. Um ponto abordado diz respeito às taxas altas de crescimento da economia chinesa, uma vez que “a China só alcançou esse *status* jogando fora das regras que as outras nações comerciais seguem.” (FOX, 2014). Aparentemente, chutar a escada traçada pelos países em desenvolvimento não é visto com bons olhos na ordem econômica internacional, principalmente depois da China começar a obter desempenhos econômicos mais expressivos. De qualquer forma, apesar de a China ter um PIB *per capita* maior do que o dos Estados Unidos e da União Europeia, o título de economia hegemônica ainda não pode ser atribuído ao país, principalmente ao se considerar que o dólar e o euro ainda são as moedas líderes em câmbio estrangeiro.

A fim de contornar sua dependência da moeda estadunidense, membros do PCCh começaram a discutir medidas eficientes para administrar as enormes reservas cambiais chinesas: o pontapé para a internacionalização renminbi (RMB) fora dado por Hu Jintao. Ao contrário da internacionalização dada pelas forças do mercado, como ocorreu com o dólar estadunidense, a internacionalização do RMB foi impulsionada de forma deliberada pelo governo chinês e ganhou força sob a liderança de Xi Jinping. A política governamental da internacionalização buscava garantir a autonomia da economia chinesa frente à hegemonia financeira dos

Estados Unidos. Desde então, o *International Monetary Institute* da Universidade Renmin da China (IMI-RUC, em sua sigla em inglês) tem lançado relatórios anuais<sup>47</sup> – que acompanham o crescimento do RMB no mercado financeiro internacional (CHEY; VIC LI, 2020; LI; ZHANG, 2017; KWON, 2015).

Como é discutido na literatura de Economia Política Internacional, há diferenças entre capacidade de influência e de autonomia (KWON, 2015; SOHN, 2015; COHEN, 2008, 2006). Poder como influência implica a capacidade de um ator controlar a decisão de outros atores, enquanto o poder como forma de autonomia é a capacidade de uma nação de se defender da influência de outros atores. No sistema financeiro internacional, os EUA possuem poder de influência, principalmente por possuírem peso de 41.73 na cesta de moedas do FMI<sup>48</sup>. Após a revisão realizada em 2016, a moeda chinesa passou a ter peso 10.92, ficando atrás do euro, com peso 30.93 e ultrapassando o iene japonês, com 8.33. A longo prazo, a internacionalização do RMB pode permitir que a China busque alternativas políticas mais amplas sem temer pela retaliação do governo dos Estados Unidos (COHEN, 2012; FMI, 2021a).

Nesse sentido, a promoção chinesa como potência pacífica em ascensão ainda é o maior objetivo da China no momento. Competir com os Estados Unidos pelo *status* de potência monetária hegemônica minaria os atuais planos de crescimento da China; além disso, a presença do dólar nos mercados financeiros está muito à frente da posição do RMB, e essa realidade pode demorar décadas para sofrer alguma alteração substancial. Primeiramente porque há grande resistência do sistema financeiro internacional em substituir o dólar por outras moedas alternativas. Segundo, a acumulação de dólares é realizada por diversos países ao redor do mundo, que relutam em mudar seus hábitos (KWON, 2015; COHEN, 2012).

---

<sup>47</sup> Chamados de *RMB Internationalization Index* (RII), o cálculo é feito com base nas funções teóricas da moeda, como (i) unidade de conta, (ii) meio de troca e (iii) reserva de valor. O RII considera o peso do RMB na avaliação comercial, avaliação financeira e reservas oficiais de divisas, variando entre 0-100. Assim, se o RMB fosse a única moeda internacional do mundo, o valor do indicador do sistema RII seria 100, caso contrário, o RII é 0 (RUC; IMI, 2017).

<sup>48</sup> Criado em 1969, os Direitos Especiais de Saque (SDR em sua sigla em inglês) era uma suplementação às moedas dos países membros do FMI. Inicialmente baseado em 0.888671 gramas de ouro, com a queda do Padrão Ouro, em 1973, o dólar passou a ser a moeda base utilizada na cesta de moedas do FMI. “As moedas incluídas na cesta SDR devem atender a dois critérios: o critério de exportação e o critério de livre utilização.” Para atender ao critério de exportação, a moeda deve pertencer a um país membro do FMI; quanto à livre utilização, a moeda deve ser “amplamente utilizada para efetuar pagamentos de transações internacionais e amplamente negociada nos principais mercados de câmbio.”(FMI, 2021b).

À medida que a China expandiu seu poder duro<sup>49</sup> e suave<sup>50</sup>, mais difícil se tornou para o governo chinês construir uma imagem internacional de um país pacífico, responsável e confiável. Acadêmicos não chineses têm focado no desenvolvimento do poder econômico e militar chinês nas últimas três décadas, alimentando o conceito de “*China Threat*”<sup>51</sup> no ambiente acadêmico, político e social. Em contrapartida, a China vem tentando ampliar sua capacidade de influência por meio da promoção de seus valores e da cultura chinesa – apesar disso, sociedades ocidentais ainda encontram dificuldade em abraçar os avanços chineses para além dos investimentos financeiros e ajuda internacional (EICHENAUER; FUCHS; BRÜCKNER, 2021; JENKINS, 2018; BLANCHARD; LU, 2012).

## A TEORIA DA AMEAÇA CHINESA

Na academia não chinesa o conceito de Ameaça da China passou a ser abordado com certa frequência a partir da década de 1990, quando o crescimento econômico chinês começou a ganhar proporções internacionais. No ocidente, o Realismo, paradigma dominante até os dias atuais para análises da ascensão de uma nação, foi ávido em estudar a ascensão político-econômica e militar chinesa no século XXI. Historicamente, a ascensão de uma nova potência quase sempre causou desequilíbrio na ordem internacional vigente, levando à guerra entre a potência hegemônica e potências em ascensão<sup>52</sup>. Ainda sob a visão realista, ao ascender, a potência emergente tentará revisar ou derrubar a atual ordem internacional; nesse sentido, o papel da potência hegemônica desafiada é manter o equilíbrio do sistema,

---

<sup>49</sup> Tradicionalmente, o poder duro (*hard power*) é medido através dos recursos de posse de um Estado, como população, território, recursos naturais, tamanho econômico, e forças militares. Com a Guerra Fria, a também tecnologia passou a permear a percepção de poder, uma vez que a corrida armamentista e espacial entre Estados Unidos e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas demonstrou que a capacidade de coerção internacional também possuía o viés do desenvolvimento tecnológico.

<sup>50</sup> De acordo com Joseph S. Nye Júnior (2011), o poder brando (*soft power*) é a capacidade que os Estados desenvolvem para alcançar os resultados desejados em assuntos internacionais por meio da atração, evitando assim o uso de meios coercitivos para moldar as preferências dos demais atores.

<sup>51</sup> Ameaça da China ou “*Yellow Peril – Perigo Amarelo*” fora um conceito originado na Europa do século XXI voltado para a China; naquele período, o “Perigo Amarelo” fora usado pelos governos europeus para que a população associasse os chineses aos tártaros asiáticos – tiranos, bárbaros e isolados da civilização europeia desenvolvida e superior (AI, 2017, p. 452).

<sup>52</sup> Ao revisar os últimos 500 anos de história internacional, o *Harvard Thucydides’s Trap Project* identificou 16 casos nos quais potências em ascensão desafiou uma potência estabelecida, em 12 dos casos investigados, as tensões crescentes resultaram em guerra. A ascensão da Alemanha e seu desafio ao poder da Coroa Britânica resultou na Primeira Guerra Mundial, no início do século XX; entre 1940-1980, a crescente União das Repúblicas Soviéticas desafiou os Estados Unidos no período que chamamos de Guerra Fria (ALLISON, 2017).

enfraquecendo – e até eliminando – a potência em ascensão (AI, 2017; ALLISON, 2017; GUIMARÃES, 2021).

*Os proponentes da teoria da ‘Ameaça da China’ geralmente assumem que a China apresenta desafios e perigos em uma ou mais das seguintes dimensões temáticas: (1) militar/estratégica; (2) econômico/comercial; e (3) político/ideológico. A dimensão militar/estratégica enfatiza o desenvolvimento militar da China e a questão do Estreito de Taiwan. A dimensão econômica/comercial destaca as perdas de empregos americanos para os fabricantes chineses, a moeda chinesa artificialmente desvalorizada e a crescente disputa global por recursos de Pequim. A dimensão política/ideológica está principalmente preocupada com o governo monolítico de partido único da China e seus esforços para expandir o soft power em todo o mundo (YANG; LIU, 2012, p. 697, tradução nossa).*

Apesar dos investimentos chineses girarem em torno de 1,7% do PIB do país – contra 3,5% do PIB estadunidense – teóricos da Ameaça da China acreditam que o desafio econômico também dá origem a uma ameaça militar. A Teoria aponta que quanto maior o crescimento econômico chinês, maiores serão os gastos em armamentos capazes de desafiar a posição estadunidense como poder hegemônico militar. As razões apontadas para que a China busque uma guerra com os Estados Unidos estão ligadas a questões históricas consideradas mal resolvidas, que remetem ao período que os chineses conhecem como o Século da Humilhação<sup>53</sup>. “A China não esqueceu que originalmente foi forçada a lidar com a ordem internacional preexistente de um modo totalmente não condizente com a imagem histórica que fazia de si mesma”, e a tomada do poder pela China poderia provocar retaliações contra o Ocidente (PAN, 2004; KISSINGER, 2015).

A paz democrática desafiada pelo regime monolítico chinês é outro ponto destacado pelos teóricos da Ameaça da China. Argumenta-se que, ao longo da história, quanto mais democrático um país, menores são as chances de atitudes irresponsáveis serem tomadas e guerras iniciadas. Nesse sentido, o fato da China sustentar seu regime firmado no Partido Comunista demonstra que “sem democratização, não há base para um comportamento pacífico” do governo chinês

---

<sup>53</sup> O Século da Humilhação durou de 1839 a 1949, iniciado quando a Inglaterra enviou navios com canhões para obrigar o Imperador Qing a abrir os portos chineses para o comércio de ópio oriundo das colônias inglesas na Índia e com o fim após a instauração da República Popular da China. O embate entre China e Inglaterra deu início à Primeira Guerra do Ópio (1839-1842), a consequente assinatura do Tratado de Nanquim (1842) e a posterior Segunda Guerra do Ópio (1856-1858), marcos da invasão Ocidental ao Império do Meio. A China fora subjugada pelos Impérios Europeus, os Estados Unidos e o Japão, com a derrota chinesa nas Guerras do Ópio, o país perdeu sua soberania, identidade nacional, subseqüentes perdas territoriais para potência como o Japão, Rússia, Inglaterra e Estados Unidos (KAUFMAN, 2010). Esse período também fora marcado pelo Massacre de Nanjing (1937), quando o exército japonês estuprou torturou e matou mais de 300 mil chineses (CHANG, 2014).

(ROY, 1994, p. 157). Outro argumento ligado à suposta ameaça que a China representa está ligado ao pensamento tradicional chinês, arraigado na estratégia de *Realpolitik*, o que faz com que o Estado chinês sempre esteja se preparando para uma guerra (PAN, 2004, p. 309).

A percepção do indivíduo não chinês também influencia a construção da Teoria da Ameaça da China. O discurso ocidental para com o “outro” alimenta a ameaça do “Perigo Amarelo” como um fenômeno histórico, onde a “função do ‘outro’ é ser odiado pelo ‘nós’ como uma encarnação da cultura alienígena e uma possível ameaça à nossa norma.” (SHIM, 1998, p. 402; FRAUEN, 2021). No ocidente, então, o “Perigo Amarelo” pode ser resumido através do seguinte pensamento:

*Em primeiro lugar, a raça chinesa é inferior e incomparável à caucasiana, tanto em estrutura como em nível cultural. Se os chineses imigrassem para o território dos brancos, e se estabelecessem permanentemente, eles minariam a civilização dos países ocidentais. [...] Em segundo lugar, o grande número de chineses, a grande capacidade de adaptação do povo chinês e sua boa tradição de trabalho árduo tornariam o povo chinês muito competitivo, e mais cedo ou mais tarde, afetaria o equilíbrio econômico e industrial do mundo. Em terceiro lugar, se a raça amarela obtiver plena liberação política e se tornar poderosa, equipada com armas modernas, poderá expulsar os europeus e americanos do Leste Asiáticos e até conquistar a hegemonia mundial por causa da vantagem em população (AI, 2017, p. 452-453, tradução nossa).*

A percepção da população estadunidense sobre o “nós” fora perfeitamente capturada nas considerações finais da Mensagem Anual ao Congresso, realizada em 01 de dezembro de 1862, pelo presidente Abraham Lincoln. “Nós” cidadãos dos Estados Unidos, “temos o poder e a responsabilidade” de libertar os escravos e garantir a liberdade dos livres (LINCOLN, 1953). Os discursos atuais de figuras políticas estadunidenses não divergem da linha de raciocínio do ex-Presidente Lincoln, colocando os EUA como guardião da ordem internacional. Os discursos também tendem a apontar a China como pivô para possíveis questões de segurança na Ásia e no Pacífico, principalmente após o governo chinês reclamar as Ilhas Senkaku/Diaoyu<sup>54</sup> (PAN, 2004; YANG; LIU, 2012; ITOH, 2017).

---

<sup>54</sup> Chamadas pelos japoneses de Sensaku-Shoto, e pelos chineses de Diaoyutai Liedao (Ilhas Sensaku e Ilhas Diaoyu, respectivamente), é uma região formada por oito pequenas ilhas localizadas no Mar da China Oriental. Cinco das oito ilhas são consideradas habitáveis, mas o valor das ilhotas cresceu consideravelmente quando a Comissão Econômica das Nações Unidas para a Ásia e o Extremo Oriente (UNECAFE) apontou que as ilhas possuem grandes reservas de petróleo. As ilhas pertenciam originalmente à China, que durante o século XIX e início do século XX enfrentou a expansão do ocidente sobre seu território. Nesse período, o Japão também ascendia economicamente, e se aproveitou da conjuntura regional para reivindicar as ilhas. A partir da década de 1970, tanto a China quanto Taiwan passaram a reivindicar a soberania sobre as ilhas, dando início às disputadas que perduram até hoje e se intensificaram em meados dos anos de 2010 (IGARASHI, 2018; ITOH, 2017).

A construção da mídia sobre a Ameaça da China também deve ser mencionada, uma vez que nos últimos 50 anos o tom da mídia influenciou a formação da opinião pública de estadunidenses em relação à potência asiática (HUANG; COOK; XIE, 2021). A influência da mídia pode ocorrer em três contextos distintos, a saber: i) a cobertura da mídia molda a relevância de uma questão específica de política externa, ii) o enquadramento da mídia pode influenciar como o público e os tomadores de decisão veem a questão, iii) políticas governamentais podem ser moldadas a partir do enquadramento midiático dado à questão. O papel de influência da mídia é particularmente maior quando do consumo de notícias de jornais de ampla circulação, principalmente porque são consumidos por serem considerados fontes confiáveis (YANG; LIU, 2012).

A tendência encontrada na mídia estadunidense é a de defesa do liberalismo econômico, o que faz com que o público geral veja as relações comerciais entre RPC e EUA como favoráveis. A competição entre os produtos chineses e estadunidenses traz benefícios para a economia liberal e promove a manutenção da ordem econômica internacional. A presença cultural chinesa nos EUA, com a realização de eventos voltados para o conhecimento da China por Institutos Confúcio, torna o público mais disposto a manter relações amistosas com a China no âmbito econômico-comercial. Por outro lado, as percepções em nível individual veem a competição dos produtos e empresas chinesas como uma ameaça aos empregos de cidadãos dos EUA, que temem que a ordem internacional seja corrompida pela substituição dos Estados Unidos pela China (LIAO; MALHOTRA; NEWMAN, 2020; WANG, 2020; JIN; DORIUS; XIE, 2022).

Enquanto as relações econômico-comerciais entre EUA-RPC são vistas como positivas pela maioria dos estadunidenses, o *soft power* chinês não possui capacidade de dirimir a percepção de que o investimento militar chinês representa uma ameaça para os EUA. A movimentação militar da China nas Ilhas do Mar do Sul da China não passou despercebida na cobertura de mídia e opinião pública dos EUA. Nesse sentido, a maior parte dos respondentes entrevistados defendeu que a ascensão militar chinesa deveria ser contida pelo poder militar estadunidense. Os achados de pesquisas de opinião pública de cidadãos estadunidenses sobre a China apontam que as percepções sobre uma Ameaça da China é mais comum em respondentes republicanos do que indivíduos que se identificam com os democratas (MIRILOVIC; KIM, 2017; SOMMELLA, 2019; YEH; WU; HUANG, 2021).

As questões econômicas/comerciais e a influência cultural/ideológica da China possuem cobertura midiática relativamente menor quando comparada as questões militares: 69,15% da cobertura da mídia estadunidense sobre a China, entre 1992-2006, abordava questões de ameaça militar/estratégica. No mesmo período, contudo, questões de ameaça econômica foram mencionadas em 15,69% das notícias, enquanto questões político-ideológicas ganharam atenção de 15,16% das publicações dos cinco principais jornais de circulação nacional nos Estados Unidos – a saber, *The New York Times*, *The Washington Post*, *The Wall Street Journal*, *Los Angeles Times* e *Chicago Tribune* (YANG; LIU, 2012).

Enquanto a cobertura midiática de questões de ameaça político-ideológica diminuiu entre meados das décadas de 1990 e 2000, questões sobre a ameaça econômico-militar aumentaram de forma estável no mesmo período, permanecendo relativamente constantes até os dias atuais. Como mencionado anteriormente, o enquadramento da mídia em temáticas econômico-militares influencia os argumentos políticos e pesquisas na academia de RI dos EUA, que tendem a ser voltados para as questões que abordam como a China se comportará conforme ascende na ordem internacional. O foco no poder militar da China, bem como o que o governo chinês fará com essa capacidade bélica se tornam, então, o foco da Teoria da Ameaça da China (PAN, 2004).

Levando todos os pontos em consideração, se pode concluir que a Teoria da Ameaça da China é “baseada em suposições incorretas sobre as capacidades estratégicas chinesas” (ROSS, 1997). Apesar de a China estar investindo em modernização militar, a necessidade em atualizar as forças bélicas fora necessária, uma vez que as capacidades militares chinesas estariam defasadas quando comparadas com os países da região. Além disso, os gastos militares da China são relativamente modestos quando comparados aos investimentos bélicos do Japão e dos Estados Unidos (ROY, 1996).

As comparações históricas realizadas entre a ascensão da China e outras potências emergentes, como a Alemanha do final do século XIX e a URSS de meados do século XX, servem para criar teorias que não compreendem a essência da política externa chinesa, bem como suas intenções (JEFFERY, 2009). A história pré-moderna da China nos aponta que a política imperial fora diferente dos demais países ocidentais, se o governo comunista mantiver essa essência, é possível prever que a política de não intervenção se manterá. Enquanto potências europeias buscavam estabelecer colônias para alavancar seu desenvolvimento, o império

chinês se recusava a manter contato com os “bárbaros” não chineses, não estabelecendo colônias e nunca invadindo países vizinhos (ROY, 1996; OVERHOLT, 2007; ALLISON, 2017).

A ascensão econômica chinesa e o consequente estabelecimento de relações interdependentes com países da Ásia, África, Europa e América Latina e Caribe restringe que comportamentos assertivos por parte da China ocorram. O governo chinês “está convencido de que fortes laços com o mundo exterior facilitarão o objetivo de desenvolvimento econômico.” (ROY, 1996, p. 762). Para tanto, a manutenção de uma relação pacífica com os demais atores internacionais é de suma importância para que a China mantenha o ambiente político-econômico construído ao longo das últimas quatro décadas, o que corrobora com os discursos de líderes chineses sobre a presença da China na ordem internacional (HU, 2007; XI, 2017).

Apontando como principal foco o desenvolvimento econômico chinês, o PCCh suporta o argumento de que uma China rica oferece mais segurança regional do que uma China enfraquecida. “[...] [a] capacidade da China de prover o bem-estar e a segurança de um quarto da população mundial e seu progresso contínuo para se tornar um Estado forte e bem governado são de vital importância para a estabilidade regional.” (KLINTWORTH, 1994, p. 212). A interdependência chinesa para com os demais países asiáticos pode prevenir que haja um impulso do governo chinês em perseguir a hegemonia no sistema internacional. Além disso, a China está focada em sanar suas questões internas, como a reunificação de Taiwan como parte da nação chinesa (XINHUA, 2021).

Por fim, cabe mencionar que a Teoria da Ameaça da China possui raízes nas percepções negativas e preconceitos antichina. A China, além de não ocidental, não é democrática e floresce como um país de regime comunista, colocando em xeque o discurso pró-democracia difundido pela maioria dos atores internacionais. A comparação entre a China e a URSS, bem como o aviso de Napoleão Bonaparte – “a China é um gigante adormecido. Quando acordar, o mundo irá tremer.” – fazem com que o ocidente projete seus medos sobre a China. Para estudiosos de China, o país não se mostra uma ameaça, nem para os EUA, nem para a ordem internacional<sup>55</sup>,

---

<sup>55</sup> Cabe aqui salientar que isso não queira dizer que a China não se envolva em conflitos bélicos, quer dizer que ao fazê-lo suas intenções não serão derrubar a ordem internacional vigente, tão pouco lutar pela posição de potência hegemônica. Se entende que, como qualquer outro Estado, a China poderá se defender de sérias ameaças à sua soberania, integridade de sua população e comprometimento da segurança nacional (JEFFERY, 2009; OVERHOLT, 2007; ROY, 1996).

e seus esforços em se mostrar como uma potência responsável estão aumentando em proporção ao poder político-econômico chinês (JEFFERY, 2009; OVERHOLT, 2007; ROY, 1996).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ascensão econômica chinesa e suas repercussões para a ordem internacional, bem como os desafios e possibilidades que vinham com essa mudança, inundaram as discussões das RI. Em tão pouco tempo, a China passou de um país com a maior parte da população faminta para uma das economias com maiores taxas de crescimento do mundo. O receio ocidental era justificável à época, quando os próximos passos chineses não estavam claros e o contato entre o país e demais regiões ainda era limitado. Contudo, com o passar dos anos, os esforços chineses em jogar de acordo com as regras do jogo mostram que o receio do Ocidente não é mais justificado, o que na verdade gera tensões que podem sim acarretar conflitos pontuais.

Como qualquer outra nação, a China possui interesses que atendem a planos nacionais de desenvolvimento. O estabelecimento de alianças, como o BRICS e a criação de alternativas aos instrumentos financeiros de Bretton Woods – FMI e Banco Mundial – como o Novo Banco de Desenvolvimento e Arranjo Contingente de Reservas (NDB e ACR, respectivamente) reforçam que o interesse chinês em reformular pontos da ordem internacional é válido e necessário para o desenvolvimento de uma sociedade internacional mais inclusiva. Além dos instrumentos financeiros, financiados sumariamente pela China, o governo chinês também fora responsável por criar a *Belt and Road Initiative* (BRI<sup>56</sup>), mantendo propostas que cativam países relegados ao esquecimento pelos investimentos externos internacionais.

A Teoria da Ameaça da China é formada por um conjunto de percepções que levam em conta as relações internacionais europeias, ignorando as características históricas do povo chinês e da política externa da China. A mídia possui capacidade de influenciar as percepções individuais dos estadunidenses sobre a China. A forma

---

<sup>56</sup> A Iniciativa é definida como um projeto que visa “promover a conectividade dos continentes asiático, europeu e africano e seus mares adjacentes” a fim de “estabelecer redes de conectividade multidimensionais” e ajudarão a “explorar o potencial mercado nesta região, promover o investimento e o consumo, criar demandas e oportunidade de trabalho, melhorar as trocas culturais *people-to-people* [...]” (REPÚBLICA POPULAR DA CHINA, 2015).

como abordam a ascensão chinesa delimita como líderes e o público em geral interpretam as ações chinesas. As animosidades contra a China foram herdadas quando do fim da URSS. A possibilidade de o governo chinês promover uma campanha de vingança contra os países que submeteram a sua população ao Século da Humilhação ainda permeiam o imaginário dos Estados Unidos.

Apesar disso, o que vemos é uma China interessada em assegurar os recursos necessários para manter o crescimento de uma nação composta por bilhões de pessoas. O caminho que a China irá traçar ao longo do século XXI ainda é um mistério, e apesar de o realismo apontar para um futuro conflito de poder entre RPC e EUA, cabe avaliar os avanços chineses para o estabelecimento de relações interdependentes entre os países. Como os liberais pregam, as vantagens comerciais e econômicas tendem a diminuir as chances de os países se envolverem em conflitos bélicos. Considerando a evolução da política externa chinesa, principalmente nas últimas três décadas, as críticas para com a Teoria da Ameaça da China são válidas e possuem pontos interessantes que devem ser considerados – principalmente ao se estudar a história de não imperialismo da China.

Conceitos promovidos pelo governo chinês reforçam a ideia de uma ascensão harmoniosa, pacífica e responsável. Os avanços em *soft power* da China também não podem ser ignorados, bem como os esforços em alterar a imagem negativa herdada do século passado. Os investimentos chineses para exportar sua cultura, valores e ideais para outros países, moldando a opinião pública internacional são substanciais e devem ser levados em consideração ao analisar o papel que a China tem exercido como membro da comunidade internacional. Apesar de os argumentos da Teoria da Ameaça da China serem fundamentados em ações chinesas ao longo das últimas décadas, o viés ideológico estadunidense fica claro e deve ser questionado pela academia internacional. Enquanto os Estados Unidos ligarem a ascensão chinesa a uma potencial ameaça a sua hegemonia, a China será incapaz de se inserir na comunidade internacional como uma potência confiável, o que pode minar a ascensão de outras economias emergentes.

A China continuará a ser objeto de atenção nas relações internacionais, são milênios de história que foram escondidos e que o governo chinês tenta recuperar e propagar. A imagem de uma China fraca, com sua população faminta, é um trecho ínfimo da história pós-moderna da China. A tentativa do PCCh em fazer com que a China volte a ser uma potência como antes da invasão imperialista ocidental não deveria representar uma ameaça para o Ocidente. A persistência chinesa em

recuperar sua força e relevância internacional é um lembrete de que as páginas da história internacional ainda possuem muito espaço a ser preenchido. Apesar de a vitória do liberalismo ocidental ter dado início a ordem em que vivemos, a presença chinesa nos faz lembrar que não existe apenas um modelo de desenvolvimento a ser seguido. O século XX pertenceu às potências ocidentais, o século XXI está apenas no começo e aponta que a China será capaz de fazer seu próprio destino.

## REFERÊNCIAS

AI, Xirong. An Intertextual Analysis of the Formation of “China Threat Theory”. *Em: 2017, Anais [...]. In: 2016 2ND INTERNATIONAL CONFERENCE ON EDUCATION, SOCIAL SCIENCE, MANAGEMENT AND SPORTS (ICESSMS 2016)*. Atlantis Press, 2017. p. 450–454. DOI: 10.2991/icesms-16.2017.94. Disponível em: <https://www.atlantis-press.com/proceedings/icesms-16/25870746>. Acesso em: 17 dez. 2021.

ALLISON, Graham. **Destined for War: can America and China escape Thucydides’ Trap?** [s.l.] : Scribe Publications, 2017.

BANCO MUNDIAL. **GDP per capita growth (annual %) - China, United States | Data**. Institucional. 2021a. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.KD.ZG?end=2020&locations=CN-US&start=2001&view=chart>. Acesso em: 28 mar. 2022.

BANCO MUNDIAL. **GDP per capita growth (annual %) - China, Brazil, India, Russian Federation, South Africa | Data**. Institucional. 2021b. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.KD.ZG?end=2020&locations=CN-BR-IN-RU-ZA&start=2020&view=bar>. Acesso em: 29 mar. 2022.

BLANCHARD, J. F.; LU, F. Thinking hard about soft power: A review and critique of the literature on china and soft power. **Asian Perspective**, [S. l.], v. 36, n. 4, p. 565–589, 2012. DOI: 10.1353/apr.2012.0021. Disponível em: <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-84875201233&doi=10.1353%2fapr.2012.0021&partnerID=40&md5=5f3b16d65cdfbfee3fab261ea4dc0a30>.

BROOMFIELD, Emma V. Perceptions of Danger: The China threat theory. **Journal of Contemporary China**, [S. l.], v. 12, n. 35, p. 265–284, 2003. DOI: 10.1080/1067056022000054605. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/1067056022000054605>. Acesso em: 16 dez. 2021.

CALLAHAN, William A. how to understand china: the dangers and opportunities of being a rising power. **Review of International Studies**, [S. l.], v. 31, n. 4, p. 701–714, 2005. DOI: 10.1017/S0260210505006716. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/review-of-international-studies/article/abs/how-to-understand-china-the-dangers-and-opportunities-of-being-a-rising-power/FEE384B73707418810A8523BCEE0006B>. Acesso em: 18 jul. 2022.

CARLETTI, Anna. A China, os BRICS e os países em desenvolvimento. **Carta Internacional**, [S. l.], v. 8, n. 2, p. 20–37, 2013. Disponível em:

<https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/107>. Acesso em: 20 dez. 2021.

CHANG, David W. **China Under Deng Xiaoping: Political and Economic Reform**. [s.l.] : Springer, 1991. v. 1

CHANG, Iris. **The Rape of Nanking: The Forgotten Holocaust Of World War II**. [s.l.] : Hachette UK, 2014.

CHEN, Donghua; LI, Oliver Zhen; XIN, Fu. Five-year plans, China finance and their consequences. **China Journal of Accounting Research**, [S. l.], v. 10, n. 3, p. 189–230, 2017. DOI: 10.1016/j.cjar.2017.06.001. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1755309117300199>. Acesso em: 27 mar. 2022.

CHEY, Hyong-Kyu; VIC LI, Yu Wai. Chinese Domestic Politics and the Internationalization of the Renminbi. **Political Science Quarterly**, [S. l.], v. 135, n. 1, p. 37–65, 2020. DOI: 10.1002/polq.12999. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/polq.12999>. Acesso em: 29 mar. 2022.

CIA. China. *Em: The World Factbook*. United States of America: Central Intelligence Agency, 2022. a.

CIA. United States. *Em: The World Factbook*. United States of America: Central Intelligence Agency, 2022. b.

COHEN, Benjamin J. The Macrofoundations of Monetary Power. *Em: International Monetary Power*. 1st edition ed. Ithaca, N.Y: Cornell University Press, 2006. p. 41–45.

COHEN, Benjamin J. The International Monetary System: Diffusion and Ambiguity. **International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)**, [S. l.], v. 84, n. 3, p. 455–470, 2008. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/25144811>. Acesso em: 13 jul. 2022.

COHEN, Benjamin J. The Benefits and Costs of an International Currency: Getting the Calculus Right. **Open Economies Review**, [S. l.], v. 23, n. 1, p. 13–31, 2012. DOI: 10.1007/s11079-011-9216-2. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11079-011-9216-2>. Acesso em: 29 mar. 2022.

DEMYANYK, Yuliya; VAN HEMERT, Otto. Understanding the Subprime Mortgage Crisis. **The Review of Financial Studies**, [S. l.], v. 24, n. 6, p. 1848–1880, 2011. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/20869292>. Acesso em: 29 mar. 2022.

DENG, Xiaoping. **Selected Works of Deng Xiaoping, 1975-1982**. 1. ed. People's Republic of China: Foreign Languages Press, 1995. v. 2

DUGGAN, N.; LADINES AZALIA, J. C.; REWIZORSKI, M. The structural power of the BRICS (Brazil, Russia, India, China and South Africa) in multilateral development finance: A case study of the New Development Bank. **International Political Science Review**, [S. l.], 2021. DOI: 10.1177/01925121211048297. Disponível em: <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85117102966&doi=10.1177%2f01925121211048297&partnerID=40&md5=f87298002eca8cb49b219234d5c17499>.

EICHENAUER, V. Z.; FUCHS, A.; BRÜCKNER, L. The effects of trade, aid, and investment on China's image in Latin America. **Journal of Comparative Economics**, [S. l.], v. 49, n. 2, p. 483–498, 2021. DOI: 10.1016/j.jce.2020.08.005. Disponível em: <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85092011498&doi=10.1016%2fj.jce.2020.08.005&partnerID=40&md5=0986430b3f65977c76ecf418a11e7189>.

FMI. **Special Drawing Rights**. Institucional. 2021a. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Topics/special-drawing-right>. Acesso em: 29 mar. 2022.

FMI. **Special Drawing Rights (SDR)**. Institucional. 2021b. Disponível em: <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/14/51/Special-Drawing-Right-SDR>. Acesso em: 14 jul. 2022.

FOOT, Rosemary. O poder chinês e a ideia de um país responsável. *Em: O Que a China Quer?* Entenda o Mundo1. ed. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2010.

FORBES. **The World's Largest Public Companies**. United States of America: Forbes, 2021. Disponível em: <https://www.forbes.com/global2000/list/>. Acesso em: 28 mar. 2022.

FOX, Heather. China: An Unlikely Economic Hegemon. **Strategic Studies Quarterly**, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 88–113, 2014. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/26270606>. Acesso em: 29 mar. 2022.

FRAUEN, Jan-Boje. Narrations of the “China Threat:” An analysis of the discursive roots of US-Western China perception from the beginning of the twenty-first century until the Trump presidency. **International Communication of Chinese Culture**, [S. l.], v. 8, n. 3, p. 363–389, 2021. DOI: 10.1007/s40636-021-00229-x. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s40636-021-00229-x>. Acesso em: 16 dez. 2021.

GANG, Fan; MA, Guangrong; WANG, Xiaolu. Marketisation in China from 1997 to 2014: Achievements and contribution to growth. *Em: GARNAUT, Ross; SONG, Ligang; FANG, Cai (org.). China's 40 Years of Reform and Development. 1978–2018[s.l.]: ANU Press, 2018. p. 257–270.* Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/j.ctv5cgbnk.22>. Acesso em: 27 mar. 2022.

GUIMARÃES, Feliciano de Sá. **Teoria das Relações Internacionais**. 1. ed. São Paulo: Editora Contexto, 2021. v. 1

HART, Jeffrey. Three approaches to the measurement of power in international relations. **International Organization**, [S. l.], v. 30, n. 2, p. 289–305, 1976. DOI: 10.1017/S0020818300018282. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization/article/abs/three-approaches-to-the-measurement-of-power-in-international-relations/F4D580931E934A85351E9406832D354C>. Acesso em: 24 mar. 2022.

HU, Jintao. **Hold High the Great Banner of Socialism with Chinese Characteristics and Strive for New Victories in Building a Moderately Prosperous Society in all**, 2007. Disponível em: <http://www.china.org.cn/english/congress/229611.htm>. Acesso em: 18 fev. 2022.

HUANG, J.; COOK, G. G.; XIE, Y. Large-scale quantitative evidence of media impact on public opinion toward China. **Humanities and Social Sciences Communications**, [S. l.], v. 8, n. 1, 2021. DOI: 10.1057/s41599-021-00846-2. Disponível em:

<https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85111618166&doi=10.1057%2fs41599-021-00846-2&partnerID=40&md5=b84d3b8310ec8af930a4c749b666f3b6>.

IGARASHI, A. Territorial Conflicts and Japanese Attitudes Towards East Asian Countries: Natural Experiments with Foreigners' Landings on Disputed Islands. **Political Psychology**, [S. l.], v. 39, n. 4, p. 977–992, 2018. DOI: 10.1111/pops.12460. Disponível em: <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85050590858&doi=10.1111%2fpops.12460&partnerID=40&md5=a054f85c29b323895285ae52a8124b2e>.

ITOH, Mayumi. Senkaku (Diaoyu) Islands Dispute. Em: ITOH, Mayumi (org.). **The Making of China's Peace with Japan: What Xi Jinping Should Learn from Zhou Enlai**. Singapore: Springer, 2017. p. 205–235. DOI: 10.1007/978-981-10-4008-5\_9. Disponível em: [https://doi.org/10.1007/978-981-10-4008-5\\_9](https://doi.org/10.1007/978-981-10-4008-5_9). Acesso em: 18 dez. 2021.

JEFFERY, Renée. Evaluating the 'China threat': power transition theory, the successor-state image and the dangers of historical analogies. **Australian Journal of International Affairs**, [S. l.], v. 63, n. 2, p. 309–324, 2009. DOI: 10.1080/10357710902895186. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/10357710902895186>. Acesso em: 27 mar. 2022.

JENKINS, Rhys. **How China is Reshaping the Global Economy: Development Impacts in Africa and Latin America**. [s.l.] : Oxford University Press, 2018.

JIN, Yongai; DORIUS, Shawn; XIE, Yu. **Americans' Attitudes toward the US-China Trade War**. **JOURNAL OF CONTEMPORARY CHINA**, 2022. DOI: 10.1080/10670564.2021.1926089.

KAUFMAN, Alison Adcock. The "Century of Humiliation," Then and Now: Chinese Perceptions of the International Order. **Pacific Focus**, [S. l.], v. 25, n. 1, p. 1–33, 2010. DOI: 10.1111/j.1976-5118.2010.01039.x. Disponível em: <https://onlinelibrary-wiley.ez67.periodicos.capes.gov.br/doi/10.1111/j.1976-5118.2010.01039.x>. Acesso em: 10 fev. 2022.

KISSINGER, Henry. **Ordem mundial**. [s.l.] : Objetiva, 2015.

KLINTWORTH, Gary. Greater China and regional security. **Australian Journal of International Affairs**, [S. l.], v. 48, n. 2, p. 211–228, 1994. DOI: 10.1080/10357719408445133. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/10357719408445133>. Acesso em: 30 mar. 2022.

KWON, Edward. China's Monetary Power: Internationalization of the Renminbi. **Pacific Focus**, [S. l.], v. 30, n. 1, p. 78–102, 2015. DOI: 10.1111/pafo.12038. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/pafo.12038>. Acesso em: 29 mar. 2022.

LAYNE, Christopher. The Waning of U.S. Hegemony – Myth or Reality? A Review Essay. **International Security**, [S. l.], v. 34, n. 1, p. 147–172, 2009. DOI: 10.1162/isec.2009.34.1.147. Disponível em: <https://doi.org/10.1162/isec.2009.34.1.147>. Acesso em: 19 jul. 2022.

LI, Cheng; ZHANG, Xiaojing. Renminbi Internationalization in the New Normal: Progress, Determinants and Policy Discussions. **China & World Economy**, [S. l.], v.

25, n. 2, p. 22–44, 2017. DOI: 10.1111/cwe.12192. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/cwe.12192>. Acesso em: 29 mar. 2022.

LI, Wei. The Impact of Economic Reform on the Performance of Chinese State Enterprises, 1980–1989. **Journal of Political Economy**, [S. l.], v. 105, n. 5, p. 1080–1106, 1997. DOI: 10.1086/262106. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/10.1086/262106>. Acesso em: 27 mar. 2022.

LIAO, S.; MALHOTRA, N.; NEWMAN, B. J. Local economic benefits increase positivity toward foreigners. **Nature Human Behaviour**, [S. l.], v. 4, n. 5, p. 481–488, 2020. DOI: 10.1038/s41562-020-0828-7. Disponível em: <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85085265015&doi=10.1038%2fs41562-020-0828-7&partnerID=40&md5=1e307059432a7f4cbfab273b7afc7177>.

LINCOLN, Abraham. **The Collected Works of Abraham Lincoln**. 9th edition ed. United States of America: Rutgers University Press, 1953.

LYRIO, Mauricio Carvalho. **A ascensão da China como potência: fundamentos políticos internos**. 1. ed. Brasília, Brasil: Fundação Alexandre Gusmão, 2010.

MIRILOVIC, N.; KIM, M. Ideology and Threat Perceptions: American Public Opinion toward China and Iran. **Political Studies**, [S. l.], v. 65, n. 1, p. 179–198, 2017. DOI: 10.1177/0032321715614850. Disponível em: <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85014718713&doi=10.1177%2f0032321715614850&partnerID=40&md5=1b654f1bf81c1346796091686e3521f8>.

MURPHY, Andrea. **2018 Global 2000 Methodology: How We Crunch the Numbers**. 2018. Disponível em: <https://www.forbes.com/sites/andreamurphy/2018/06/06/2018-global-2000-methodology-how-we-crunch-the-numbers/>. Acesso em: 28 mar. 2022.

NEE, Victor. A Theory of Market Transition: From Redistribution to Markets in State Socialism. **American Sociological Review**, [S. l.], v. 54, n. 5, p. 663–681, 1989. DOI: 10.2307/2117747. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2117747>. Acesso em: 27 mar. 2022.

NIU, Haibin. A grande estratégia Chinesa e os BRICS. **Contexto Internacional**, [S. l.], v. 35, p. 197–229, 2013. DOI: 10.1590/S0102-85292013000100007. Disponível em: <http://www.scielo.br/j/cint/a/pY8SpTsKSs3MvDdRNtjQD6v/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 29 mar. 2022.

NYE JR., Joseph S. Has Economic Power Replaced Military Might? **CNN**, [S. l.], 2011. Disponível em: <https://www.belfercenter.org/publication/has-economic-power-replaced-military-might>. Acesso em: 23 mar. 2022.

OVERHOLT, William H. **Asia, America, and the Transformation of Geopolitics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. DOI: 10.1017/CBO9780511790775.

PAN, Chengxin. The “China Threat” in American Self-Imagination: The Discursive Construction of other as Power Politics. **Alternatives**, [S. l.], v. 29, n. 3, p. 305–331, 2004. DOI: 10.1177/030437540402900304. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/030437540402900304>. Acesso em: 27 mar. 2022.

PETRAS, James; VELTMEYER, Henry. **Hegemonia Dos Estados Unidos No Novo Milenio**. 1ª edição ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

REICH, Simon; LEBOW, Richard Ned. **Good-Bye Hegemony!: Power and Influence in the Global System**. [s.l.] : Princeton University Press, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1515/9781400850426>.

REPÚBLICA POPULAR DA CHINA. **Vision and actions on jointly building Belt and Road**. Xinhua, , 2015. Disponível em: [http://www.china.org.cn/china/Off\\_the\\_Wire/2015-03/28/content\\_35182638.htm](http://www.china.org.cn/china/Off_the_Wire/2015-03/28/content_35182638.htm). Acesso em: 24 fev. 2022.

ROSECRANCE, Richard. Power and International Relations: The Rise of China and Its Effects. **International Studies Perspectives**, [S. l.], v. 7, n. 1, p. 31–35, 2006. DOI: 10.1111/j.1528-3577.2006.00227.x. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1528-3577.2006.00227.x>. Acesso em: 24 mar. 2022.

ROSS, Robert S. China II: Beijing as a Conservative Power. [S. l.], 1997. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/1997-03-01/china-ii-beijing-conservative-power>. Acesso em: 30 mar. 2022.

ROSSE, Robert M. The Working of Communist China's Five Year Plan. **Pacific Affairs**, [S. l.], v. 27, n. 1, p. 16–26, 1954. DOI: 10.2307/3035269. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3035269>. Acesso em: 27 mar. 2022.

ROY, Denny. Hegemon on the Horizon? China's Threat to East Asian Security. **International Security**, [S. l.], v. 19, n. 1, p. 149–168, 1994. DOI: 10.2307/2539151. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2539151>. Acesso em: 29 mar. 2022.

ROY, Denny. The “China Threat” Issue: Major Arguments. **Asian Survey**, [S. l.], v. 36, n. 8, p. 758–771, 1996. DOI: 10.2307/2645437. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2645437>. Acesso em: 17 dez. 2021.

RUC; IMI. **RMB Internationalization Report 2017 | Press Release: RMB Internationalization Report**. China: Renmin University of China, 2017. Disponível em: <http://www.imi.org.cn/>. Acesso em: 31 jul. 2021.

RUPPELT, Marcos; MISSAGGIA, André Brum; SANTOS, Bruno Miranda Dos; SILVEIRA, Franco Da. Análise da crise do Subprime e os derivativos de crédito nos Estados Unidos da América. **Espaço e Economia. Revista brasileira de geografia econômica**, [S. l.], n. 13, 2018. DOI: 10.4000/espacoeconomia.4342. Disponível em: <https://journals.openedition.org/espacoeconomia/4342>. Acesso em: 29 mar. 2022.

SHABAD, Theodore. Communist China's Five Year Plan. **Far Eastern Survey**, [S. l.], v. 24, n. 12, p. 189–191, 1955. DOI: 10.2307/3023788. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3023788>. Acesso em: 27 mar. 2022.

SHIM, Doobo. From Yellow Peril through Model Minority to Renewed Yellow Peril. **Journal of Communication Inquiry**, [S. l.], v. 22, n. 4, p. 385–409, 1998. DOI: 10.1177/0196859998022004004. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0196859998022004004>. Acesso em: 16 dez. 2021.

SOHN, Injoo. China's Monetary Ambitions: RMB Internationalization in Comparative Perspective. **The Korean Journal of International Studies**, [S. l.], v. 13, n. 1, p. 181–206, 2015. Disponível em:

<https://www.kjis.org/journal/view.html?spage=181&volume=13&number=1>. Acesso em: 13 jul. 2022.

SOMMELLA, Valentina. **NEW AMERICAN PERSPECTIVES ON THE “CHINA THREAT” ISSUE PETER NAVARRO AND THE “THUCYDIDES’S TRAP”**. NUOVA RIVISTA STORICA, 2019.

SUKUP, Viktor. A China frente à globalização: desafios e oportunidades. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [S. l.], v. 45, p. 82–113, 2002. DOI: 10.1590/S0034-73292002000200005. Disponível em: <http://www.scielo.br/j/rbpi/a/rXF9y3bRQBdfQdnpM5MV8Jz/?lang=pt>. Acesso em: 29 mar. 2022.

WANG, X. **Winning american hearts and minds china’s image building efforts in the 21st century**. [s.l.] : Springer Singapore, 2020. DOI: 10.1007/978-981-15-3184-2. Disponível em: <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85085464558&doi=10.1007%2f978-981-15-3184-2&partnerID=40&md5=318420c4ac23c645e678727c6bde3977>.

WANG, Xiaolu. China’s macroeconomics in the 40 years of reform. *Em*: GARNAUT, Ross; SONG, Ligang; FANG, Cai (org.). **China’s 40 Years of Reform and Development**. 1978–2018[s.l.]: ANU Press, 2018. p. 167–186. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/j.ctv5cgbnk.18>. Acesso em: 27 mar. 2022.

WEMHEUER, Felix. Dealing with Responsibility for the Great Leap Famine in the People’s Republic of China. **The China Quarterly**, [S. l.], v. 201, p. 176–194, 2010. DOI: 10.1017/S0305741009991123. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/china-quarterly/article/abs/dealing-with-responsibility-for-the-great-leap-famine-in-the-peoples-republic-of-china/550C79E7B5FC769402092A3C53398EFC>. Acesso em: 27 mar. 2022.

WHALEN, R. Christopher. The Subprime Crisis – Cause, Effect and Consequences. **Journal of Affordable Housing & Community Development Law**, [S. l.], v. 17, n. 3, p. 219–235, 2008. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/25782816>. Acesso em: 29 mar. 2022.

XI, Jinping. **Secure a Decisive Victory in Building a Moderately Prosperous Society in All Respects and Strive for the Great Success of Socialism with Chinese Characteristics for a New Era**: National Congress of the Communist Party of China (CPC). China: Partido Comunista Chinês, 2017. Disponível em: <https://www.mfa.gov.cn/ce/cejo//eng/dtxw/t1508045.htm>. Acesso em: 3 fev. 2022.

XINHUA. **China marks 1911 Revolution anniversary, pooling strength for national rejuvenation- China.org.cn**. 2021. Disponível em: [http://www.china.org.cn/china/2021-10/10/content\\_77799230.htm](http://www.china.org.cn/china/2021-10/10/content_77799230.htm). Acesso em: 30 mar. 2022.

YANG, Yi Edward; LIU, Xincheng. The ‘China Threat’ through the Lens of US Print Media: 1992–2006. **Journal of Contemporary China**, [S. l.], v. 21, n. 76, p. 695–711, 2012. DOI: 10.1080/10670564.2012.666838. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/10670564.2012.666838>. Acesso em: 27 mar. 2022.

YEH, Y. Y.; WU, C. K. S.; HUANG, W. H. China’s soft power and US public opinion. **Economic and Political Studies**, [S. l.], v. 9, n. 4, p. 447–460, 2021. DOI: 10.1080/20954816.2021.1933766. Disponível em:

<https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-85109261971&doi=10.1080%2f20954816.2021.1933766&partnerID=40&md5=5eeae924e280fe3a702e7e82d30a270c>.

YONGZHENG, Yang. Agricultural reform. *Em: **China: Twenty Years of Economic Reform***. Australia: ANU E Press, 2012. p. 240.

ZHANG, Baohui. AMERICAN HEGEMONY AND CHINA'S U.S. POLICY. *Asian Perspective*, [S. l.], v. 28, n. 3, p. 87–113, 2004. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/42704468>. Acesso em: 19 jul. 2022.

ZHAO, Renwei. Review of economic reform in China: features, experiences and challenges. *Em: **China: Twenty Years of Economic Reform***. Australia: ANU E Press, 2012. p. 240.

## A INSTRUMENTALIZAÇÃO DO BNDES NO GOVERNO LULA

*Autonomia e desenvolvimento no Estado logístico brasileiro*<sup>57</sup>

**Gabriela Tamiris Rosa Corrêa**<sup>58</sup>

**Henrique Jorgielewicz Rogovschi**<sup>59</sup>

**Resumo:** Desde a sua gênese, o BNDES busca promover o desenvolvimento nacional e, atualmente, devido ao seu maior rol de atuação, o banco tem auxiliado a política externa brasileira na busca por autonomia e desenvolvimento. Nesta pesquisa, buscamos analisar a instrumentalização do BNDES na política externa do governo Lula (2003-2010) em dois eixos: (i) na internacionalização das empresas brasileiras e (ii) no financiamento de projetos na América do Sul. Dentro do primeiro eixo analítico, mapeamos variáveis como os desembolsos do BNDES-EXIM e suas respectivas áreas de atuação, e a composição do BNDESpar. Já no segundo eixo, analisamos o protagonismo do banco na construção de infraestrutura regional sul-americana. A pesquisa consiste em um estudo descritivo, amparado pelo método de processamento qualitativo. A investigação se guiou por técnicas de pesquisa indiretas, sobretudo pelas revisões bibliográficas e documentais. Como resultados, encontramos que, no governo Lula, os mecanismos de suporte à internacionalização de empresas e do próprio BNDES foram institucionalizados, ao mesmo tempo em que houve a intensificação da participação do banco em projetos de infraestrutura sul-americanos. O BNDES contribuiu, em partes, para uma inserção internacional brasileira mais autônoma e para a concretização dos objetivos do modelo neodesenvolvimentista que vigorou no período.

**Palavras-chaves:** BNDES; Brasil; Estado Logístico; Novo Desenvolvimentismo; Política Externa.

## THE INSTRUMENTALIZATION OF BNDES IN THE LULA GOVERNMENT

*Autonomy and development in the Brazilian logistics State*

**Abstract:** Since its genesis, the BNDES has sought to promote national development and, currently, due to its greater role, the bank has helped Brazilian foreign policy in the search for autonomy and development. In this research, we seek to analyze the instrumentalization of BNDES in the foreign policy of the Lula government (2003-2010) in two axes: (i) in the internationalization of Brazilian companies and (ii) in the

---

<sup>57</sup> Uma versão preliminar deste trabalho foi apresentada e publicada nos anais do Seminário de Pesquisa em Relações Internacionais (II SEPERI), realizado em 2021. Os autores também agradecem aos comentários realizados pelo Prof. Dr. Adriano José Pereira.

<sup>58</sup> Mestranda no Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria (PPGRI/UFSM). Bolsista CAPES - Demanda Social. Estudante vinculada ao Grupo de Estudos em Capacidade Estatal, Segurança e Defesa (GECAP/UFSM), ao Grupo Dinâmica Econômica, Instituições e Desenvolvimento (DEID/UFSM) e pesquisadora no Grupo de Estudos Ásia-Pacífico (GEAP/UFSM). E-mail: [gabrielatamirisrc@gmail.com](mailto:gabrielatamirisrc@gmail.com).

<sup>59</sup> Mestrando no Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria (PPGRI/UFSM). Bolsista CAPES - Demanda Social. Pesquisador no Grupo Dinâmica Econômica, Instituições e Desenvolvimento (DEID/UFSM) e no no Grupo de Estudos Ásia-Pacífico (GEAP/UFSM). E-mail: [henriquejrogovschi@gmail.com](mailto:henriquejrogovschi@gmail.com).

financing of projects in South America. Within the first analytical axis, we mapped variables such as BNDES-EXIM disbursements and their respective areas of activity, and the composition of BNDESpar. In the second axis, we analyze the role of the bank in the construction of regional infrastructure in South America. The research consists of a descriptive study, supported by the qualitative processing method. The investigation was guided by indirect research techniques, especially bibliographic and document reviews. As a result, we found that, in the Lula government, the mechanisms to support the internationalization of companies and the BNDES itself were institutionalized, at the same time that there was an intensification of the bank's participation in South American infrastructure projects. The BNDES contributed, in part, to a more autonomous Brazilian international insertion and to the achievement of the goals of the neo-developmental model that prevailed in the period.

**Keywords:** BNDES; Brazil; Logistic State; New Developmentalism; Foreign Policy.

## 1. INTRODUÇÃO

A política externa do governo Lula deve ser compreendida através da ascensão da grande burguesia interna, isto é, dos grandes empresários brasileiros em diversos ramos, e do maior peso das classes populares na elaboração e *práxis* desta. O BNDES, por exemplo, foi um dos principais instrumentos de inserção internacional do Brasil e de seus empresários, principalmente através de mecanismos de internacionalização e financiamento para sua atuação na região sul-americana e em outros países do sul global (BUGIATO, 2017). Desde a sua gênese, o BNDES busca promover o desenvolvimento nacional e, atualmente, devido ao seu maior rol de atuação, o banco tem auxiliado a política externa brasileira na busca por autonomia e desenvolvimento.

Neste trabalho, então, buscamos analisar a instrumentalização do BNDES na política externa brasileira (PEB) do governo petista entre 2003 e 2010. Norteamos o estudo através do seguinte problema de pesquisa: *de que forma a atuação do BNDES serviu como instrumento da política externa brasileira ao longo do governo Lula (2003-2010)?* Amparamos a investigação em dois eixos analíticos: (1) no apoio do BNDES à internacionalização das empresas brasileiras, através do BNDES-EXIM e do BNDESPar; e (2) no financiamento de projetos pela instituição na América do Sul. Justificamos a escolha do recorte temporal pela institucionalização da atuação externa do BNDES, bem como pela ênfase dada por Lula à inserção internacional competitiva do país, através da reorientação da política externa, denominada paradigma logístico (CERVO, 2003a), e da reorientação doméstica para o novo desenvolvimentismo (BRESSER-PEREIRA, 2006). Trata-se de uma pesquisa qualitativa, de caráter analítico-descritivo, em que realizamos uma análise bibliográfica e documental, sobretudo, das séries históricas disponibilizadas pelo portal do BNDES.

Como resultados da pesquisa, concluímos que, ao longo do governo Lula, os mecanismos de suporte à internacionalização de empresas e do próprio BNDES foram institucionalizados. Além disso, a participação do banco em projetos de infraestrutura sul-americanos foi intensificada, contribuindo, parcialmente, para uma inserção internacional brasileira mais autônoma e para o apoio aos objetivos do modelo novo desenvolvimentista que vigorou no período.

O trabalho se divide em duas seções, além desta introdução e da conclusão. Na primeira seção descrevemos a política externa brasileira do governo Lula (2003-

2010) sob os vetores centrais de autonomia e desenvolvimento e do paradigma logístico de Amado Cervo (2008). Na segunda seção, analisamos brevemente a atuação histórica do BNDES e as mudanças realizadas na instituição no século XXI, em específico, o papel desempenhado pelo banco na internacionalização de empresas brasileiras e na atuação no financiamento de projetos América do Sul durante o governo Lula (2003-2011).

## 2. (RE)ORIENTAÇÕES DA POLÍTICA DOMÉSTICA E EXTERNA DO GOVERNO LULA (2003-2010)

O fracasso das políticas neoliberais dos anos 1980/1990 em manter a estabilidade macroeconômica do país possibilitou a emergência de um novo modelo de desenvolvimento no século XXI. Neste modelo, denominado novo desenvolvimentismo, a globalização é vista de forma pragmática, sob o viés da competição internacional entre os Estados através de suas empresas, e o objetivo nacional é a fortificação do Estado e do mercado. Sua construção está pautada no fortalecimento fiscal e administrativo do Estado e de seus investimentos, na redução das desigualdades, e no apoio às empresas domésticas na competição internacional<sup>60</sup>. O novo desenvolvimentismo é calcado no consenso interno, ou seja, na “forma por meio da qual empresários, técnicos do governo, trabalhadores e intelectuais podem se constituir em nação real para promover o desenvolvimento econômico” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 12).

Nos anos 2000, apesar do descontentamento com as políticas neoliberais dos anos 1990, que aumentaram a vulnerabilidade externa<sup>61</sup> das empresas e do país, a ascensão de um candidato de centro-esquerda à presidência era vista com certa desconfiança pelo setor econômico-financeiro. Para angariar o amparo do empresariado brasileiro, Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, lançou uma carta sinalizando o apoio a este setor. No documento intitulado “Carta ao povo brasileiro”, Lula denotou que:

---

<sup>60</sup> “O novo desenvolvimentismo não é protecionista [mas pragmático]. Supõe que os países de desenvolvimento médio já superaram a fase da indústria infante e exige que as empresas sejam competitivas em todos os setores industriais aos quais se dedicarem, e que, em alguns, sejam especialmente competitivas para poderem exportar. Ao contrário do antigo desenvolvimentismo, que adotou o pessimismo exportador da teoria econômica do desenvolvimento, o novo desenvolvimentismo não sofre desse mal” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 14).

<sup>61</sup> “Grau de maior ou menor poder de resiliência de uma economia a pressões, fatores desestabilizadores e choques externos” (TRINDADE; OLIVEIRA, 2017, p. 1063).

*O povo brasileiro quer [...] o caminho das reformas estruturais que de fato democratizem e modernizem o país, tornando-o mais justo, eficiente e, ao mesmo tempo, mais competitivo no mercado internacional. [...] O novo modelo [...] será fruto de uma ampla negociação nacional, que deve conduzir a uma autêntica aliança pelo país, a um novo contrato social, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade. [...] A reforma tributária, a política alfandegária, os investimentos em infra-estrutura e as fontes de financiamento públicas devem ser canalizadas com absoluta prioridade para gerar divisas (LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA apud FOLHA DE SÃO PAULO, 2002).*

Desta forma, a eleição de Lula foi calcada no consenso de uma nova base de apoio. De um lado, se observam o próprio partido, os sindicatos e as classes mais populares. De outro, a grande burguesia interna, composta por empresários de diversos setores - como o agronegócio, a construção civil e a indústria manufatureira - e entidades de representação empresarial (BUGIATO, 2017; OLIVEIRA, 2018). Dentre elas, destacam-se a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB), que se caracteriza como uma das principais bases de sustentação do governo Lula e um dos focos da política novo desenvolvimentista (OLIVEIRA, 2018). Os diferentes setores desta burguesia entraram em consenso em alguns eixos, como: “a preferência nas compras governamentais, o acesso a financiamento estatal, o acesso a mercados externos, menor abertura comercial, o apoio à internacionalização das empresas brasileiras” (BOITO, 2012 apud BERRINGER; KOWALCZYK, 2017, p. 50).

Segundo Caio Bugiato (2017), a política externa brasileira (PEB) de Lula deve ser entendida a partir dessas transformações internas quanto ao modelo de desenvolvimento e a ascensão dos novos grupos de interesse. Durante o seu governo, instituições como a Agência Brasileira de Promoção das Exportações e dos Investimentos (Apex-Brasil), a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) foram dinamizadas para expandir as exportações e os investimentos do país em solo estrangeiro (SILVA, 2018). Desta forma, os grupos empresariais, especialmente de setores como o de construção civil, exploração petrolífera, de geração de energia, agronegócio, bancos e automóveis, foram beneficiados. Segundo o Jornal Estadão, o “lucro das grandes empresas [quadruplicou] no governo Lula” (ESTADÃO, 2006). Há se de considerar ainda que, no âmbito internacional, esta dinâmica foi favorecida, também, pelo *boom* das commodities, que perdurou de 2000-2014,

aproximadamente; pelo fenômeno da “onda rosa”<sup>62</sup> latino-americana; pela reorientação da política externa estadunidense para o combate ao terrorismo; e pela ascensão da China.

Um dos pontos de partida da política externa de Lula refere-se às negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Nesta, o país resistiu a pressões domésticas, especialmente do agronegócio, e internacionais, notadamente dos EUA. A diplomacia brasileira construiu uma posição de defesa dos interesses nacionais de autonomia e desenvolvimento<sup>63</sup> ao optar pela rejeição ao acordo e à proteção dos setores industriais do país (AMORIM, 2010). De acordo com o ex-presidente Lula, o objetivo era fortalecer o Mercosul frente às empreitadas norte-americanas na região (LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA apud SEREZA, 2019), sob as quais a ALCA servia como uma “política de anexação” dos EUA e não de integração das américas. A decisão do governo foi agraciada pelo empresariado (MAISONNAVE, 2002).

Portanto, a PEB de Lula, denominada “ativa e altiva” pelo ex-chanceler Celso Amorim, foi pautada pela abertura de novos mercados, prezando pelo comércio com parceiros tradicionais, como os Estados Unidos (EUA), a União Europeia e os países sul-americanos, bem como pela busca e intensificação de interações com novos parceiros, como os países africanos e asiáticos. Em 2002, as exportações para países não pertencentes à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) beiravam os 39%. Em 2009, este número aumentou para 57%, traduzindo a nova orientação do comércio brasileiro, calcado no pluralismo e na ênfase aos países em desenvolvimento<sup>64</sup> (AMORIM, 2010).

Essa aproximação econômica e política com países similares e o aumento da importância de parceiros não tradicionais para o Brasil levou em conta a defesa da ordem multipolar (CERVO, 2003b) e da redução das assimetrias interestatais, caracterizando a estratégia de autonomia pela diversificação (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007), com ênfase na cooperação sul-sul (BERRINGER; KOWALCZYK, 2017). Como

---

<sup>62</sup> A Onda Rosa refere-se à “série de vitórias eleitorais da esquerda (ou da centro-esquerda) na maior parte dos países latino-americanos, entre 1998 e 2006” (LAMBERT, 2010).

<sup>63</sup> Leticia Pinheiro (2004) José Flávio Sombra Saraiva (2005) denotam que a autonomia decisória externa e o desenvolvimento econômico nacional têm sido, ao longo da história, os eixos norteadores da PEB, que se relacionam às características profundas do país, como a realidade histórica, econômica, política e social.

<sup>64</sup> “Embora a expansão do mercado interno, bem como as políticas anticíclicas adotadas pelo governo brasileiro tenham contribuído para amenizar o impacto da crise financeira [de 2008], o fato de as exportações brasileiras não mais dependerem primordialmente do desempenho dos países ricos também foi um fator para a saída rápida da espiral negativa” (AMORIM, 2010, p. 217, tradução própria).

exemplos, destacamos a criação do bloco IBAS, composto por Índia, Brasil e África do Sul, e a atuação no bloco dos BRICS, composto pelos mesmos países, somados por Rússia e China (RODRIGUEZ, 2012). Ademais, Lula definiu o espaço sul-americano como prioridade da PEB, especialmente através da reestruturação do Mercosul e da criação da Unasul, onde se destaca o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) (SILVA; COSTA, 2018). Na fase neodesenvolvimentista, o Estado mediou a atuação do empresariado brasileiro, especialmente na região através da “concessão de condicionalidades e contrapartidas” (SILVA, 2018, p. 45).

Segundo Amado Luiz Cervo (2003a; 2008), a PEB deve ser entendida a partir da busca pelo desenvolvimento<sup>65</sup>, o qual vem norteando a inserção internacional do Brasil, ao menos, desde os anos 1930. Para o autor, as diferentes configurações e orientações da PEB para o alcance da autonomia e do desenvolvimento podem ser entendidas a partir de quatro paradigmas: (1) liberal-conservador (século XIX até 1930); (2) desenvolvimentista (1930-1989); (3) normal ou neoliberal (1990-2002); e (4) logístico (2003-2016). O foco deste trabalho se assenta no período do governo Lula e, portanto, na configuração do paradigma logístico. Segundo Neves Júnior (2011), este tem origem na rejeição das classes populares às políticas neoliberais, que pouco melhoraram suas condições de vida, bem como no descontentamento dos setores empresariais que foram, particularmente, prejudicados pela abertura (sem estratégia) nacional. Assim, inserido no contexto do novo desenvolvimentismo, o paradigma logístico possuiu como objetivo a superação das assimetrias do sistema internacional, através da recuperação da autonomia decisória na PEB (CERVO, 2003a).

Diferentemente do paradigma desenvolvimentista, que priorizava as ações do Estado empreendedor, no paradigma logístico, a ênfase é dada no apoio estatal aos empreendimentos públicos e privados, a fim de aumentar a capacidade competitiva do país em âmbito sistêmico. Ou seja, a responsabilidade empreendedora passa do Estado para a sociedade civil, onde o primeiro fornece os meios (ou seja, o apoio logístico) para o desenvolvimento do segundo. Ainda, diferentemente do paradigma neoliberal, calcado na ideologia e na falta de estratégias para a inserção internacional, o paradigma logístico recupera o realismo político, através de uma

---

<sup>65</sup> Significa um esforço deliberado [do Estado] de atuar sobre as forças da economia a fim de acelerar seu crescimento, não pelo crescimento mesmo, mas como meio de conseguir um melhoramento persistente da renda nos grupos sociais de rendas inferiores e médias e sua participação progressiva na distribuição da renda global (PREBISCH, 1961, p. 35).

visão pragmática e estratégica das oportunidades e dos desafios sistêmicos. Ou seja, o papel do Estado não se vincula, somente, à promoção da estabilidade econômica, mas também, à promoção dos interesses da sociedade no sistema internacional (CERVO, 2003b). No paradigma logístico:

*A política exterior volta-se à realização de interesses nacionais diversificados: dos agricultores, combatendo subsídios e protecionismo, porque convém à competitividade do agronegócio brasileiro; dos empresários, amparando a concentração e o desenvolvimento tecnológico; dos operários, defendendo seu emprego e seu salário; dos consumidores, ampliando seu acesso à sociedade do bem-estar (CERVO, 2003a, p. 21).*

Este paradigma se apoia em dois elementos: (1) um externo, vinculado a noções liberais, como a inserção internacional interdependente na globalização, a estabilidade financeira e a governabilidade através de coalizões com setores conservadores; e (2) um interno, vinculado ao desenvolvimentismo e ao fortalecimento do centro decisório nacional, a fim de reduzir as vulnerabilidades externas (CERVO, 2003a). Assim, o paradigma logístico denota que o crescimento e o desenvolvimento econômico doméstico se dão, também, pela inserção das empresas nacionais no globo. Neste sentido, “o neoliberalismo de Lula se restringe às práticas comerciais, enquanto preserva e aumenta a força do Estado. Complementarmente, os ganhos advindos da abertura comercial seriam destinados para o projeto de desenvolvimento nacional” (NEVES JÚNIOR, 2011, p. 48-49). O resgate dos eixos da PEB (autonomia e desenvolvimento) pelo governo Lula, segundo Isaías Moraes, se traduzem nas seguintes linhas de atuação:

*i) abandono da ilusão de mundo multilateral e harmonioso preconizados pelo paradigma neoliberal; ii) resgate da visão realista e prática dos independentistas; iii) busca da estruturação de um multilateralismo de reciprocidade entre países centrais e periféricos; [...] [iv] agregação dos empreendimentos nacionais às cadeias produtivas internacionais; [e] [v] investimentos diretos no exterior, inicialmente nos países vizinhos (MORAES, 2019, p. 133).*

Amado Cervo (2003b, p. 10) ainda destaca que, no paradigma logístico, é priorizada a conversão da “política de comércio exterior em instrumento estratégico de desenvolvimento, gerador [...] de superávits para aumentar a disponibilidade interna de divisas” e, também, a passagem da nacionalização da economia internacional para a internacionalização da economia nacional, sobretudo a partir da América do Sul. Silva e Costa (2018, p. 7) argumentam que a participação e a negociação com diversos grupos de interesse na política doméstica e externa, bem

como “a inclusão das elites econômicas no projeto de desenvolvimento [...] condiz com [a] transferência à sociedade do compromisso de empreendimento”, como prevê a abordagem do paradigma logístico.

Neste contexto, essas transformações podem ser visualizadas na PEB do governo Lula em alguns eixos, como: a maior aproximação com os países do sul global, ao mesmo tempo em que se mantiveram fortes as relações com os parceiros tradicionais; a expansão da agenda de integração regional para além da economia; o fortalecimento de blocos multilaterais, como os BRICS e o IBAS; a participação assídua nas instituições internacionais, com destaque ao pedido de reforma do Conselho de Segurança da ONU (CSNU), à Missão de Paz no Haiti, à atuação na Rodada de Doha e à governança global da saúde; o fortalecimento das empresas domésticas no mercado internacional; e o aumento dos investimentos brasileiros em outros países. Neste trabalho focamos, especificamente, na instrumentalização do BNDES na PEB, ao materializar o Estado Logístico no apoio à internacionalização das empresas domésticas e nos investimentos em infraestrutura para a integração sul-americana.

### 3. A INSTRUMENTALIZAÇÃO DO BNDES NA POLÍTICA EXTERNA DE LULA (2003-2010)

Para Sant’Anna, Júnior e Araújo (2009), o desenvolvimento está vinculado ao aumento da disponibilidade de crédito nacional, onde os bancos de desenvolvimento exercem papel fulcral. Especificamente no Brasil, o mercado privado de crédito é escasso e volátil e a oferta de crédito tende a ser impactada por colapsos internacionais, como o foi durante as crises mexicana, asiática e russa nos anos 1990. Logo, o BNDES ocupa papel fundamental na estabilização do mercado de crédito do país. “Nos momentos em que o mercado se contrai, como no período 2001-2003, o Banco amplia sua participação relativa ao garantir acesso ao crédito às empresas em momentos de liquidez escassa” (SANT’ANNA, JÚNIOR, ARAÚJO, 2009, p. 53). Além de ser fundamental para a estabilização macroeconômica doméstica, “o BNDES, que desde a segunda metade do século XX, é o maior financiador da industrialização e do desenvolvimento brasileiro, teve sua participação na economia brasileira significativamente aumentada ao longo dos dois mandatos do governo Lula [...]” (FREIXO; RISTOFF, 2012, p. 26).

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), inicialmente BNDE, foi criado no segundo governo Vargas, em 1952, com o intuito de incentivar o desenvolvimento econômico e social, através do apoio às empresas domésticas (GUIMARÃES; RAMOS; RIBEIRO; MARQUES; SIAS, 2014). Entre 1952-1964, a maioria dos setores financiados pelo banco foram os de infraestrutura, notadamente de transporte, energia e siderurgia, com destaque à indústria de base. Entre 1964-1974, o setor privado passou a receber maior aporte financeiro do banco, especialmente os setores de insumos básicos e bens de capital (VALDEZ, 2011). “A instituição também participou da formulação e execução do Plano de Metas e do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND)” (SANTOS, 2018, p. 126), apoiando o processo de substituição de importações (HIRT, 2013).

Com a ascensão do modelo neoliberal nos anos 1990, o banco passou a operar na privatização das empresas estatais, atuando indiretamente no fomento à internacionalização das mesmas (VALDEZ, 2011; SANTOS, 2018), através da linha Finamex, da FINAME<sup>66</sup>. O banco, “primeiramente, passou a financiar as exportações de bens e serviços brasileiros, para depois apoiar os investimentos diretos realizados por empresas de capital brasileiro no exterior” (GUIMARÃES; RAMOS; RIBEIRO; MARQUES; SIAS, 2014, p. 50). Em 2002, Fernando Henrique Cardoso subordinou a atuação do banco ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e aprovou o novo estatuto, conferindo maior autonomia à sua atuação em operações no exterior. No mesmo ano, o Programa de Financiamento às Exportações de Máquinas e Equipamentos (Finamex), criado em 1991, transformou-se em BNDES-EXIM, atuando no fomento às exportações brasileiras e na criação de grandes projetos no estrangeiro (VALDEZ, 2011; BUGIATO, 2017).

No governo Lula, o BNDES atuou na formulação da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE, 2004) e na Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP, 2008). “Em 2005, foi aprovada a primeira operação do BNDES na linha de internacionalização de empresas” (VALDEZ, 2011, p. 3) e, em 2007 e 2008, Lula aprovou novas modificações no estatuto do banco, em concordância com os objetivos de sua política externa ativa e altiva (AMORIM, 2010). Dentre as modificações relacionadas à atuação do banco no exterior, destacam-se os incisos II e VI. O Art. 9º ficou assim disposto:

---

<sup>66</sup> “Subsidiária do BNDES que cuida do financiamento a bens de capital” (GUIMARÃES; RAMOS; RIBEIRO; MARQUES; SIAS, 2014, p. 56).

*O BNDES poderá também: [...] I - contratar operações, no País ou no exterior, com entidades estrangeiras ou internacionais, sendo lícita a aceitação da forma e das cláusulas usualmente adotadas nos contratos externos, inclusive o compromisso de dirimir por arbitramento as dúvidas e controvérsias; II - financiar a aquisição de ativos e investimentos realizados por empresas de capital nacional no exterior, desde que contribuam para o desenvolvimento econômico e social do País; [...] III - financiar e fomentar a exportação de produtos e de serviços, inclusive serviços de instalação, compreendidas as despesas realizadas no exterior, associadas à exportação; [...] VI - contratar estudos técnicos e prestar apoio técnico e financeiro, inclusive não reembolsável, para a estruturação de projetos que promovam o desenvolvimento econômico e social do País ou sua integração à América Latina (BRASIL, 2002).*

As mudanças no estatuto representaram os interesses da PEB de Lula ao perseguir o desenvolvimento nacional e a aproximação regional, ao mesmo tempo em que denotaram a convergência com os interesses das exportações da elite empresarial em três eixos: bens, serviços e capitais. Com as alterações, o banco pôde atuar no financiamento às empresas brasileiras no exterior, não ficando restrito às exportações, podendo, inclusive, instalar subsidiárias em outros países (BUGIATO, 2017). Portanto, a partir dos anos 2000, é possível verificar a maior atuação do BNDES no exterior por diversos mecanismos, onde se destacam o financiamento a empresas brasileiras no estrangeiro e o apoio à exportação de produtos e serviços de engenharia para a região. Cabe ressaltar, também, a abertura dos escritórios<sup>67</sup> de representação do BNDES em Montevidéu (Uruguai), em 2009, e Joanesburgo (África do Sul), em 2013, e da subsidiária em Londres (2009).

### 3.1. O FOMENTO À INTERNACIONALIZAÇÃO DE EMPRESAS PELO BNDES (2003-2010)

“O envolvimento entre empresas nacionais e a política externa do Governo Lula teve o BNDES como o principal agente articulador” (VALDEZ, 2011, p. 6). Um dos pontos principais dessa articulação refere-se ao apoio à internacionalização das empresas brasileiras. Assim como Bugiato (2017), entendemos este fenômeno através da exportação de bens e serviços, da criação de filiais em outros países e da aquisição de empresas estrangeiras. Segundo Alem e Cavalcanti (2005 apud COSTA; SANTOS, 2010), o apoio do BNDES a esse processo se debruçou em seis eixos: (1) no suporte aos investimentos no exterior; (2) na proteção desses

---

<sup>67</sup> Ao final de 2016, a então diretora do BNDES, Maria Sílvia, anunciou o fechamento dos três postos no exterior, enfatizando a atuação do banco na resolução dos problemas domésticos, através do financiamento à infraestrutura e da coordenação de privatizações (BILLER, 2016).

investimentos, através da criação de mecanismos protetivos internacionais; (3) na assistência técnica; (4) nos incentivos fiscais; (5) no fornecimento de seguros aos investimentos; e (6) no financiamento. Um dos mecanismos de internacionalização refere-se ao BNDESPar (ou BNDES Participações), uma subsidiária do banco atuante no mercado de capitais.

A BNDESPar, criada em 1974, investe diretamente em empresas privadas através da compra de ações, atuando como um fundo de investimentos do governo e incentivando o desenvolvimento de tecnologia (REIS, 2018). Entre 2007-2010, os setores onde a BNDESPar teve a maior participação foram, em relação à sua participação acionária total: petróleo e gás (78,73%), alimentos/bebidas (23,35%), mineração (5,37%), telecomunicações (5,11%), papel e celulose (4,73%), fundo de investimento (3,79%), bens de consumo (2,51%), logística/transportes (1,17%), bens de capital (0,98%), sucroalcooleiro (0,94%) e tecnologias da informação (0,78%). Quanto ao objetivo da participação acionária, a internacionalização foi o foco dos investimentos nas seguintes empresas: JBS, Metalfrio Solutions, Marfrig Global Foods e Bertin. Com o objetivo de modernização/expansão empresarial destacam-se: Petrobrás, Odebrecht, Votorantim Industrial, Brasil Foods, Teikon Tecnologia Industrial, Grano Alimentos, dentre outras (BNDES, [2021b]). “A América Latina foi a região que mais recebeu operações de internacionalização apoiadas pelo BNDES”. Na Argentina, por exemplo, verificou-se a aquisição do frigorífico Swift Armour pela JBS e do laboratório Quesada pela Eurofarma (GUIMARÃES; RAMOS; RIBEIRO; MARQUES; SIAS, 2014, p. 64).

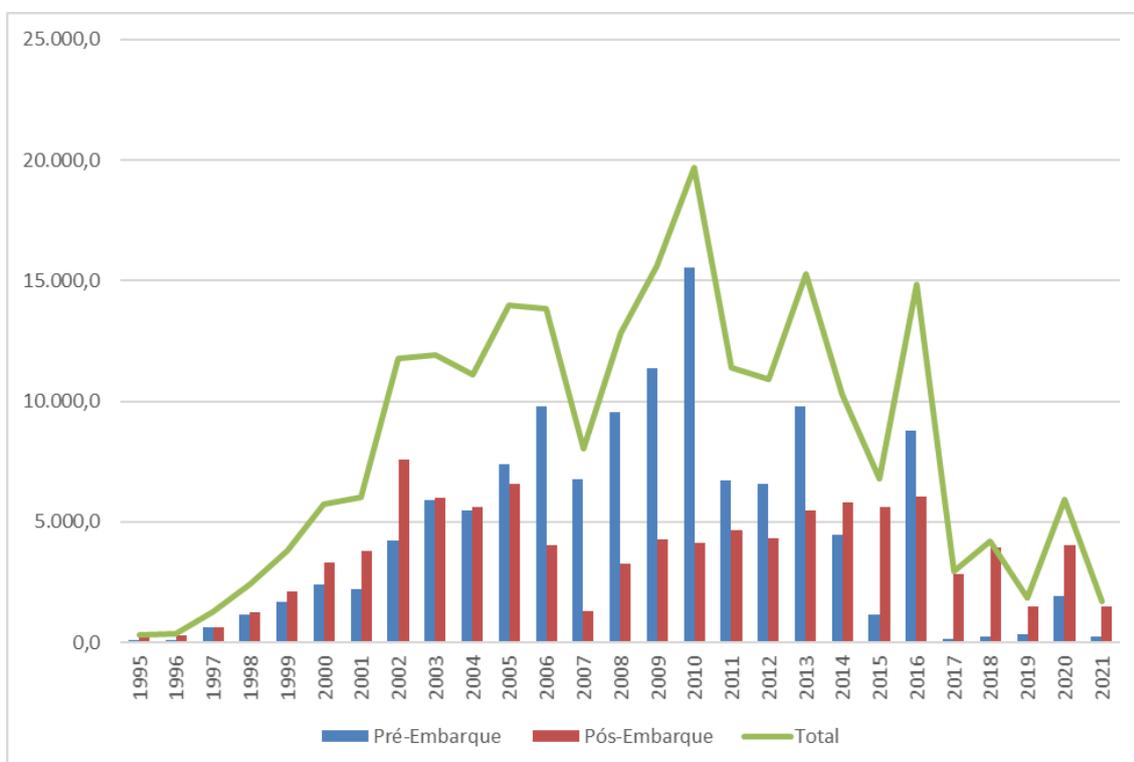
*Importante lembrar que, até o início da década de 1980, o IED realizado pelo Brasil era pouco expressivo e concentrado em setores como petróleo, serviços de engenharia, construção civil e serviços financeiros. A internacionalização das empresas brasileiras se intensificou e se diversificou em meados da década de 1990 e, mais fortemente, na primeira década deste século. Entre 2003 e 2013, o estoque de IED brasileiro no exterior aumentou de US\$ 54,9 bilhões para US\$ 293,3 bilhões (GUIMARÃES; RAMOS; RIBEIRO; MARQUES; SIAS, 2014, p. 57).*

Os investimentos externos do Brasil saltaram, entre 2003-2006, de US\$ 250 milhões para US\$ 28 bilhões, atingindo, ao final dos dois mandatos de Lula (2010), o valor de US\$ 22 bilhões (UNCTAD, [2021]). Assim sendo, o *boom* de investimentos a partir de 2006 tem relação com o apoio diplomático, financeiro e logístico do Estado brasileiro às empresas nacionais (FREIXO; RISTOFF, 2012) e grande parte deste valor se deve ao processo de internacionalização, através de instalações produtivas, fusões e aquisições financiadas pelo BNDES (VALDEZ, 2011). Neste

sentido, a linha de financiamento BNDES-EXIM pré e pós-embarque, juntamente com a subsidiária BNDESPar, denotou papel fundamental neste processo (SANTOS, 2018).

Na categoria pré-embarque, o banco atua no “financiamento à produção nacional de máquinas, equipamentos, bens de consumo, entre outros bens e serviços, para exportação” (BNDES, [2021a]). Ou seja, o BNDES fornece recursos antes da produção e exportação do bem ou serviço. Já na categoria pós-embarque, o papel do BNDES é de financiar a exportação de bens de fabricação nacional, como máquinas e equipamentos; de serviços nacionais, como construção civil e tecnologia da informação; e de aeronaves de fabricação nacional (BNDES, [2021a]). Ou seja, ocorre o financiamento à comercialização do produto ou serviço exportado após a efetivação do contrato entre a empresa nacional com o importador, mediante documentos comprobatórios. Neste caso, o BNDES antecipa o fornecimento de recursos devido pelo importador ao exportador (GUIMARÃES; RAMOS; RIBEIRO; MARQUES; SIAS, 2014). Assim, o importador passa a ser devedor do BNDES. O gráfico abaixo sintetiza os desembolsos totais do BNDES-EXIM entre 1995-2021.

**Gráfico 1:** Desembolsos anuais da linha BNDES-EXIM entre 1995-2021 (R\$ milhões)



Fonte: BNDES [2022a], elaboração própria.

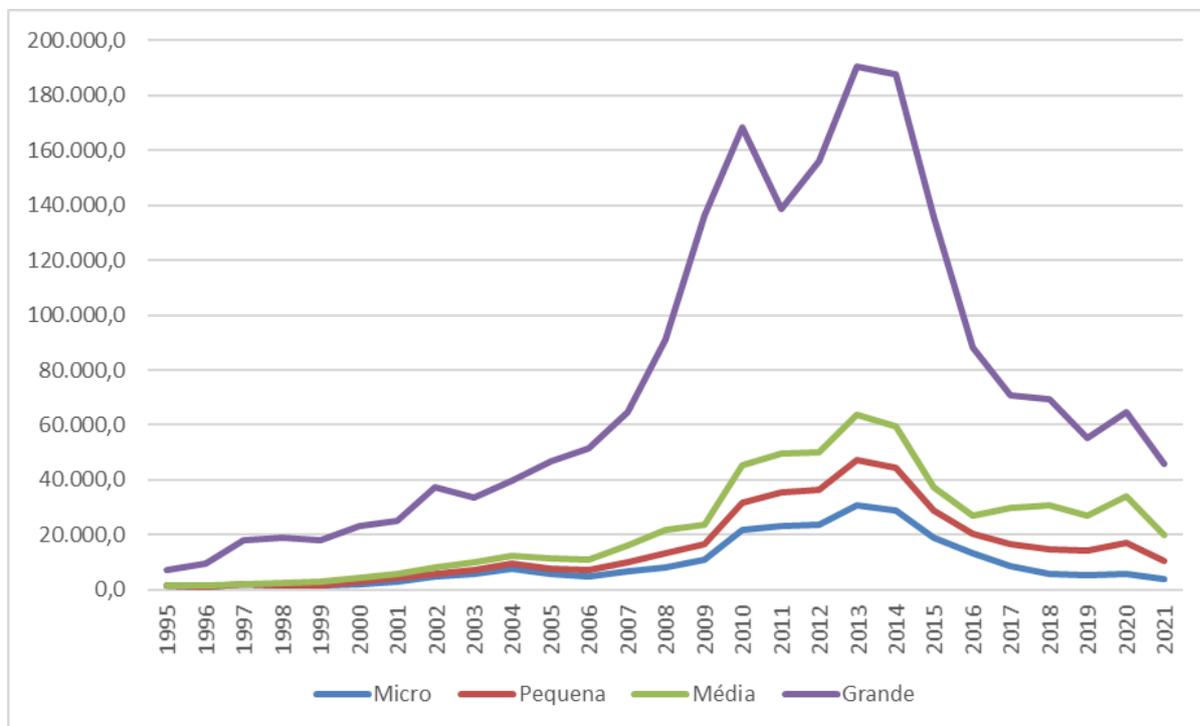
As beneficiárias do apoio do BNDES são as “empresas de capital nacional que desenvolvam atividades industriais ou de engenharia e que possuam estratégia de longo prazo e de internacionalização” (FIOCCA, 2016, p. 14). No gráfico, observamos que há um crescimento expressivo no valor total dos desembolsos do BNDES-EXIM a partir de 2001 e, novamente, a partir de 2007, com o maior valor sendo atingido em 2010, de quase 20 bilhões de reais. Em 2011, ao longo do primeiro ano de governo da ex-presidente Dilma Rousseff, o valor dos desembolsos totais para o BNDES-EXIM caiu para cerca de R\$11 bilhões e, a partir de 2017, os valores retornaram ao patamar dos anos 1990.

Nos dois anos iniciais do primeiro mandato do ex-presidente Lula, observamos um valor mais equilibrado dos desembolsos pré e pós-embarque. No que tange aos desembolsos pré-embarque, é possível inferir um crescimento, sobretudo, a partir do segundo mandato. Ao passo que em 2007 há um decréscimo nos desembolsos do BNDES-EXIM pré-embarque, nos anos de 2008, 2009 e 2010 há um crescimento anual de, respectivamente, 42%, 19% e 37% nesta modalidade. Em relação aos desembolsos pós-embarque, observamos que seus valores eram superiores aos desembolsos pré-embarque entre 1995-2004, ao passo que entre 2005-2013 a modalidade pré-embarque assumiu a liderança, sugerindo uma alteração no perfil dos desembolsos. Não obstante, os desembolsos pós-embarque também apresentaram crescimento, mesmo que de forma menos expressiva, ao longo dos governos de Lula. A partir de 2014, com exceção de 2016, os desembolsos pós-embarque voltaram a superar os desembolsos pré-embarque. Isto posto, ao analisar a *big picture* do BNDES-EXIM entre 1995 e 2021, verificamos a definição de um perfil voltado ao financiamento à produção de bens e serviços para a exportação (pré-embarque) ao longo do segundo Governo Lula. Deste modo, entre 2003-2010, verificamos um aumento significativo dos desembolsos totais do BNDES-EXIM em relação ao início e ao fim da série histórica.

Os principais setores financiados pela linha pré-embarque no período de 2003-2010 foram: alimentos, calçados, têxteis, máquinas industriais, aparelhos de telecomunicação, equipamentos para a geração de energia, produtos químicos e eletrônicos e software. Na categoria pós-embarque foram os serviços de construção civil, especialmente na América Latina, com destaque à Argentina e Venezuela (BUGIATO, 2017). “Se no início, o apoio estava condicionado à geração de saldo líquido positivo de divisas, a partir de 2007, esteve associado à melhora da competitividade das empresas brasileiras no exterior” (GUIMARÃES; RAMOS;

RIBEIRO; MARQUES; SIAS, 2014, p. 58). O gráfico abaixo expõe os desembolsos anuais do sistema BNDES de acordo com o porte das empresas, entre 1995 e 2021.

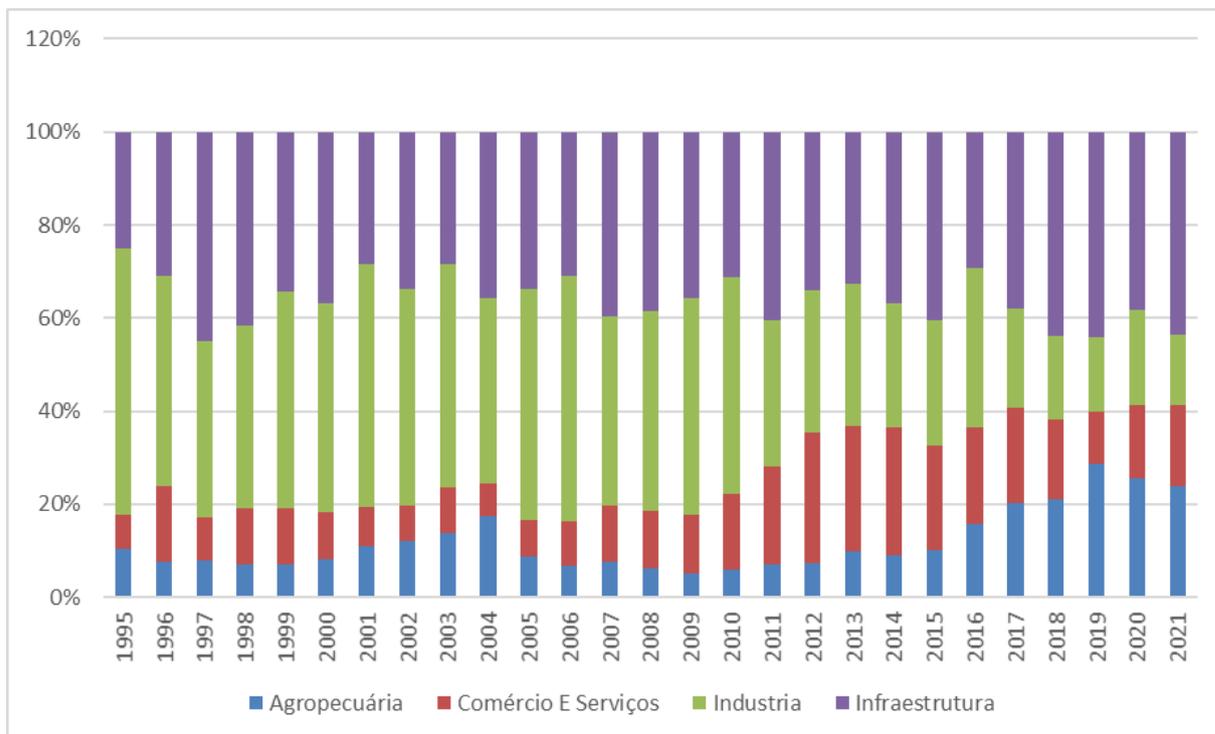
**Gráfico 2:** Desembolsos anuais do sistema BNDES por porte de empresa entre 1995-2021 (R\$ milhões)



Fonte: BNDES [2022b], elaboração própria.

No gráfico acima, observamos que, entre 2004-2013, houve uma variação anual positiva nos desembolsos totais do BNDES com um grau mais acentuado a partir de 2006, durante o Governo Lula. Ademais, verificamos que no primeiro mandato de Lula (2003-2010), a variação percentual média positiva de desembolsos do BNDES às grandes empresas foi de cerca de 9%, e no segundo mandato (2007-2010), de 35%. No primeiro mandato da ex-presidente Dilma (2011-2014), a variação percentual média de desembolsos também foi positiva, de cerca de 4%. No segundo mandato, interrompido em 2016, houve uma variação percentual média negativa, que beirou 31%. Nos governos de Michel Temer (2016-2017) e Jair Bolsonaro (2018-), o apoio do BNDES às empresas de grande porte continuou sendo decrescente, com uma variação anual média negativa de 10%. Ademais, quanto ao número de operações desembolsadas pelo BNDES, destacamos que, em 2003, este foi de 103.042, enquanto em 2013 foi de 1.144.262. Entre 2014 e 2021, houve uma redução anual das operações desembolsadas, sendo 2021 o ano com o menor valor de operações desde 2006 (139.944).

**Gráfico 3:** Desembolsos do sistema BNDES por setor entre 1995-2021 (em %)



Fonte: BNDES [2021c], elaboração própria.

Desta forma, é possível relacionar os valores expressivos de desembolsos do BNDES às empresas de grande porte entre 2006 e 2014 à política das campeãs nacionais, implementada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) para incentivar a internacionalização de grandes empresas já consolidadas no mercado nacional. O aumento expressivo de desembolsos para todos os portes de empresas entre 2006-2010, sinaliza, também, o desempenho positivo do país na passagem da crise de 2008 e a busca pela janela de oportunidade aberta às empresas brasileiras. Logo, o BNDES foi, no período, a principal instituição catalisadora da internacionalização das empresas (COSTA; SANTOS, 2010), em consonância com a política doméstica (novo desenvolvimentista) e externa (logística) do governo Lula. No gráfico 3, analisamos os setores financiados pela linha BNDES-EXIM (1995-2021).

Podemos observar que dentre os quatro setores analisados - agropecuária, comércio e serviços, indústria e infraestrutura - a indústria foi a que recebeu maiores desembolsos do banco entre 1999-2010. Por sua vez, entre 2010 e 2021, verificamos maiores desembolsos ao setor de infraestrutura. Ao longo do governo Lula, uma das principais metas consistiu no desenvolvimento industrial. Dentre os subsetores que receberam aportes do BNDES entre 2003-2010, o de material de transporte foi o

que obteve maiores desembolsos. Em 2008, o subsetor que recebeu maior apoio financeiro foi o de alimento e bebida, enquanto entre 2009-2010, foi o subsetor de química e petroquímica. Neste sentido, como denota Fabrício Catermol (2010), o BNDES figura como a principal instituição financiadora a médio e longo prazo das exportações brasileiras, fomentando a criação de novos setores e fortalecendo aqueles já existentes, com destaque à indústria de transformação.

Leandro Santos (2018) salienta, ainda, que o BNDES atuou na formação de conglomerados econômicos, a partir da política de campeãs nacionais do governo Lula, ou seja, a partir do incentivo à inserção externa de empresas já consolidadas no mercado doméstico (RODRIK, 2003 apud GUEDES, 2019, p. 28). Nesta política, priorizou-se o incentivo a setores considerados estratégicos para o país, “como petroquímica, celulose e papel, fármacos, alimentos, tecnologia da informação, telecomunicações, açúcar e álcool” (SANTOS, 2018, p. 128). Ademais, grande parte das empresas que mantiveram relações com o governo apoiaram Lula na reeleição em 2006, através de doações para a campanha presidencial. Robson Valdez (2011) destaca que, dentre as empresas que realizaram a doação para a candidatura de Lula, JBS, Gerdau, Odebrecht, Marfrig, Vale, ALL, Petrobrás, Bematech e Brasil Foods possuíam a participação acionária da BNDESPar e compunham o grupo seletivo das 40 companhias brasileiras mais internacionalizadas do Brasil, segundo dados da Fundação Dom Cabral (VALDEZ, 2011). Evidencia-se, assim, a relação estreita entre o empresariado e o Estado brasileiro no governo Lula, tendo em vista o auxílio governamental nos seus processos de expansão nacional e internacional por intermédio do BNDES. A tabela abaixo evidencia as multinacionais mais internacionalizadas do Brasil e suas relações com o BNDES em 2010.

A partir da tabela, observamos que dentre as dez empresas mais internacionalizadas do Brasil (2010), sete possuíam participação acionária do BNDESPar (2010) e quatro delas estavam entre as maiores tomadoras de recursos do BNDES (2010-2012). Além disso, 22 das 40 empresas, ou seja, 55% delas, possuíam algum tipo de relação com o BNDES, seja através do BNDESPar ou de recursos ofertados pelo banco (2010-2012). Assim sendo, nesta subseção verificamos a centralidade do BNDES no processo de internacionalização de empresas nacionais entre 2003-2010, através do BNDESPAR e do BNDES-EXIM. Na próxima subseção, analisaremos a atuação do BNDES na integração regional (2003-2010).

**Tabela 1:** Multinacionais mais internacionalizadas do Brasil (2010)

	<b>Empresa</b>	<b>BNDESpar (2010)</b>	<b>50 maiores tomadores de recursos do BNDES (2010-2012)</b>
1	JBS	X	X
2	Gerdau	X	
3	Ibope		
4	Metalfrio	X	
5	Odebrecht	X	
6	Marfrig	X	X
7	Vale	X	X
8	Sabó		
9	Tigre		
10	Suzano Papel e Celulose	X	X
11	Artecola		
12	Lupatech	X	
13	Camargo Corrêa		
14	CI&T Software	X	
15	Marcopolo		
16	Weg Equipamentos Elétricos		X
17	Stefanini IT Solutions		
18	Votorantim Cimentos		X
19	América Latina Logística	X	
20	TAM		
21	EMBRAER	X	X
22	Natura	X	
23	Petrobrás	X	X
24	Bematech	X	
25	Alusa		
26	Spoletto		
27	Andrade Gutierrez		X
28	Itaú	X	
29	Totvs	X	
30	DHB		
31	Fisk		
32	Ultrapar		
33	Politec		
34	Localiza		
35	Random		
36	Cia Providência		
37	Brasil Foods	X	
38	Marisol		
39	Cemig	X	
40	Eletrobrás	X	

Fonte: BNDES (2010a); BNDES (2010b); FDC (2010), elaboração própria.

### 3.2. A ATUAÇÃO DO BNDES NA INTEGRAÇÃO REGIONAL (2003-2010)

O governo Lula (2003-2010) deu continuidade aos projetos de integração regional do governo FHC (1995-2003), trazendo elementos para além da economia nesta dinâmica, como o fortalecimento de infraestrutura, a criação da UNASUL (inicialmente CASA), em 2004, e o desenvolvimento do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), em 2006. Em 2000, por proposta do governo brasileiro, foi criada a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), a partir de estudos financiados pelo BNDES sobre Eixos de Integração e Desenvolvimento (VALDEZ, 2011). Inicialmente, o projeto recebeu aportes financeiros do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), da Corporação Andina de Fomento (CAF), e do Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA), além de financiamentos privados.

A partir de 2003, o BNDES passou a apoiar diretamente algumas obras dentro do projeto supracitado, através do financiamento à exportação de serviços de grandes empreiteiras brasileiras<sup>68</sup>. No informe nº 187 de 2004 do BNDES consta que a integração regional, desde 2003, passou a ser um dos pilares da atuação do banco, com o intuito de expandir os mercados nacionais e o comércio entre os vizinhos para acelerar o desenvolvimento econômico. Um dos pontos de destaque do documento refere-se ao objetivo do banco em financiar projetos de infraestrutura física na região, através da exportação de produtos e serviços de engenharia do Brasil para países como Equador, Paraguai, Peru e Venezuela (BNDES, 2004). Em 2005, BNDES e CAF assinaram um documento de cofinanciamento para 17 projetos de integração em infraestrutura na América Latina (HIRT, 2013) e, no mesmo ano, o Brasil passou a ser sócio classe A do CAF (antes era classe C), mesma posição

---

<sup>68</sup> “Alguns exemplos de projetos da IIRSA executados por empreiteiras brasileiras são as obras da Usina Hidrelétrica Porco III, a 147 km da cidade de Medellín, na Colômbia, realizadas pela empresa Construções e Comércio Camargo Corrêa, ao valor estimado, em 2005, de US\$ 450 milhões. Concluída em dezembro de 2010, a obra teve um custo total de US\$ 900 milhões. [...] No Peru, em 2004, a empresa firmou contrato para recuperação de um trecho de 60 km da estrada que liga Chiclayo a Chongoyape, no norte do país. Outra obra em execução é a construção de um trecho da estrada Inambari-Azangaro, com 305 km de extensão. Essa estrada faz parte da ligação oceânica entre Brasil e Peru. No mesmo ano a empresa assinou, na Bolívia, contrato para construção da rodovia Roboré-El Carmen, de 140 km, parte de um corredor interoceânico que permitirá a saída da Bolívia para o Pacífico e ligará as cidades de Santa Cruz de la Sierra e Puerto Suarez. O Corredor Viário Interoceânico Sul – Peru/Brasil, entre Peru, Bolívia e Brasil, é dividido em cinco trechos: três são construídos pela Odebrecht com sócios peruanos; um é executado pela peruana Hidalgo e Hidalgo SAC; e o quarto trecho é feito pela Intersur Concesiones SAC, formada pelas brasileiras Camargo Correa, Andrade Gutiérrez e Queiroz Galvão” (HIRT, 2013, p. 6).

ocupada pelos fundadores (VALDEZ, 2011). “O protagonismo do BNDES na economia e na política externa brasileiras é tamanho que o fez tornar-se a maior agência de fomento em atividade na América do Sul” (BUGIATO, 2017, p. 65). Na tabela abaixo, constam os projetos de infraestrutura acima de US\$ 50 milhões financiados pelo BNDES na América Latina entre 2003-2010.

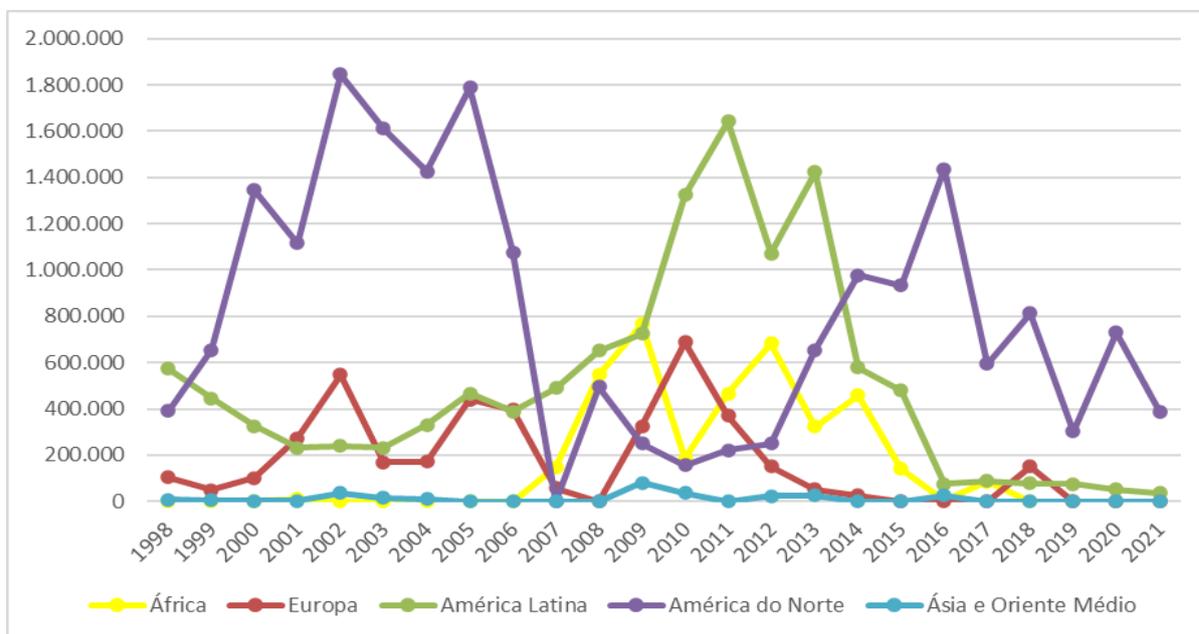
**Tabela 2:** Exportações de bens e serviços de engenharia financiadas pelo BNDES na América Latina (2003-2010), acima de US\$ 50 milhões

<b>País</b>	<b>Projeto</b>	<b>Ano</b>	<b>Construtora</b>	<b>Valor (em milhões)</b>
<b>Argentina</b>	Ampliação do Gasoduto San Martin	2005	Odebrecht	148,4
			Confab Industrial	25,6
	Ampliação da rede de gasodutos TGS e TGN	2007	Odebrecht	1.073
	Construção de planta de tratamento e do sistema de distribuição de água em Paraná de Las Palmas	2010	Odebrecht	89
<b>Cuba</b>	Ampliação e modernização do Porto de Mariel	2009	Odebrecht	682
<b>Venezuela</b>	Obras da linha 3 do metrô de Caracas	2004	Odebrecht	78
	Obras da linha 3 do metrô de Caracas (suspensão)	2009	Odebrecht	419,3
	Construção de trecho da linha 2 do metrô de Los Teques (suspensão)	2009	Odebrecht	862
	Construção da Usina Siderúrgica Nacional (suspensão)	2010	Andrade Gutierrez	865,4
<b>Rep. Dominicana</b>	Construção do Aqueduto Noroeste	2002	Andrade Gutierrez	194
	Construção da Usina Hidrelétrica de Pinalito	2003	Odebrecht	189,6
	Construção da Usina Hidrelétrica de Palomino	2006	Odebrecht	132
	Construção e ampliação do Aqueduto Samaná	2007	Odebrecht	121,5
	Construção da Usina Hidrelétrica de Las Placetas	2007	Andrade Gutierrez	71,2
	Construção do Corredor Viário Duarte, em Santo Domingo	2009	Odebrecht	101,5
<b>Peru</b>	Projeto Bayovar, construção de planta de dessalinização de água	2010	Andrade Gutierrez	58,2

Fonte: NEDER; DURÃO; SILVA; PONCEANO; CONCONI; CUNHA (2019), elaboração própria.

Dentre as obras financiadas na região entre 2003-2010, destacam-se a construção e a modernização de gasodutos, portos, aquedutos e linhas metroviárias, principalmente pela construtora Odebrecht. No entanto, esses desembolsos foram concentrados em alguns países e, como demonstra Santos (2018, p. 132), “a atuação do BNDES no conjunto das obras da IIRSA é pequena”, sendo estas financiadas, principalmente, pela CAF, pelo BID e pela FONPLATA. No gráfico abaixo, analisamos o destino das exportações financiadas pelo BNDES pós-embarque (1998-2021).

**Gráfico 4:** Desembolsos BNDES Pós-embarque por destino das exportações financiadas entre 1998-2021 (US\$ mil)



Fonte: BNDES [2022c], elaboração própria.

No gráfico, verificamos uma diminuição expressiva do desembolso destinado às operações pós-embarque na América do Norte (AN), sobretudo após 2005. Em 1998, por exemplo, os desembolsos pós-embarque para a AN foram de cerca de 390 milhões de dólares; em 2002, no seu pico, foram de mais de 1 bilhão; e, em 2007, em sua baixa, foram de 659 mil dólares. Os desembolsos pós-embarque para a América do Norte voltaram a crescer a partir de 2012, em contrapartida aos desembolsos à Europa, que passaram a apresentar valores decrescentes. A Ásia e o Oriente Médio possuem constantes e baixos valores de desembolsos pós-embarque desde o início da série histórica, visto que grande parte das obras,

possivelmente, são financiadas pela China e suas instituições financeiras no projeto *One Belt, One Road*.

Observamos, ainda, o aumento do montante destinado ao financiamento pós-embarque na América Latina (AL) e no continente africano (AF) a partir de 2006, sendo a região latino-americana a mais expressiva entre 2009-2013. A partir de 2013, os desembolsos pós-embarque do BNDES para a América Latina e a África reduziram, atingindo seus valores mais baixos nos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro. “Os países da América Latina sempre foram um dos principais destinos das exportações apoiadas pelas linhas BNDES Exim, desde a sua criação em 1990” (CATERMOL, 2010, p. 171). Na linha pós-embarque, destacamos a atuação dos serviços de engenharia das empreiteiras brasileiras para a construção de obras de infraestrutura na região, como destacadas na tabela 2. Portanto, “o governo Lula maximizou o apoio a projetos de infraestrutura que tenham impacto regional, favorecendo, assim, a integração econômica dos países da América do Sul” (CARVALHO, 2019, p. 82).

Ademais, o banco fechou acordos com diversas instituições mundiais para o desenvolvimento de infraestrutura regional. Dentre estes, ressaltamos o acordo de 2004 com a *China International Trust and Investment Corporation* (CTIC) “para investir em projetos de infraestrutura ferroviária e portuária na América do Sul” (SANTOS, 2018, p. 129); o memorando de 2008 com a *Corporación de Fomento* (Corfo) chilena, relacionado ao apoio a pequenas e médias empresas na região; e o memorando de 2012 com o *African Development Bank* e o *Development Bank of Ethiopia*, relacionado à atuação das empresas do Brasil no continente africano (SANTOS, 2018). Destacamos, ainda, os acordos de cooperação com o *Exim Bank* (EUA) e o *Japan Institute for Overseas Investment* (Japão) (BUGIATO, 2017).

A partir da análise empreendida na presente subseção, verificamos que destino dos financiamentos do BNDES-EXIM à América do Sul e a participação do banco no financiamento de obras de infraestrutura na região têm consonância com o projeto de política externa “ativa e altiva” defendida pelo governo Lula (2003-2010), no qual o BNDES desempenhou papel importante à inserção internacional brasileira.

*A interação entre [o empresariado,] a política externa e o BNDES se deu por meio do alinhamento dos seus objetivos. Assim, durante o governo Lula, a política externa encontra no BNDES um importante instrumento para colocar em prática uma parte significativa de sua agenda. Compõe a pauta diplomática brasileira: a expansão internacional da economia (e, para isso, o crescimento do comércio exterior e a formação de empresas robustas e competitivas no mercado internacional); a integração com a América do Sul;*

*o desenvolvimento da infraestrutura; e o relacionamento Sul-Sul. Tudo isso dentro de uma plataforma neodesenvolvimentista (CARVALHO, 2019, p. 84).*

Portanto, a busca por autonomia e desenvolvimento continuaram guiando a PEB na primeira década do século XXI, considerando o apoio logístico do Estado, dentro de uma política neodesenvolvimentista, à inserção internacional competitiva do empresariado brasileiro, ou seja, da nova burguesia interna. Nesta dinâmica, observamos que a instrumentalização do BNDES no exterior se deu em dois eixos: (i) no financiamento à internacionalização de empresas e (ii) na promoção da integração regional.

#### 4. BREVES CONCLUSÕES

*De que forma a atuação do BNDES serviu como instrumento da política externa brasileira ao longo do governo Lula (2003-2010)?* A partir deste questionamento, buscamos compreender, no presente manuscrito, o apoio do BNDES às empreitadas brasileiras no exterior. Inicialmente, descrevemos, em linhas gerais, as mudanças pelas quais o país passou na primeira década do século XXI, perpassando a ascensão da nova burguesia interna (BUGIATO, 2017) ao novo desenvolvimentismo (BRESSER-PEREIRA, 2006) até a materialização do paradigma logístico da PEB, como proposto por Amado Cervo (2003a). Nesta nova dinâmica, o Estado buscou apoiar os interesses do empresariado brasileiro no exterior, transferindo a sua responsabilidade empreendedora à sociedade civil.

Ao longo da pesquisa, observamos que o BNDES atuou assertivamente no apoio à internacionalização de empresas brasileiras entre 2003-2010. Através da linha de financiamento BNDES-EXIM, analisamos que houveram dois períodos de pico nos montantes despendidos (2004 e 2008), nos quais a modalidade pós-embarque demonstrou superioridade, notadamente na América do Sul e na África. Ainda, o número de operações financiadas pela linha BNDES-EXIM apresentou aumento significativo, sobretudo, a partir de 2008. Verificamos, também, que o financiamento se deu primordialmente à indústria de transformação. Contudo, “uma série de iniciativas pontuais, e por vezes ad hoc, não permite que se conclua pela existência de uma política delineada de internacionalização de empresas brasileiras” (SENNE; MENDES, 2009, p. 172 apud SANTOS, 2018, p.132).

Quanto à atuação no financiamento de projetos na América do Sul, analisamos que os desembolsos à construção de infraestrutura nos países vizinhos

foi o foco da atuação do banco, com destaque à Argentina, Cuba, Venezuela e Peru, com financiamento acima de US\$ 50 milhões. Ainda, verificamos que os desembolsos pós-embarque foram destinados, prioritariamente, à América Latina, especialmente após 2006, onde se destacam os serviços de engenharia pelas grandes empreiteiras brasileiras. Contudo, como destaca Santos (2018), os desembolsos do BNDES às obras de infraestrutura através da IIRSA foram pequenos. Não obstante, a prioridade dada à região pela PEB de Lula e, portanto, pelo BNDES, representaram novamente os interesses na conquista de uma inserção internacional mais autônoma e competitiva, com destaque à atuação do empresariado brasileiro.

Apesar dos incentivos do BNDES e das políticas industriais, o processo de industrialização brasileira apresentou diversos desafios ao longo do governo Lula. Além da interrupção do processo de industrialização nos anos 1980-1990, destacamos a alta taxa de juros, a falta de coordenação entre os atores envolvidos nas políticas industriais, a competição com a manufatura chinesa, a falta de mão-de-obra qualificada e de infraestrutura, a escassez de incentivos à inovação e a alta no preço dos commodities. Ainda, não obstante os incentivos propostos pelo BNDES, o setor do agronegócio teve a maior representatividade nas exportações totais brasileiras, enquanto as manufaturas foram destinadas, em sua maioria, à América do Sul. Assim sendo, como destaca Neves (2020), o Brasil pode estar passando por um processo gradual de desindustrialização.

Portanto, a partir da presente pesquisa, sugerimos que a atuação do BNDES, ao longo do governo Lula, caracterizou-se como uma condição necessária, mas não suficiente para a consolidação de uma política de suporte à internacionalização de empresas. Este trabalho buscou contribuir aos estudos sobre a atuação do BNDES na política externa brasileira através de uma investigação analítica-descritiva, amparada, por um lado, pela interpretação da análise paradigmática de Amado Cervo (2003) e, por outro, pela análise das séries históricas do BNDES.

## REFERÊNCIAS

- AMORIM, Celso. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 53 (special edition), p. 214-240, 2010.
- BERRINGER, Tatiana; KOWALCZYK, Anna. As burguesias brasileira e chilena e a integração regional. **Estudos Internacionais**, v. 5, n. 1, p. 47-62, 2017.

BILLER, David. BNDES fechará sedes no exterior como parte da nova estratégia. **UOL**, 2016. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/bndes-fechara-sedes-no-externo>>. Acesso em: 02 ago. 2021.

BNDES. **Informe BNDES Nº 187**. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2004.

BNDES. **Carteira de ativos - 2010**. 2010a. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/carteira-de-ativos>>. Acesso em: 05 ago. 2021.

BNDES. **Quem são os nossos 50 maiores tomadores de recursos: 2010-2012**. 2010b. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/maiores-clientes>>. Acesso em: 05 ago. 2021.

BNDES. **BNDES Exim: Financiamento à produção e exportação de bens e serviços brasileiros**. 2021a. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/BNDES-Exim>>. Acesso em: 29 jul. 2021.

BNDES. **Participações acionárias**. 2021b. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/desembolsos-do-sistema-bndes-via-renda-variavel>>. Acesso em: 29 jul. 2021.

BNDES. **Central de Downloads: Estatísticas Operacionais Consolidadas do Sistema BNDES - DESEMBOLSOS MENSIS DO SISTEMA BNDES POR SETOR BNDES (R\$ milhões)**. 2021c. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/central-de-downloads>>. Acesso em: 18 fev. 2022.

BNDES. **Central de Downloads: Estatísticas Operacionais Consolidadas do Sistema BNDES - Desembolsos mensais do sistema BNDES para o produto BNDES-EXIM (R\$ milhões)**. 2022a. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/central-de-downloads>>. Acesso em: 18 fev. 2022.

BNDES. **Central de Downloads: Estatísticas Operacionais Consolidadas do Sistema BNDES Desembolsos anuais do sistema BNDES por porte de empresa (R\$ milhões)**. 2022b. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/central-de-downloads>>. Acesso em: 18 fev. 2022.

BNDES. **Central de Downloads: Estatísticas Operacionais de Apoio à Exportação - Desembolsos BNDES Pós-embarque por destino das exportações financiadas**. 2022c. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/central-de-downloads>>. Acesso em: 11 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 4.418, de 11 de outubro de 2002**. 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4418.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4418.htm)>. Acesso em: 29 jul. 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. **São Paulo em Perspectiva**, v. 20, n. 3, p. 5-24, jul./set. 2006.

BUGIATO, Caio. A importância do BNDES na política externa do governo Lula. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 21, p. 43-69, jul.-dez. 2017.

CARVALHO, Bertram Oliveira de Alcântara. **Financiamento do BNDES à internacionalização de empresas brasileiras e a cooperação Sul-Sul no governo Lula: 2003 a 2010**. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2019.

CATERMOL, Fabricio. O BNDES e o apoio às exportações. In ALÉM, Ana Claudia; GIAMBIAGI, Fabio (Orgs.). **O BNDES em um Brasil em transição**. Rio de Janeiro: BNDES, 2010.

CERVO, Amado Luiz. A política exterior: de Cardoso a Lula. **Rev. Bras. Polít. Int.** v. 46, n.1, p. 5-1, 2003b.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Amado Luiz. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Rev. Bras. Polít. Int.** v. 46, n. 2, p. 5-25, 2003a.

COSTA, Armando D.; SANTOS, Elson R. S. Internacionalização de empresas brasileiras: restrições de financiamento e papel do BNDES. **Economia & Tecnologia**, ano 6, v. 23, 2010.

ESTADÃO. Lucro das grandes empresas quadruplica no governo Lula. **Estadão**, 2006. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/lucro-das-grandes-empresas-lula>>. Acesso em: 04 ago. 2021.

FDC. **O ranking FDC das multinacionais brasileiras 2010**. Fundação Dom Cabral, 2010. Disponível em: <<https://trajetoriasinternacionais.fdc.org.br/ranking-multinacionais-brasileiras-2010>>. Acesso em: 05 ago. 2021.

FOCCA, Demian. O BNDES e a Internacionalização das Empresas Brasileiras. **BNDES**, 2006. Disponível em: <<https://web.bndes.gov.br/O-BNDES-e-a-Internacionalizacao-das-Empresas-Brasileiras>>. Acesso em: 18 fev. 2022.

FOLHA DE SÃO PAULO. Leia íntegra da carta de Lula para acalmar o mercado financeiro. **Folha de São Paulo**, 2002. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/carta-ao-povo-brasileiro>>. Acesso em: 04 ago. 2021.

FREIXO, Adriano de; RISTOFF, Tais. Desenvolvimento Nacional e Integração Regional: o BNDES como instrumento de política externa no governo Lula da Silva (2003-2010). **Mural Internacional**, Ano III, n. 2, p. 24-31, 2012.

GUEDES, Mariana Correia. **A política dos campeões nacionais aplicada no Brasil e sua implementação por meio do BNDES no período 2004-2014**. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em Economia, Florianópolis, 2019. 152p.

GUIMARÃES, Sergio F.; RAMOS, Alexandre S.; RIBEIRO, Patrícia D.; MARQUES, Pedro H. M.; SIAS, e Rodrigo. A internacionalização do BNDES. **Revista do BNDES**, n. 42, p. 47-92, 2014.

HIRT, Carla. O Papel do BNDES nas Políticas de Desenvolvimento e Integração Regional. **Espaço e Economia**: Revista brasileira de geografia econômica, v. 3, n. 3, ano II, 2013.

LAMBERT, Renaud. A Onda Rosa. **Le Monde Diplomatique**, Edição 33, 2010. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/a-onda-rosa/>>. Acesso em: 05 ago. 2021.

MAISONNAVE, Fabiano. Em discurso, Lula diz que Alca é “política de anexação” dos EUA. **Folha de São Paulo**, 2002. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/alca-anexação-eua-lula/>>. Acesso em: 04 ago. 2021.

MORAES, Isaías A. Política Externa e Desenvolvimento Econômico no Brasil: história e paradigmas (1930-2016). **Conjuntura Global**, v. 8, n. 2, p. 117-140, 2019.

NEDER, Vinicius; DURÃO, Mariana; SILVA, Regina E. da; PONCEANO, Bruno; CONCONI, Augusto; CUNHA, Mariana. Dossiê BNDES: as 86 obras no exterior financiadas pelo banco. **Estadão**, 2019. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/infograficos/86-obras-no-externo-financiadas-pelo-bndes>>. Acesso em: 02 ago. 2021.

NEVES, Leonardo Paz. **Economic Development and Global Value Chain Insertion: A view from Brazilian and South Korean lenses**. Rio de Janeiro: FGV NPII, 2020. 109 p.

NEVES JÚNIOR, Edson J. Uma análise da política externa do Governo Lula em relação à temática das mudanças climáticas. **AURORA**, Ano V, n. 7, jan 2011.

OLIVEIRA, Raphael R. “Novo - desenvolvimentismo” no Brasil: gênese, ascensão e queda. **Anais Eletrônicos**. XXIII Encontro Nacional de Economia Política, História Econômica, 2018. Disponível em: <<https://sep.org.br/anais/trabalhos-historia-economica-oliveira-2018>>. Acesso em: 04 ago. 2021.

PINHEIRO, Letícia. **Política Externa Brasileira**. 1 ed. Zahar, 2004.

PREBISCH, Raul. **O falso dilema entre desenvolvimento econômico e estabilidade monetária**. São Paulo: Ordem dos Economistas, 1961.

REIS, Tiago. O que é BNDESPar e como o BNDES atua diretamente no mercado financeiro. **SUNO**, 2018. Disponível em: <<https://www.suno.com.br/artigos/bndespar/>>. Acesso em: 29 jul. 2021.

RODRIGUEZ, Júlio C. C. Chacal ou Cordeiro? O Brasil frente aos desafios e oportunidades do Sistema Internacional. **Rev. Bras. Polít. Int.** v. 55, n. 2, p. 70-89, 2012.

SANT’ANNA, André; JUNIOR, Gilberto R. B.; ARAÚJO, Pedro Q. Mercado de Crédito no Brasil: Evolução Recente e o Papel do BNDES (2004-2008). **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 31, p. 41-60, 2009.

SANTOS, Leandro. BNDES: internacionalização de empresas e o subimperialismo brasileiro. **Geosp - Espaço e Tempo** (Online), v. 22, n. 1, p. 115-137, 2018.

SARAIVA, José Flávio Sombra. Entre a retórica e o realismo: o peso da política exterior do Brasil de Vargas a Lula (1954-2005). In SARAIVA, José Flávio Sombra; CERVO, Amado Luiz (org.). **O crescimento das Relações Internacionais no Brasil**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), 2005.

SEREZA, Haroldo C. Fortalecemos o Mercosul para romper com a Alca, afirma Lula. **Opera Mundi**, 2019. Disponível em: <<https://operamundi.uol.com.br/opera-mundi-entrevista-lula>>. Acesso em: 04 ago. 2021.

SILVA, André R.; COSTA, Gabriela D. F. A busca de autonomia nas políticas externas da Argentina e do Brasil (2003-2015). **Meridiano 47**, v. 19, p. 1-17, 2018.

SILVA, Rodrigues M. O novo desenvolvimentismo e a promoção da internacionalização do capitalismo brasileiro: auge e declínio (cap 1). In CIMINI, Fernanda; CABRIA, Juan V. B.; SILVA, Roberta R. M. **Elites empresariais, estado e mercado na América Latina**. Universidade Federal de Minas Gerais: Coleção População e Economia, 2018.

TRINDADE, José R.; OLIVEIRA, Wesley P. Padrão de especialização primário-exportador e dinâmica de dependência no período 1990-2010, na economia brasileira. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 37, n. 4, p. 1059-1092, mar. 2017.

UNCTAD. **World Investment Report** - Annex table 02: FDI outflows, by region and economy, 1990-2020. [2021]. Disponível em: <<https://unctad.org/topic/investment/world-investment-report>>. Acesso em: 29 jul. 2021.

VALDEZ, Robson C. C. A atuação do BNDES como agente indutor da inserção comercial do Brasil no governo Lula. **Anais Eletrônicos**. 3º Encontro Nacional da ABRI, Política Externa, 2011. Disponível em: <[http://www.abri.org.br/anais/3\\_Encontro\\_ABRI/Politica\\_Externa/Valdez\\_Atuação\\_BNDES](http://www.abri.org.br/anais/3_Encontro_ABRI/Politica_Externa/Valdez_Atuação_BNDES)>. Acesso em: 20 jul. 2021.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, p. 273-335

## JUDICIALIZAÇÃO DA PANDEMIA

*Supremo Tribunal Federal como guardião do federalismo e do direito fundamental à Saúde*

**Stephani dos Santos<sup>69</sup>**

**Resumo:** O negacionismo e a omissão do governo federal, as divergências com os entes subnacionais para o combate à Covid-19, sobretudo com os estados, resultaram em riscos à saúde e à vida da população brasileira, bem como em conflitos políticos entre os entes federativos, os quais repercutiram no Poder Judiciário resultando na judicialização. Acionado por representantes da sociedade civil, o Supremo Tribunal Federal foi o árbitro frente à judicialização da pandemia, e se contrapôs ao governo nacional. Este trabalho, desenvolvido através de uma revisão bibliográfica e documental, debate a judicialização da Covid-19 e o que motivou as decisões do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.341, relativa às competências dos entes federativos para gestão da saúde pública e combate à Covid-19, e nas Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) 668, 669 e 672, no que se refere ao direito fundamental à saúde da população brasileira. Por intermédio desta análise, observa-se que as decisões do Supremo foram guiadas pelas orientações da comunidade científica e, sobretudo, ancoradas na Constituição Federal de 1988, especialmente em seus dispositivos sobre competências federativas na gestão da saúde pública e do combate à pandemia, e sobre o direito fundamental à saúde da população brasileira.

**Palavras-chave:** Judicialização da pandemia; Supremo Tribunal Federal; Federalismo; Direito à saúde.

## JUDICIALIZATION OF THE PANDEMIC

*Federal Supreme Court as guardian of federalismo and  
the fundamental right to Health*

**Abstract:** The denialism and omission of the federal government, and the differences with subnational entities to combat Covid-19, especially with the states, resulted in risks to the health and life of the Brazilian population, as well as in political conflicts between federative entities, which had repercussions on the Judiciary, resulting in the judicialization of the pandemic. Called by representatives of civil society, the Federal Supreme Court was the arbiter against the judicialization of the pandemic, and opposed to the national government. This work, developed through a bibliographic and documentary review, debates on the judicialization of Covid-19 and what motivated the decisions of the Federal Supreme Court on the Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.341, concerning the competences of the federative entities for management public health and the fight against Covid-19,

---

<sup>69</sup> Stephani dos Santos, graduada em Relações Internacionais pela Universidade do Sagrado Coração e mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, e-mail: stephanidsantos21@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6842-1210>.

and on the Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) 668, 669 and 672, with regard to the fundamental right to health of the Brazilian population. Through this analysis, it is observed that the decisions of the Supreme were guided by the guidelines of the scientific community and, above all, anchored in the Federal Constitution of 1988, especially in its provisions on federative competences in the management of public health and the fight against the pandemic, and on the fundamental right to health of the Brazilian population.

**Keywords:** Judicialization of the pandemic; Supreme Federal Court; Federalism. Right to health.

## INTRODUÇÃO

Além de uma crise sanitária sem precedentes na história recente do Brasil, a pandemia da Covid-19 deu início a uma crise política ocasionada pelas divergências entre os entes federativos para o enfrentamento do vírus, sobretudo entre os níveis federal e estadual. Em defesa da economia nacional, o governo federal adotou um posicionamento negacionista, omissivo e centralizador no combate à Covid-19, em contrapartida, os governos estaduais, seguindo as orientações da comunidade científica, adotaram medidas como isolamento social e o fechamento de atividades não essenciais (ABRUCIO et al., 2021, RODRIGUES et al., 2022), a fim de reduzir o contágio pelo vírus e evitar um colapso no sistema público de saúde.

O embate político tornou-se uma ameaça à autonomia dos entes subnacionais para gestão da saúde pública e colocou em risco o direito fundamental à saúde, princípios previstos pela Constituição Federal de 1988. Os conflitos repercutiram no Poder Judiciário por intermédio de entidades representativas da sociedade civil que acionaram o Supremo Tribunal Federal (STF) para moderar os conflitos e conferir a compatibilidade das medidas e leis excepcionais adotadas pelo governo federal com a Constituição, promovendo, assim, a judicialização da pandemia (OLIVEIRA; MADEIRA, 2021).

De cunho qualitativo, o desenvolvimento deste artigo se deu através de uma revisão bibliográfica e documental, utilizando-se de artigos científicos no tocante ao federalismo brasileiro e as competências federativas para gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e ao conceito de judicialização, com ênfase na atuação do STF. No que tange aos documentos analisados no presente artigo, abordou-se a Medida Provisória (MP) nº 926 editada pelo governo federal, e as decisões proferidas pelo Supremo ancoradas na Constituição de 1988, a partir da Ação de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.341 e as Arguições de Descumprimentos de Preceitos Fundamentais (ADPFs) nº 668, 669 e 672.

Este trabalho justifica-se pela relevância de se compreender a judicialização da pandemia decorrente da Covid-19 e as motivações subjacentes às decisões do Supremo para proteger o Estado Democrático de Direito, uma vez que, embora o protagonismo do judiciário tenha crescido após a redemocratização (1988), seu impacto sobre a política é ainda pouco conhecido no Brasil (CASTRO, 1997). Portanto, tem-se como objetivo geral, discutir a

judicialização da pandemia e as razões da intervenção do Supremo Tribunal Federal e, como objetivos específicos, debater o federalismo brasileiro e as competências dos entes federativos, discutir o conceito de judicialização, as causas que levaram a esse fenômeno na pandemia, e as decisões do Supremo para resolução dos conflitos e proteção do Estado Democrático de Direito.

O presente artigo está dividido, além desta introdução e das considerações finais, em três seções, sendo a primeira acerca do federalismo brasileiro, o SUS e os conflitos federativos no combate à Covid-19. A segunda seção discute o conceito de judicialização, passando pela política e pela saúde, até chegar à judicialização da pandemia, enfatizando o papel do STF. Por fim, a terceira seção discorre sobre as motivações das decisões do Supremo Tribunal Federal que, como guardião da Constituição, protege a autonomia e competência dos entes federativos para gestão da saúde pública e combate à atual crise sanitária, e assegura o direito fundamental à saúde da população brasileira.

#### FEDERALISMO BRASILEIRO, SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE E COVID-19

O federalismo brasileiro, de modelo cooperativo, instituído pela Constituição de 1988, tem como característica a autoridade compartilhada combinada à autonomia dos entes subnacionais e papel coordenador da União (ABRUCIO et al., 2020). Este modelo atribui autonomia política, administrativa e financeira aos entes federados, tornando-os participantes do processo decisório e responsáveis pela implementação de políticas públicas locais (ARRETCHE, 1999). A autonomia subnacional, no entanto, é contrabalanceada pela União, a qual tem a função de coordenar os entes mediante normatização, indução e financiamento de políticas (ABRUCIO et al., 2021). Ao longo de trinta anos (1988-2018), o federalismo brasileiro tem se desenvolvido, fortalecido as relações intergovernamentais e o fornecimento de políticas públicas por meio da cooperação e coordenação entre as três esferas federativas.

O Sistema Único de Saúde (SUS), regulado pelas Leis n.º 8080/1990 e 8.142/1990, é um dos maiores sistemas de saúde pública do mundo, tem como princípio a universalidade, a integralidade e a equidade para toda a população (PAIVA et al., 2017). O SUS é também um dos maiores exemplos de política pública nacional ancorada no federalismo cooperativo, visto que é competência dos entes subnacionais a oferta de serviços (ARRETCHE, 1999), e cabe ao

governo federal a coordenação através da indução, normatização e distribuição de recursos (FRANZESE; ABRUCIO, 2013). Portanto, a gestão da saúde pública compete aos três níveis de governo.

Na Constituição são diversos os dispositivos sobre a autonomia e competências dos entes federativos: o artigo 18, por exemplo, dispõe sobre a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil e estabelece que esta compreende a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos autônomos; o inciso II do artigo 23 estabelece, aos três níveis de governo, competências comuns sobre a saúde pública; o inciso XII do artigo 24 estabelece a competência concorrente dos entes federativos na legislação da saúde; o caput do artigo 25 e seu parágrafo primeiro, determinam a organização dos estados por suas constituições específicas e pelas competências que não lhes sejam vedadas pela Constituição; e o artigo 30, o qual estabelece as competências do municípios (BRASIL, 1988).

Já o artigo 196 determina:

*A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. (BRASIL, 1988).*

Por sua vez, o artigo 198 estabelece:

*As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:*  
*I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;*  
*II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;*  
*III - participação da comunidade. § 1º. O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes. (BRASIL, 1988).*

O governo Bolsonaro, entretanto, tem buscado um novo federalismo ancorado em um antiliberalismo político e presidencialismo imperial (ABRUCIO et al., 2020). Seguindo esta lógica, seu governo tem atuado sobre um tripé federativo que consiste em: divisão rígida de funções entre os entes federados com redução da participação da União no financiamento de políticas públicas; federalismo dual, concentrando a tomada de importantes decisões na União; e,

por último, o conflito intergovernamental, a fim de reforçar seu posicionamento antissistema (ABRUCIO et al., 2020).

Eventos críticos no primeiro ano de governo Bolsonaro (2019) marcaram o federalismo brasileiro e excluíram estados e municípios do processo decisório, como por exemplo, a PEC do Pacto Federativo nº 188, a qual altera a agenda legislativa e, dentre outras medidas, revoga os dispositivos constitucionais que estabelecem valores mínimos anuais que devem ser aplicados pela União nas políticas públicas de saúde e de educação, além de propor a extinção de mais de 1.200 municípios (BRASIL, 2019).

Neste sentido, o estilo autocrático e confrontador do governo Bolsonaro, além de desestruturar a cooperação formal e informal entre os entes federativos, substituiu a cooperação pelo conflito (QUEIROZ; SANTOS, 2021), os quais se intensificaram com a chegada da pandemia decorrente da Covid-19.

O presidente Bolsonaro se colocava contra o isolamento social e o fechamento de atividades não essenciais - medidas orientadas pela Organização Mundial da Saúde (OMS) e pelo próprio Ministério da Saúde, e adotadas pelos estados e municípios - sob a retórica de que causariam um colapso na economia nacional. Em seu posicionamento, Bolsonaro também assumiu uma postura negacionista quanto à pandemia e desprezou a ciência ao declarar que a Covid-19 é apenas uma “gripezinha”, “Estão superdimensionando o poder destruidor deste vírus”, “Vão morrer muitos, mas muito mais se a economia continuar destroçada por essas medidas (de isolamento social)” (ORO; ALVES, 2020).

O presidente preferiu o confronto federativo porque acreditava que a população, mesmo com um grande número de mortes, suportaria o retorno das atividades econômicas mais do que o isolamento social, por isso defendia a “imunidade de rebanho” adquirida a partir da infecção da população pelo vírus (ABRUCIO et al., 2021). Trata-se, no entanto, de medida desencorajada pela OMS, uma vez que a imunidade coletiva através do contágio causaria um elevado número de mortes, além de existir a possibilidade de reinfeção pelo vírus (OMS, 2021).

Neste cenário dicotômico, o governo federal rompeu, também, com a função de coordenar os entes subnacionais, pois tencionava definir, unilateralmente, como responder à pandemia em defesa da economia. Desde então, as instituições políticas se tornaram o principal alvo do presidente, sobretudo a estrutura federativa (ABRUCIO et al., 2021). O conflito que se

instalou em matéria de competência constitucional para regulamentação e implementação das medidas de enfrentamento da Covid-19, repercutiu no judiciário, e o STF foi chamado para arbitrar, resultando, assim, na judicialização da pandemia.

## O FENÔMENO DA JUDICIALIZAÇÃO

O conceito de judicialização é característico das democracias contemporâneas, é o processo em que determinado tema é, obrigatoriamente, apreciado pelo Judiciário (KOERNER; MACIEL, 2002). Este fenômeno também ocorre quando juízes, sobretudo dos tribunais constitucionais, são chamados a atuar quando os Poderes Executivo e Legislativo são falhos, insuficientes ou insatisfatórios (CASTRO, 1997). Essa doutrina, portanto, baseia-se no princípio de instituições independentes em relação aos governos eleitos e capazes de assegurar, através da “força do direito”, direitos civis (ENGELMANN, 2016).

Na política, a judicialização surgiu após a Segunda Guerra Mundial, um resultado das profundas transformações - contra políticas populistas e totalitárias, e em defesa dos direitos humanos instituídos pela Declaração Universal de Direitos Humanos da ONU em 1948 - que motivaram o constitucionalismo democrático, com um Judiciário capaz de exercer jurisdição sobre a legislação produzida pelo poder soberano (VIANNA et al., 2007; CASTRO, 1997).

Na América Latina, a construção de um sistema judicial autônomo e independente da política atravessa regimes que oscilam, em distintos períodos, entre liberais e autoritários (ENGELMANN, 2016). Tanto em democracias consolidadas ou ainda em consolidação, a inserção do Judiciário na arena política foi favorecida pelo crescimento das denúncias contra agentes políticos, uma vez que as instituições judiciais representam o “sentido correto” da política (ENGELMANN, 2016). De acordo com Castro (1997), as Ciências Sociais buscam avaliar a interação entre o Judiciário e o sistema político democrático, visto que essa interação compõe um meio para a articulação de conflitos e uma forma de exercício da autoridade política, extremamente importante para regimes democráticos.

No Brasil, o protagonismo do Judiciário se deve à ampliação de seu poder após a redemocratização por meio da Constituição de 1988 (AVRITZER, 2018), e

pela crescente autonomização dessas instituições em relação à política (ENGELMANN, 2016). Nos governos brasileiros eleitos após 1988, exceto no governo Collor, o cenário tem sido de expressão da vontade da maioria e uso abusivo das medidas provisórias, contexto que motivou partidos políticos e sindicatos a convocarem o Poder Judiciário para os *checks and balances*<sup>70</sup> no sistema político frente atirania da maioria, portanto, por provocação da sociedade civil, o Poder Judiciário vem se consolidando como relevante ator político (VIANNA et al., 1999).

Assim, a partir da década de 90, entra em pauta a importância de governar em conformidade com a Constituição e, progressivamente, a interpretação das ações dos agentes públicos é remetida ao Supremo, evidenciando a maior inserção do direito na política (ENGELMANN, 2015). No Brasil, o Supremo Tribunal Federal é a instância máxima do Judiciário, por intermédio da Constituição adquiriu competências que, de acordo com Ros (2017), se dividem em três principais: questionamento sobre a constitucionalidade das leis que, anteriormente, era monopólio do Executivo federal desde o regime militar; ampliação de acesso ao Supremo com novas modalidades de acionamento, tais como Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) e, por último, eliminação de barreiras ao STF pela via recursal.

Atualmente, o Supremo é central na política brasileira, passou de coadjuvante na produção legislativa do poder soberano, para o ativo guardião da Constituição e dos direitos fundamentais da pessoa humana (VIANNA et al., 1999), assim, ocorre também ampliação da “judicialização da vida social”, em que demandas relacionadas a direitos coletivos, sociais e econômicos, aumentam (ENGELMANN, 2016). O Judiciário, especialmente o STF, se tornou muito ativo na efetivação do direito à saúde (AVRITZER, 2018), via judicialização. Esse fenômeno é resultado das reivindicações legítimas de cidadãos e instituições para a garantia e promoção de direitos (VENTURA et al., 2010), frente a omissão ou ineficiência do Estado na prestação de serviços de saúde.

De acordo com Ventura et al (2010), a judicialização da saúde no Brasil teve início na década de 1990 a partir das reivindicações de portadores de HIV

---

<sup>70</sup> Pesos e contrapesos ou freios e contrapesos, consiste em um sistema político em que os Poderes do Estado, mutuamente, se controlam, ou seja, o poder é controlado pelo próprio poder.

por medicamentos e procedimentos médicos, ancorados nos princípios da Constituição que garantem o direito à saúde e o dever do Estado em garanti-la. O processo resultou na responsabilização dos entes federados para implementação de políticas públicas de saúde à população portadora do vírus, bem como acesso gratuito aos medicamentos antirretrovirais. Dentre outros temas julgados pelo Supremo, estão a obrigatoriedade do Estado em fornecer medicamentos para tratamento de doenças raras, medicamentos de alto custo não incorporados ao SUS e medicamentos sem registro na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) (SANTOS, 2021).

Com a chegada da Covid-19, o Supremo Tribunal Federal se tornou um dos atores centrais na política brasileira para o combate da atual crise sanitária no tocante às questões federativas e às competências dos entes federados na gestão da saúde pública. Nesse contexto, se desenvolve o fenômeno da judicialização da pandemia. Esse fenômeno teve como causa as divergências federativas quanto às medidas restritivas de combate à Covid-19, sobretudo as manifestações do presidente Bolsonaro frequentemente conflitantes com estados e municípios, e com a comunidade científica (STEINMETZ, 2020) e, além disso, o negacionismo do governo federal, colocando em risco o direito fundamental à saúde.

Em contrapartida, estados e municípios adotaram inúmeras iniciativas legislativas e administrativas para o combate à pandemia, sobretudo o isolamento social e o fechamento de atividades não essenciais, com maior ou menor sintonia entre si, divergindo das orientações do governo federal e expondo a falta de coordenação frente à atual crise sanitária (KESKE; RODEMBUSCH, 2021).

No federalismo brasileiro, os arranjos federativos indicam repartição das competências entre os entes, de forma que estes necessitam de coordenação, principalmente diante de um fenômeno como a pandemia, porém, na presença de ameaças contra esses arranjos, se estabelece um conflito no qual, esgotadas as instâncias político-decisórias, recorre-se ao judiciário (KESKE; RODEMBUSCH, 2021). Nesse contexto, verificou-se, então, a judicialização da pandemia na medida em que o STF foi chamado, por entidades representativas da sociedade civil organizada, a se manifestar sobre os conflitos entre os entes federativos e a garantia do direito fundamental à saúde da população brasileira.

## AS DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA JUDICIALIZAÇÃO DA PANDEMIA DA COVID-19

Diante do contexto pandêmico, o presidente Bolsonaro sancionou a Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, a qual define as medidas para enfrentamento da Covid-19 (BRASIL, 2020). O artigo 3º da Lei estabelece que, para o combate ao vírus, as autoridades poderão adotar, dentre outras medidas, isolamento, quarentena, determinar a realização compulsória de exames médicos, testes laboratoriais, coleta de amostras clínicas, vacinação e outras medidas profiláticas ou tratamentos médicos específicos, entre outras (BRASIL, 2020). No parágrafo 7º do art. 3º estabeleceu que tais medidas poderão ser adotadas pelo Ministério da Saúde, pelos gestores locais de saúde, quando autorizados pelo Ministério, nas hipóteses elencadas na lei ou pelos gestores locais de saúde, independentemente de autorização do Ministério da Saúde, também nos casos previstos na norma (BRASIL, 2020).

A partir da vigência da Lei nº 13.979/2020, observou-se que estados e municípios passaram a editar uma série de medidas, mais ou menos restritivas e de forma descoordenada, sobretudo o isolamento social e o fechamento de atividades não essenciais, de acordo com os direitos previstos pela Lei. Posteriormente, em 20 de março de 2020, o governo federal elaborou a Medida Provisória (MP) nº 926, a qual altera a Lei nº 13.979/2020 a fim de tornar mais uniforme as medidas de enfrentamento à Covid-19. Dentre os novos dispositivos, o § 8º do artigo 3º prevê que as medidas restritivas, quando adotadas, deverão resguardar o exercício e o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais, e o § 9º do mesmo artigo atribui ao presidente da República, através de decreto, definir os serviços públicos e atividades consideradas essenciais (BRASIL, 2020).

Neste contexto, o STF foi chamado a arbitrar na ADI nº 6.341, ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), em que foi requerida a suspensão das normas da MP nº 926 e a declaração de sua inconstitucionalidade. O partido apontou que dispositivos da MP violavam a autonomia dos entes subnacionais e a competência administrativa comum em relação à política sanitária, prevista no artigo 23, inciso II seu parágrafo único; artigo 198, inciso I; e artigo 200, inciso II

da Constituição, ao concentrar na União a decisão sobre a adoção das medidas de isolamento, quarentena e restrição de locomoção (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2020), esvaziando a responsabilidade constitucional de estados e municípios.

Neste processo, o STF reconheceu a competência legislativa concorrente e a competência administrativa comum em matéria de saúde pública dos governos federal, estadual e municipal (GIL, 2021), portanto, as três esferas podem definir o funcionamento de serviços essenciais e adotar as medidas necessárias para combater a crise sanitária, assim, é possível evitar que decreto federal entenda que tudo é essencial e dispense o isolamento social (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2020).

As controvérsias expostas consistem em casos de direito constitucional, ou seja, em que a decisão do Supremo implica a interpretação e aplicação de dispositivos enunciados na Constituição (STEINMETZ, 2020), sendo assim, diante das iniciativas centralizadoras do governo federal para o combate ao vírus, as interpretações feitas pelo STF protegem a autonomia e as competências dos entes subnacionais atribuídas pela Constituição. Em Estados federativos, a autonomia constitucional costuma ser baseada em competências exclusivas, comuns ou concorrentes entre os diferentes níveis de governo, a fim de preservar a autoridade local e evitar comportamentos oportunistas de qualquer ente federativo (PETERS, 2021). Dantas *et al.* (2020) argumentam ainda que a decisão do STF exerce respeito à federação em razão da impossibilidade de a União cuidar de cada uma das particularidades dos estados e municípios frente ao vírus.

Esse, entretanto, não foi o único processo em que o Supremo atuou. O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, por sua vez, ajuizou perante o STF a ADPF nº 672, na qual foram questionadas as ações e omissões do Poder Executivo Federal durante a pandemia. O Conselho argumenta que a atual crise sanitária tem exigido a adoção de medidas urgentes e eficazes baseadas em evidências científicas, além de políticas públicas para a garantia do direito à saúde e outros direitos sociais (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2020). De acordo com o requerente, diversos entes subnacionais adotaram medidas para conter o avanço da Covid-19 e preservar a capacidade operacional do sistema de saúde, conforme o protocolo da OMS, ancorados na Lei nº 13.979/2020 e na competência atribuída pelos artigos 23, inciso II e artigo 24, inciso XII da Constituição (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2020).

O Conselho também alegou que a atuação pessoal do presidente da República divergia dos protocolos das autoridades sanitárias internacionais e do Ministério da Saúde, violando o direito à saúde (artigos 6, caput; e 196) e à vida (artigo 5, caput), e o princípio federativo (artigo 1, caput), visto que a atuação do presidente deprecia as medidas adotadas pelos entes federativos (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2020).

No processo, o STF também reconheceu a legitimidade dos argumentos do requerente para declarar a efetiva observância dos artigos 23, incisos II e inciso IX; artigo 24, inciso XII; artigo 30, inciso II; e artigo 198 da Constituição, reconhecendo e assegurando a competência concorrente dos governos subnacionais para a adoção ou manutenção de medidas no combate à pandemia, sem prejuízo da competência do governo federal em todo o território nacional, caso entenda necessário (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2020).

Também foram ajuizadas no STF as ADPFs 668 e 669, respectivamente, pela Confederação Nacional dos Metalúrgicos (CNMT) e pelo Partido Rede Sustentabilidade, ambas com pedido de suspensão da contratação e veiculação da campanha publicitária “O Brasil Não Pode Parar”. De acordo com os requerentes, a campanha viola os direitos fundamentais à vida e à informação (*caput* do artigo 5º, incisos XIV e XXXIII; *caput* e § 1º do artigo 220), à saúde (artigos 6º e 196) e preceitos fundamentais aplicáveis à Administração Pública (*caput* e §1º do artigo 37), uma vez que poderia desinformar e desorientar a população ao veicular informações falsas sobre a Covid-19, e levar os brasileiros a se comportarem de tal forma que potencializaria o contágio pelo vírus e aumentaria os riscos à vida, à saúde individual e à saúde pública (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2020).

Apoiado em orientações técnico-científicas das principais instituições nacionais e internacionais, o STF concedeu medida cautelar para proibir a produção e circulação da campanha “O Brasil Não Pode Parar”, ou qualquer campanha que sugira à população o retorno de suas atividades plenas, ou que diminua o risco da pandemia à saúde e à vida da população (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2020).

Observa-se, a partir das ADPFs 668, 669 e 672, que as decisões do Supremo Tribunal Federal na judicialização da pandemia não se restringiram à preservação do federalismo cooperativo, mas atingiram também o direito fundamental à saúde previsto pela Constituição, visto que, se centralizado no

âmbito do governo federal, o combate à Covid-19 poderia causar um colapso ainda maior na saúde pública e um número maior de mortes, em razão de seu posicionamento negacionista e omissivo, além de incentivar a população a retomar suas atividades plenas. O direito à vida, saúde, segurança e informação, previstos pela Constituição, impõem ao Estado não apenas o dever de prover ações e serviços (dimensão prestacional), mas também o dever de não colocar os bens protegidos em risco (dimensão defensiva) (STEINMETZ, 2020). Assim, o STF seguiu o princípio da precaução, e decidiu pelas medidas restritivas que vinham sendo adotadas pelos entes subnacionais a fim de diminuir a contaminação pelo vírus e a mortalidade da população (RAMOS et al., 2020).

O federalismo, então, não é apenas uma repartição de competências entre os entes, representando uma forma de convivência, mas uma forma de suprir as possíveis lacunas de poder. Assim, atribui à União, estados e municípios, capacidades de auto-organização, autogoverno e autoadministração, estabelecendo-se, dessa maneira, o Estado Democrático de Direito (KESKE; RODEMBUSCH, 2021). É impossível, portanto, falar em federalismo e não falar sobre políticas públicas, sobretudo políticas de saúde no presente trabalho, uma vez que, a estrutura federativa molda as políticas públicas e o combate à pandemia, mormente porque a atual crise sanitária consiste em um *Complex Intergovernmental Problem* (CIP) (PETERS, 2021), ou seja, uma crise que afeta todos os níveis de governo, e seu combate exige forte coordenação governamental.

A partir da análise desses casos, observa-se ainda que, o Supremo Tribunal Federal se contrapôs às medidas do governo federal no combate à Covid-19, revelando, assim, um comportamento distinto quando analisada a judicialização da política em períodos anteriores, em que as decisões da instituição foram, em sua maioria, favoráveis aos presidentes. Em contrapartida, os atores que mobilizaram o Judiciário se mantiveram, sendo estes opositores do Executivo federal (OLIVEIRA; MADEIRA, 2021). Esse “novo” comportamento do Supremo na judicialização da pandemia pode ser explicado pelo exposto anteriormente, ou seja, as decisões do STF foram no sentido de assegurar os dispositivos previstos pela Constituição no que diz respeito à estrutura federativa e às competências dos entes federados na gestão da saúde pública e do combate à pandemia, e o direito fundamental à saúde através da implementação

de medidas técnicas científicas para proteção da população, tudo isso frente a um governo soberano centralizador, omissivo e negacionista.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho discutiu a judicialização da pandemia e as razões da intervenção do Supremo Tribunal Federal, chamado a arbitrar sobre as disparidades de enfrentamento à Covid-19 entre os entes federativos, sobretudo entre governo federal e governo estaduais e, além disso, decidiu também acerca das ações e omissões do Poder Executivo federal, as quais colocavam em risco o direito fundamental à saúde da população brasileira.

No contexto brasileiro em que saúde e economia se tornaram contrapostos, pode-se questionar se as divergências políticas frente a Covid-19 não foram motivadas apenas pelas divergências sobre as orientações sanitárias, mas quiçá ou sobretudo, por posições político-ideológicas em que predominava a proteção econômica em detrimento do isolamento social e o fechamento de atividades não essenciais para proteção à saúde e à vida.

A República Federativa do Brasil, no entanto, dispõe de uma Constituição que, em seu artigo 196, atribui ao Estado o dever de garantir, a todos o direito à saúde por meio de políticas sociais e econômicas a fim de promovê-la, protegê-la, recuperá-la e reduzir os riscos de agravos de doenças (BRASIL, 1988). Além disso, a Constituição dispõe de princípios que estabelecem responsabilidades quanto à gestão da saúde pública às três esferas de governo, de forma que o governo federal não pode violar a autonomia dos estados e municípios, e estes, por sua vez, tampouco podem violar a autonomia do governo federal.

Portanto, as decisões do Supremo não invalidam as ações da União, pelo contrário, desde que de acordo com os princípios previstos pela Constituição, as ações do governo soberano têm validade em âmbito nacional, e poderiam, ainda, restabelecer a coordenação e cooperação entre os três níveis de governo.

A partir das decisões na ADI nº 6.341 e nas ADPFs 668, 669 e 672, verifica-se que, além dos princípios previstos pela Constituição a respeito das competências federativas, o Supremo Tribunal Federal foi guiado também pelo sentido correto de atuação na área de saúde, a fim de proteger a população brasileira e esse direito fundamental, tendo em vista as ações e omissões do

governo federal e os impactos que a Covid-19 começava causar em inúmeros países da Ásia, Europa e África.

As decisões do Supremo, portanto, orientaram-se pela racionalidade, considerando dados científicos sobre a Covid-19, também pela moralidade e impessoalidade, sendo esta instituição a guardiã da Constituição Federal de 1988, apenas interpretando seus dispositivos. Assim, o Poder Judiciário e o processo de judicialização, em especial o Supremo Tribunal Federal, são de extrema importância para que, no embate do processo decisório e diante de ameaças a direitos fundamentais, fossem protegidos os dispositivos previstos pela Constituição e, conseqüentemente, o Estado Democrático de Direito

O presente trabalho não esgota as discussões acerca da judicialização da pandemia decorrente da Covid-19, mas, contribui para discussões futuras sobre outros processos apreciados pelo STF, tais como as competências federativas para compra de vacinas, passaporte da vacina para entrada no Brasil, e o julgamento das ações e omissões do poder público frente à atual crise sanitária.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luis et al. Brazilian Federalism in the Pandemic. In PETERS, Guy; GRIN, Eduardo; ABRUCIO, Fernando Luis. American Federal System and Covid-19: Responses to a Complex Intergovernmental Problem. Emerald Publishing, 2021, cap. 4, p. 63-87.

ABRUCIO, Fernando Luis et al. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. Revista de Administração Pública, v. 54, n. 4, p. 663-677, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/bpdbc9zSGCKZK55L3C/hjVqJ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 3 abr. 2022.

ARRETCHE, Marta. Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, 1999. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/9pWSrg88KpMy7N6mY8PpBhw/?lang=pt>. Acesso em: 10 mar. 2022.

AVRITZER, Leonardo. Inovações na direção errada: Tradição Constitucional, Supremo e Ministério Público no Brasil. In: MARONA, Marjorie Corrêa; DEL RIO, Andrés. Justiça no Brasil: Às margens da democracia. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018. cap. 6, p. 156-179.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Diário Oficial da União, Brasília, 6 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735>. Acesso em: 14 abr. 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Brasília, 20 de março de 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-926-de-20-de-marco-de-2020-249094248>. Acesso em: 4 abr. 2022.

BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 188 de 209. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8035580&ts=1574197480703&disposition=inline>. Acesso em 10 abr. 2022.

CASTRO, Marcos Faro. O Supremo Tribunal Federal e a Judicialização da Política. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 12, n. 34, 1997. Disponível em: [http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/34/rbcs34\\_09.pdf](http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/34/rbcs34_09.pdf). Acesso em: 9 mar. 2022.

DANTAS, Andrea de Quadros et al. A pandemia de covid-19 e os precedentes do STF sobre as competências constitucionais dos entes federativos: uma guinada jurisprudencial ou mera continuidade da função integrativa da corte?. Direito Público, v. 17, n. 96, 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4511>. Acesso em: 9 mar. 2022.

ENGELMANN, Fabiano. Julgar a política, condenar a democracia? Justiça e crise no Brasil. Conjuntura Austral, v. 7, n. 37, p. 09-16, 2016. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/66030>. Acesso em: 7 mar. 2022.

ENGELMANN, Fabiano. Sentidos políticos da Reforma do Judiciário no Brasil. Revista Direito & Práxis, Rio de Janeiro, v. 07, n. 12, p. 395-412, 2015. Disponível em <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/130337>. Acesso em: 4 mar. 2022.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luis. Efeitos Recíprocos entre Federalismo e Políticas Públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. In HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. (Org.). Federalismo e Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro. Editora Fio Cruz, 361-386.

GIL, Arilson Garcia. Princípio federativo e conflitos de competências constitucionais: uma análise sob o enfoque da gestão de crise da saúde pública na Pandemia de Covid-19. Revista de Ciências do Estado, Belo Horizonte, v. 6, n. 1, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revce/article/view/e25986#:~:text=No%20curso%20da%20pesquisa%20verificou,concorrente%20e%20compet%C3%AAncia%20administrativa%20comum>. Acesso em: 08 mar. 2022.

KESKE, Henrique Alexander; RODEMBUSCH, Claudine. Considerações acerca do Federalismo Brasileiro e a competência concorrente dos entes federados para enfrentamento da pandemia. *Brazilian Journal of Development*, Curitiba, v. 7, n. 6, p. 60437-60455, 2021. Disponível em: <https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/31527/pdf>. Acesso em: 4 mar. 2022.

KOERNER, Andrei; MACIEL, Débora Alves. Sentidos da judicialização da política: duas análises. *Lua Nova*, São Paulo, n. 57, 2002. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452002000200006&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452002000200006&script=sci_arttext). Acesso em: 4 mar. 2022.

OLIVEIRA, Vanessa Elias; MADEIRA, Lígia Mori. Judicialização da política no enfrentamento à Covid-19: um novo padrão decisório do STF? *Revista Brasileira de Ciência Política*, ed. 35, p. 1-44, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/zVR7JRsknppq8TBw9VLMpXx/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 8 mar. 2022.

OMS, Organização Mundial da Saúde. Perguntas frequentes sobre a vacina contra a Covid-19. OMS, Washington, 2021. Disponível em: [https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/54640/OPASFPLIMCOVID-19210032\\_por.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/54640/OPASFPLIMCOVID-19210032_por.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 5 abr. 2022.

ORO, Ari Pedro; ALVES, Daniel. Jair Bolsonaro, Líderes Evangélicos Negacionistas e a Politização da Pandemia do novo coronavírus no Brasil. *Sociedad y Religión*, v. 30, n. 54, p. 121-147, 2020. Disponível em: <http://www.ceil-conicet.gov.ar/ojs/index.php/sociedadreligion/article/view/728>. Acesso em 28 mar. 2022.

PAIVA, Andrea Barreto et al. Coordenação federativa e financiamento da política de saúde: Mecanismos vigentes, mudanças sinalizadas e perspectivas para o futuro. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, v. 36, n. 2, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/bWKPxQkCCqMkz4BRVjgnD6K/?lang=pt>. Acesso em: 10 mar. 2022.

PETERS, Guy. American Federalism in the Pandemic. In PETERS, Guy; GRIN, Eduardo; ABRUCIO, Fernando Luis. *American Federal System and Covid-19: Responses to a Complex Intergovernmental Problem*. Emerald Publishing, 2021, cap. 2, p. 23-42.

QUEIROZ, Antônio Augusto; SANTOS, Luis Alberto. Federalismo e políticas públicas no governo Bolsonaro. *Congresso em Foco*, 2021. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/governo/federalismo-e-politicas-publicas-no-governo-bolsonaro/>. Acesso em: 9 abr. 2022.

RAMOS, Edith Maria Barbosa et al. Pandemia e Federalismo: Reflexões sobre as decisões do Supremo Tribunal Federal na apreciação de conflitos de competência entre os entes federativos no enfrentamento à Covid-19. *Revista Ciências Jurídicas e Sociais*, v. 1, n. 1, p. 46-61, 2020. Disponível em: <https://revista.institutouniversitario.com.br/index.php/cjsiurj/article/view/7>. Acesso em: 14 abr. 2022.

RODRIGUES, Gilberto; OLIVEIRA, Vanessa Elias; ARAÚJO, Marcelo Labanca; FERRAEI, Sérgio. Brazil and the fight against Covid-19: Strengthening state and municipal powers. In: STEYTLER, Nico. Comparative federalism and COVID-19: Combating the pandemic. 2022. cap. 21, p. 239-257.

ROS, Luciano. Em que ponto estamos? Agendas de pesquisa sobre o Supremo Tribunal Federal no Brasil e nos Estados Unidos. In: ENGELMANN, Fabiano (org.) Sociologia Política das Instituições Judiciais. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2017, cap. 3, p. 57-97. Disponível em <https://www.ufrgs.br/nejup/>

SANTOS, Lenir. Judicialização da saúde: as teses do STF. Saúde Debate, Rio de Janeiro, v. 45, n. 130, p. 807-818, jul-set 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/vSvHRqJW8XKDSvgqGYGctdy/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 abr. 2022.

STEINMETZ, Wilson. Protagonismo político-institucional do Supremo Tribunal Federal e Covid-19: uma conjectura a partir da ADPF 669. Espaço Jurídico Journal of Law, v. 21, n. 2, p. 551-562, 2020. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/26595>. Acesso em: 9 mar. 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADPF 668 e 669. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, 31 mar. 2020. Disponível em: <https://www.enfam.jus.br/wp-content/uploads/2020/04/Outros-Cautelar-na-ADPF-668.-Abstenc%C3%A7%C3%A3o-de-veiculac%C3%A7%C3%A3o-da-campanha-O-BRASIL-NA-PODE-PARAR.-Deferimento-liminar.-STF.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADPF 672. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 8 abr. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/executivo-nao-impedir-isolamento.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 6.341. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 15 abr. 2020. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTO=TO&docID=754372183>. Acesso em: 10 mar. 2022.

VENTURA, Miriam et al. Judicialização da saúde, acesso à justiça e a efetividade do direito à saúde. Physis: Revista de Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 77-100, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/physis/a/35xXdQXR9JrdvpPmtkktL9F/?lang=pt>. Acesso em: 7 mar. 2022.

VIANNA, Luiz Werneck et al. A judicialização da política e das relações sociais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIANNA, Luiz Werneck et al. Dezessete anos de judicialização da política. Tempo Social. Revista de Sociologia da USP, v. 19, n. 2, p. 39-85 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ts/v19n2/a02v19n2>. Acesso em: 20 mar. 2022.

## **AS ESFERAS PÚBLICAS SUBALTERNAS NA PERIFERIA DO CAPITALISMO**

*uma análise crítica da formulação habermasiana no contexto brasileiro*

**Ana Amélia Silva Carvalho**<sup>71</sup>

**Resumo:** A concepção de esfera pública formulada por Jürgen Habermas é de grande importância para qualquer pesquisa que se proponha a pensar o modelo de democracia ocidental nos séculos XX e XXI. Contudo, o presente trabalho parte da premissa de que a aplicação de teorias inicialmente eurocêntricas de forma acrítica em países periféricos não só representa uma tentativa inócua, como também contribui para a perpetuação de uma visão equivocada sobre os processos históricos coloniais e seus impactos na contemporaneidade. Com isso, propõe-se pensar o uso do conceito de esfera pública habermasiano no contexto brasileiro, em especial a partir da reflexão sobre sua seletividade e sobre os problemas oriundos do ideal europeu ocidental de modernidade. Com efeito, pensar as esferas públicas em países periféricos e, de forma detida, no Brasil, significa refletir sobre as várias formas de organização coletiva e de resistência política que marcam a história do país. O estudo será orientado por uma metodologia bibliográfica, qualitativa, crítico-dialética, a partir da qual as teorias retiradas da bibliografia selecionada serão analisadas de forma relacionada e crítica. Busca-se, dessa forma, argumentar que a pluralidade de esferas públicas, sobretudo em países com passado colonial e presente marcado pela estratificação social, enseja também o reconhecimento da legitimidade de manifestações plurais, as quais não devem ser objeto de análise tão somente a partir do paradigma organizacional do mundo europeu.

**Palavras-chave:** Jürgen Habermas; Esfera pública; Contrapúblicos subalternos; Colonialidade do poder.

## **SUBALTERN PUBLIC SPHERES IN THE PERIPHERY OF CAPITALISM**

*uma análise crítica da formulação habermasiana no contexto brasileiro*

**Abstract:** The conception of the public sphere formulated by Jürgen Habermas is of great importance for any research that proposes to think about the model of western democracy in the 20th and 21st centuries. However, this work starts from the premise that the application of initially Eurocentric theories in an uncritical way in peripheral countries not only represents an innocuous attempt, but also contributes to the perpetuation of a mistaken view of colonial historical processes and their impacts on contemporaneity. With this, it is proposed to think about the use of the Habermasian concept of public sphere in the Brazilian context, especially from the reflection on its selectivity and on the problems arising from the Western European ideal of modernity, using, for that, post-colonial references.

---

<sup>71</sup>Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Filosofia da Universidade Federal de São João del-Rei, na linha de Ética e Filosofia Política. ORCID: 0000-0002-5599-1951. Contato: [anaameliascarvalho@gmail.com](mailto:anaameliascarvalho@gmail.com). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6236923717772969>.

Indeed, thinking about the public spheres in peripheral countries and, in a detailed way, in Brazil, means reflecting on the various forms of collective organization and political resistance that mark the country's history. The study will be guided by a bibliographical, qualitative, critical-dialectical methodology, from which the theories taken from the selected bibliography will be analyzed in a related and critical way. In this way, we seek to argue that the plurality of public spheres, especially in countries with a colonial past and present marked by social stratification, also gives rise to the recognition of the legitimacy of plural manifestations, which should not be the object of analysis solely from of the organizational paradigm of the European or North American world.

**Keywords:** Jürgen Habermas; Public sphere; Subaltern counterpublics; Coloniality of power.

## INTRODUÇÃO

É conhecida a resposta que o filósofo Jürgen Habermas deu a Perry Anderson e Peter Dews, em entrevista concedida à revista inglesa “New Left Review”, quando perguntado acerca da aplicação de sua teoria à realidade dos povos que lutavam pela libertação em países da periferia do capitalismo. Na situação, Habermas reconheceu sua perspectiva eurocêntrica e afirmou que preferia “passar a questão” (HABERMAS, 1986). Ao mesmo tempo, não há dúvidas sobre a importância da obra habermasiana para a filosofia dos séculos XX e XXI, “sobretudo por perpassar praticamente todos os campos disciplinares das humanidades e colocar-se em interlocução com quase todas as tradições importantes da reflexão contemporânea” (PERLATTO, 2014, p. 123).

Nesse sentido, não se mostra razoável simplesmente recusar ou ignorar os conceitos e teorias formulados por Habermas quando da análise do contexto de países periféricos, como o Brasil, assim como também parece inócua sua aplicação acrítica. O conceito de esfera pública, por exemplo, teve sua primeira e mais importante formulação sistemática no âmbito da tese de livre-docência do filósofo alemão, denominada “Mudança estrutural da esfera pública”, publicada em 1962, e continuou sendo trabalhado por Habermas em todas as suas grandes obras. Contudo, a insuficiência dessa formulação, admitida no próprio prefácio da referida obra, fez com que o conceito fosse objeto de críticas e reconstruções por importantes pensadores e pensadoras, destacando-se, dentre elas, a filósofa norte-americana Nancy Fraser.

Com efeito, o presente trabalho tem o objetivo de refletir sobre a formulação habermasiana do conceito de “esfera pública” no contexto de países periféricos, em especial, do Brasil, país marcado por uma intensa desigualdade social decorrente da perpetuação de modelos de relações de poder coloniais. Para tanto, buscaremos nos apoiar em duas reflexões críticas, a saber, 1) a compreensão da existência de contrapúblicos subalternos e, portanto, de uma seletividade na esfera pública e 2) a crítica pós-colonial<sup>72</sup> ao ideal de modernidade, a partir do que Aníbal Quijano chamou de “colonialidade do poder”.

---

<sup>72</sup> Há um grande debate sobre o uso dos termos anticolonial, pós-colonial e decolonial para fazer referência a teorias que buscam denunciar a persistência das lógicas coloniais e imperialistas da modernidade ocidental, sobretudo nos países periféricos do capitalismo. Aqui, utiliza-se o termo pós-colonial com a ressalva de que o prefixo “pós” não é indicativo de “depois”, mas, sim, usado para alertar sobre a permanência de estruturas (epistemológicas, psicológicas, sociais, políticas etc) do colonialismo na contemporaneidade.

Almeja-se alcançar tal objetivo por meio de uma metodologia bibliográfica, qualitativa, crítico-dialética, a partir da qual as teorias retiradas da bibliografia selecionada serão analisadas de forma relacionada e crítica. O conceito de esfera pública será explorado no primeiro tópico do trabalho e, em seguida, confrontado pelas reflexões críticas supracitadas. Ao final, objetiva-se, nos limites que o formato permite e sem qualquer pretensão de esgotar a temática, argumentar que a pluralidade de esferas públicas, sobretudo em países com passado colonial e presente marcado pela estratificação social, enseja também o reconhecimento da legitimidade de manifestações plurais, as quais não devem ser objeto de análise tão somente a partir do paradigma organizacional do mundo europeu. O exemplo brasileiro é trazido especificamente como um paradigma espacial da pesquisa.

## **SOBRE O CONCEITO DE ESFERA PÚBLICA**

A teoria desenvolvida por Jürgen Habermas em “Mudança estrutural da esfera pública” (1962), como bem expresso em seu prefácio, refere-se à “esfera pública burguesa, como uma categoria típica de época”. Logo no início de sua obra, o filósofo faz questão de afirmar que, como tal, “ela não pode ser retirada do inconfundível histórico dessa sociedade burguesa nascida no outono da Idade Média europeia para, em seguida, ao generalizá-la num ideal-tipo, transferi-la a constelações formalmente iguais de situações históricas quaisquer” (HABERMAS, 2003, p. 9).

A esfera pública estudada por Habermas naquele contexto era resultante da ascensão da burguesia, assim como da relativa urbanização da sociedade, com a proliferação de cafés e salões, nos quais os assuntos passaram a ser discutidos amparando-se em algum critério de racionalidade e livre argumentação. Com o enfraquecimento da estratificação social baseada na aristocracia, no status, as discussões realizadas nos espaços públicos em que a burguesia se encontrava, segundo a análise habermasiana, passaram a ser legitimadas “pela força dos melhores argumentos racionais mobilizados nos debates públicos” (PERLATTO, 2014, p. 124).

Habermas, em sintonia com a tradição em que estava inserido até então, vinculada à Escola de Frankfurt, também dedicou boa parte de sua obra à análise do papel central da imprensa no âmbito da esfera pública, definindo-a como

“instrumento com cuja ajuda a administração já tinha tornado a sociedade uma coisa pública em sentido estrito” (HABERMAS, 2003, p. 39). É por isso que, para Avritzer e Costa (2006, p. 67), o conceito de esfera pública formulado por Habermas teria contribuído não apenas para o desenvolvimento das teorias sobre movimentos sociais e sociedade civil, como para importantes estudos dos meios de comunicação de massa.

A esfera pública burguesa encontrada na primeira grande obra habermasiana, portanto, é caracterizada por um modo de discussão que, segundo Habermas, não teria um modelo anterior: a racionalização pública. Assim, tem-se a conceituação inicial oferecida pelo autor:

*A esfera pública burguesa pode ser entendida inicialmente como a esfera das pessoas privadas reunidas em um público; elas reivindicam esta esfera pública regulamentada pela autoridade, mas diretamente contra a própria autoridade, a fim de discutir com ela as leis gerais da troca na esfera fundamentalmente privada, mas publicamente relevante, as leis do intercâmbio de mercadorias e do trabalho social. (HABERMAS, 2006, p. 42)*

Nesse sentido, a esfera pública burguesa não teria nascido como uma instância política, mas, diferentemente, seria “fruto do capitalismo mercantil”. Entendida como um terceiro elemento da modernidade - para além do Estado e do mercado-, a esfera pública teria sido inaugurada “como instância mediadora entre o setor privado e a esfera do poder público”, marcada pela ausência de comprometimento tanto com as relações de poder estatais, quanto econômicas (ALMEIDA, 2018, pp 33-36).

Ao longo dos anos, Habermas foi aprimorando e reformulando seu conceito de esfera pública, o que fez a partir do oferecimento de respostas às críticas específicas direcionadas ao seu trabalho, por exemplo, bem como por meio do desenvolvimento de seu próprio pensamento, em especial com a construção da teoria da ação comunicativa.

No segundo volume da obra “Direito e Democracia”, publicado originalmente em 1992, é possível constatar uma das mais recentes reflexões feitas pelo filósofo alemão sobre o tema, quando seu objetivo, diferentemente daquele trazido no prefácio de sua tese de livre-docência, parece ser elaborar um conceito geral e não mais encarado como “categoria típica de época”.

A esfera pública conceituada em “Direito e Democracia”, veja-se, tem como premissa o agir orientado pelo entendimento, sendo descrita como “uma

rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posições e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos” (HABERMAS, 1997, p. 92).

Dessa forma, na obra supracitada, Habermas deixa de tratar a esfera pública como uma categoria específica vinculada a uma perspectiva datada e passa a vinculá-la “à capacidade a-histórica do homem para a comunicação” (PERLATTO, 2014, p. 124). Essa conceituação foi importante para que a categoria em referência pudesse ser inserida na teoria procedimentalista de democracia formulada pelo filósofo alemão em sequência.

## CONTRAPÚBLICOS SUBALTERNOS E SELETIVIDADE DA ESFERA PÚBLICA

Embora reconhecesse a importância da elaboração de Habermas sobre o conceito de esfera pública, a filósofa norte-americana Nancy Fraser criticou o idealismo habermasiano por ter dedicado pouca ou nenhuma atenção à exclusão, na referida esfera, de diversos segmentos da sociedade, como mulheres, operários e pessoas racializadas, por exemplo. No texto “*Repensando la esfera pública: Una contribución a la crítica de la democracia actualmente existente*”<sup>73</sup> (1999), a pensadora nomeou tais segmentos sociais como “contrapúblicos subalternos”, responsáveis, segundo ela, pela construção de contradiscursos, ou seja, discursos contra-hegemônicos marcados por “interpretações alternativas e oposicionais das necessidades e identidades” (DA SILVA, 2017, p. 68).

Em sociedades estratificadas, as esferas públicas seriam diversas e, quando formadas por contrapúblicos subalternos, para Fraser, teriam um caráter dual. Isso porque a atuação de grupos minoritários não poderia se dar tão somente de forma direcionada a cenários amplos e gerais, mas também, em razão de sua função contestadora, de forma interna e coletiva, a fim de garantir sua organização (FRASER, 1999, p. 23). A filósofa norte-americana apresentou uma perspectiva que enxerga a formação desses contrapúblicos em esferas públicas plurais como uma “resposta à exclusão” e defendeu, ainda, seu potencial de contribuir para ampliação do espaço discursivo (DA SILVA, 2017, p. 68). Conforme explicam Avritzer e Costa:

---

<sup>73</sup>“Repensando a esfera pública: uma contribuição para a crítica da democracia atual”

*Para a autora, a idéia de uma esfera pública nacional única e abrangente não considera as relações assimétricas de poder que marcam, historicamente, os processos de constituição das esferas públicas contemporâneas. Ou seja, em sua própria formação, a esfera pública apresenta mecanismos de seleção que implicam a definição prévia de quem serão os atores que efetivamente terão voz pública e quais serão os temas que efetivamente serão tratados como públicos. Nesse contexto, minorias étnicas, grupos discriminados e mulheres são excluídos a priori da esfera pública ou merecem nela um lugar subordinado.*

*Os contra-públicos subalternos, ao denunciar os “vícios de origem” dos espaços públicos nacionais constituem, por isso, forças não de desestabilização, mas de democratização e ampliação da política nacional. (AVRITZER e COSTA, 2006, p. 70).*

A crítica construída por Fraser ao tratamento, no âmbito da primeira grande obra habermasiana, da esfera pública burguesa como única existente relaciona-se diretamente à outra crítica desenvolvida pela autora, direcionada à norma de “suspensão” das desigualdades. Para ela, funcionando como um dos mecanismos informais de exclusão de grupos subalternos dos debates no âmbito da esfera pública burguesa, a defesa da suspensão das desigualdades nas discussões contribuiria para que as relações de dominação fossem mascaradas e, como consequência, perpetuadas (DA SILVA, 2017, p. 69).

O reconhecimento da existência de contrapúblicos subalternos por parte de Fraser inspirou a formulação do conceito de “esferas públicas subalternas”, inicialmente identificadas como aquelas que se opõem à esfera pública seletiva. A seletividade da esfera pública, por sua vez, configura-se quando:

*“(…) nem aos personagens do mundo subalterno era permitida a participação e nem os temas que pudessem pôr essa ordem em cheque, como a escravidão e o exclusivo agrário, eram mobilizados com o intuito de serem, de fato, enfrentados” (PERLATTO, 2014, p. 128).*

A perspectiva da existência de esferas públicas subalternas é de grande importância para a análise histórica e social de países periféricos e semiperiféricos, tendo em vista que o reconhecimento de uma esfera pública seletiva, como a burguesa, de forma alguma pode significar a afirmação de que contrapúblicos subalternos não tenham atuado efetivamente e de forma relevante no cenário político desses lugares.

A defesa de uma única esfera pública ou mesmo de uma concepção de “bem comum” que excluiria do debate qualquer “interesse privado” é um caminho

extremamente problemático para a compreensão do debate público, sobretudo em países com extrema desigualdade. Como afirma Fraser:

*Cuanto más pertinente entonces, es el argumento para las sociedades estratificadas, atravesadas y compenetradas por relaciones de desigualdad. Después de todo, cuando los arreglos sociales operan para la utilidad sistémica de algunos grupos y al detrimento sistémico de otros, prima facie razones por pensar que la postulación de un bien común compartido por explotadores y explotados bien puede ser una mitificación. Además cualquier consenso que pretende representar al bien común en este contexto social debe ser considerada como sospechosa, porque este consenso habrá sido logrado por medio de procesos de deliberación viciados por los efectos de la dominación y la subordinación<sup>74</sup>. (FRASER, 1999, p. 166)*

Assim como reconhecido por Fraser, a existência de esferas públicas subalternas significa também a existência de outros estilos culturais de linguagem, vestimenta, hábitos, ou seja, outros ethos. Ocorre que grupos desiguais têm suas culturas desigualmente valorizadas e “os recursos discursivos dos atores subalternos - suas narrativas, termos, vocabulários, paradigmas de argumentação - são tratados como cultura inferior” nos espaços públicos institucionais (DA SILVA, 2017, p. 69).

Avritzer e Costa, em texto dedicado à análise da esfera pública no contexto da América Latina, trazem a perspectiva de Paul Gilroy acerca do que chamaram de “diasporic publics” para complementar a crítica de Fraser ao conceito habermasiano. Os autores explicam o termo supracitado como “espaço cultural do Atlântico Negro, entendido como um contexto de ação transnacional, formado no âmbito da diáspora africana iniciada com a escravidão moderna e a imigração forçada da África para as Américas” (AVRITZER e COSTA, 2006, p. 70).

Tal constatação acaba por levantar um importante debate sobre os diferentes modos de expressão percebidos em espaços públicos subalternos, uma vez que, conforme explicam os autores, “a história da diáspora africana (...) se desenvolve fora da órbita da política formal, se valendo fundamentalmente da

---

<sup>74</sup> “O mais pertinente, então, é o argumento das sociedades estratificadas, atravessadas e interpenetradas por relações de desigualdade. Afinal, quando os arranjos sociais operam para a utilidade sistêmica de alguns grupos e em detrimento sistêmico de outros, há razões prima facie para pensar que a postulação de um bem comum compartilhado por exploradores e explorados pode muito bem ser um mito. Além disso, qualquer consenso que pretenda representar o bem comum nesse contexto social deve ser considerado suspeito, pois esse consenso terá sido alcançado por meio de processos deliberativos viciados pelos efeitos da dominação e da subordinação.”

performance, da dança e da música como forma de sua constituição” (AVRITZER e COSTA, 2006, p. 70).

Conforme explica Perlatto (2014, p. 134), no Brasil, essa perspectiva seria de grande importância para a crítica do que foi concebido como “paradigma da ausência”<sup>75</sup>, segundo o qual setores populares do país seriam comparados com outros povos, em especial europeus, e considerados “passivos e pouco afeitos à sociabilidade e à organização”.

## MODERNIDADE INACABADA E MODERNIZAÇÃO SELETIVA

Conforme afirmou o sociólogo Jessé de Souza, grande admirador e estudioso de Habermas, o “tom” encontrado na tese de livre-docência do filósofo alemão “se enquadra perfeitamente no pessimismo cultural adorniano, talvez sua influência mais forte nessa época”. Contudo, para o pensador, também nessa obra já seria possível identificar, de forma ainda embrionária, a intuição habermasiana no sentido de que a sociedade moderna engendraria “formas de sociabilidade radicalmente novas segundo um padrão de racionalidade inédito” (SOUZA, 2000, p. 59). Talvez por isso é que, com o amadurecer de seu pensamento, Habermas, em posição crítica a Adorno e a Horkheimer, acabaria tentando vislumbrar possibilidades emancipatórias no interior da própria modernidade (OLIVEIRA, 2018, p. 175).

Apropriando-se da noção habermasiana de modernidade como um projeto sempre inacabado<sup>76</sup>, Souza desenvolveu sua teoria acerca da modernização seletiva do Brasil, a partir da qual buscou, em oposição clara ao que chamou de “sociologia da inautenticidade”, demonstrar sua discordância quanto às teorias que interpretavam a sociabilidade brasileira como excessivamente tradicional e na qual a modernidade seria mera “influência inautêntica”<sup>77</sup>. O conceito de esfera pública, assim, foi mobilizado por Souza como “o locus de formação de uma ‘vontade geral’ volátil e em perpétuo devir” (PERLATTO, 2009, p. 30).

---

<sup>75</sup> Segundo Perlatto (2014, p. 134), tal paradigma foi concebido a partir de pesquisas que buscaram “julgar se o nosso povo [brasileiro] seria naturalmente propício ao ‘insolidarismo social’ como estabelecido classicamente por Oliveira Vianna, em *Populações Meridionais do Brasil* (1920)”.

<sup>76</sup> É famosa a palestra de Habermas, intitulada “A Modernidade: um projeto inacabado(?)”, de 1980. Contudo, a ideia é melhor trabalhada no livro “O Discurso Filosófico da Modernidade”, originalmente publicado em 1985.

<sup>77</sup> A crítica à “sociologia da inautenticidade” é formulada por Jessé de Souza em diálogo com autores brasileiros clássicos, como Sérgio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Gilberto Freyre.

O sociólogo brasileiro defende a necessidade de se reconhecer a existência de uma pluralidade histórica de processos modernizadores. Dessa forma, seria possível identificar na esfera pública de países periféricos e semiperiféricos não a ausência da modernidade, mas, sim, a ausência de um pré-requisito de extrema importância para a concepção elaborada por Habermas de esfera pública, qual seja, “uma base social de igualdade material e simbólica por meio da superação das barreiras criadas pela estratificação social e pela exploração sistemática” (SOUZA, 2000, p. 89).

Veja-se que a concepção de modernização seletiva, para Souza, enseja a compreensão de que não falta modernidade ao Brasil, tendo em vista que o parâmetro nesse caso não deve partir de uma análise sobre um processo monolítico, unidimensional, de eficiência institucional do mercado e do Estado. A identificação das patologias da modernidade faria com que fosse possível conceber a diferença de seus impactos em países periféricos e semiperiféricos, como é o caso. Para Souza:

*O Brasil não é um país moderno e ocidental no sentido comparativo de afluência material e desenvolvimento das instituições democráticas. Mas o Brasil é certamente um país moderno no sentido ocidental do termo, se levarmos em conta que os valores modernos e ocidentais são os únicos aceitos como legítimos. Esses são os nossos valores dominantes e é isso que explica o fascínio do tema da modernização entre nós. Para a imensa maioria da legião de párias urbanos e rurais, sem lugar no novo sistema, produto de séculos de abandono, a desigualdade aparece como um resultado natural, muitas vezes percebido como fracasso próprio. Essa atitude parece-me típica da forma do tratamento respeitoso que a imensa maioria das pessoas do povo dedica aos seus compatriotas da classe média. (SOUZA, 2000, p. 241)*

Interessante perceber, quanto ao tema, que Souza se utiliza do conceito de esfera pública habermasiano para analisar o caso brasileiro e concluir pela centralidade dos problemas estruturais decorrentes da abissal desigualdade social constatada no país. O sociólogo chegou a afirmar, em obra posterior denominada “A invisibilidade da desigualdade brasileira”, que “como o próprio Habermas aponta, uma esfera pública efetiva pressupõe, dentre outras coisas, um mundo da vida ‘racionalizado’” e no caso do Brasil “a esfera pública seria tão segmentada internamente quanto Estado e mercado” (SOUZA, 2006, p. 31).

Para Perlatto (2009, p. 31), ao tentar combater a chamada “sociologia da inautenticidade”, Souza teria retornado a ela “por outros meios”, uma vez que os problemas identificados no processo histórico brasileiro foram relacionados por

ele a uma espécie de insuficiência, atraso, ou inacabamento, atribuídos à esfera pública, ao Estado e ao mercado, instituições modernas.

Nesse sentido, cabe o questionamento quanto à possibilidade de se pensar a modernidade como um projeto inacabado, conforme identificada por Habermas, sem necessariamente ter como premissa sua idealização. Ora, ainda que o filósofo alemão tenha identificado patologias na modernidade, parece ter optado por permanecer considerando-a um “projeto ideal” a ser alcançado.

## CRÍTICA PÓS-COLONIAL AO IDEAL DE MODERNIDADE

Toda a teoria de Habermas é construída a partir de uma perspectiva que se pretende universal, mas que tem como parâmetro, de forma confessa, os processos históricos e políticos verificados na Europa, sobretudo na Alemanha e na Inglaterra, seus principais objetos de estudo.

Ao trabalhar a ideia de modernidade, não apenas Habermas, mas grande parte dos pensadores e pensadoras da Europa Ocidental partem de uma narrativa que se inicia da Grécia antiga, suposta “origem da razão universal”, em uma direção temporal única e linear. Não se trata necessariamente de um erro histórico, mas de um “modo de narrar a história”, cuja consequência acaba sendo a outrificação de qualquer modo diverso, considerado, nesse sentido, “atrasado” ou “subdesenvolvido”.

*A subjetividade moderna é uma cuja marca de singularidade supõe uma ruptura com outras formas de organização do mundo e das realidades consideradas pré-modernas ou, simplesmente, não modernas ou tradicionais. Nisso há um processo de outrificação da diferença pelo qual aquilo que não se enquadra na totalidade da teoria habermasiana é excluído como outro inferior ou outro a ser assimilado, já que a estrutura da modernidade é tomada como superior ou como o universal mais bem desenvolvido, que relembra a própria ideia do espírito absoluto hegeliano e de sua manifestação mais bem-acabada nos espaços geográfico-culturais da Europa dos fins do século XVIII e início do século XIX. (OLIVEIRA, 2018, p. 175)*

As teorias chamadas de “pós-coloniais” e “decoloniais” aparecem nesse momento como importantes referenciais, tendo em vista que, se para Habermas a modernidade é um projeto inacabado, para os pensadores dessas teorias, “a colonialidade também o é” (BALLESTRIN, 2013, p. 104). O processo de colonização da América por parte dos países europeus, de certa forma coincidente com a expansão do ideal de modernidade, fez com que a “Europa Ocidental” se transformasse no “centro do moderno sistema-mundo” e

desenvolveu nos europeus, como apontado pelo sociólogo peruano Aníbal Quijano, “um traço comum a todos os dominadores coloniais e imperiais da história, o etnocentrismo” (QUIJANO, 2005, p. 121).

No contexto de colonização mencionado, junto com a modernidade, também entraram em cena no debate filosófico e político teorias que apresentavam uma classificação universal de raça, explicando a dominação europeia também do ponto de vista “natural”. Quijano, assim como Frantz Fanon antes dele <sup>78</sup>, buscou desenvolver essa perspectiva, a fim de identificar mecanismos de subjetivação da dominação colonial, cujos impactos ainda permanecem em países da América, sobretudo da América Latina, mesmo após sua independência formal:

*De acordo com essa perspectiva, a modernidade e a racionalidade foram imaginadas como experiências e produtos exclusivamente europeus. Desse ponto de vista, as relações intersubjetivas e culturais entre a Europa, ou, melhor dizendo, a Europa Ocidental, e o restante do mundo, foram codificadas num jogo inteiro de novas categorias: Oriente-Occidente, primitivo-civilizado, mágico/mítico-científico, irracional-razional, tradicional-moderno. (QUIJANO, 2005, p. 122)*

O processo histórico de recepção dos valores atribuídos à modernidade em países periféricos e, especificamente, no Brasil, deve ser pensado de forma necessariamente atrelada ao processo colonial e, ainda, como ensina Lélia Gonzalez, à centralidade do racismo como estratégia fundamental de países europeus na “internalização da ‘superioridade’ do colonizador pelos ‘colonizados’” (GONZALEZ, 2020, p. 118). O racismo e o colonialismo, dessa forma, aparecem como modos racionalizados de dominação, tendo inclusive sido fundamentados por filósofos europeus a partir de teorias diversas<sup>79</sup>, inclusive amparadas no ideal de modernidade aqui questionado.

Há que mencionar, ainda, a importância da perspectiva apontada pela teoria da dependência<sup>80</sup>, que busca compreender “internamente, a multiplicidade

---

<sup>78</sup> Frantz Fanon, psiquiatra e filósofo natural das Antilhas Francesas, ficou conhecido como um dos autores mais importantes para as teorias pós-coloniais. Partindo de sua formação como médico psiquiatra e psicanalista, sua primeira grande obra, “Pele Negra, Máscaras Brancas” (1952), buscou entender os mecanismos de subjetivação da dominação colonial. Posteriormente, teorizou sobre os processos de libertação anticolonais no livro chamado “Os Condenados da Terra” (1961).

<sup>79</sup> O conceito social de raça é amparado em diversas teorias biológicas, mas também filosóficas construídas com base em relatos de colonizadores acerca de povos diversos. Kant, por exemplo, publicou um artigo em 1775 denominado “Das diferentes raças humanas” e outro em 1785 chamado “Determinação de um conceito de raça humana”. Nomeia-se também aquele que foi conhecido como “o pai das teorias racistas”, o francês Arthur de Gobineau.

<sup>80</sup> Conforme explicam Avritzer e Costa (2006, p. 12): “Em seu entendimento da dinâmica entre economia e política, por um lado, e da relação entre tradição e modernidade, por outro, a teoria da

de forças pró e contra modernização e, externamente, a inserção de cada sociedade no contexto das relações de dependência entre centro e periferia no plano mundial” (AVRITZER e COSTA, 2006, p. 12). Trata-se de reconhecer o papel do processo de expansão e de desenvolvimento do capitalismo na realidade social de países periféricos, em razão de sua posição no âmbito da divisão internacional do trabalho.

O elemento econômico é central para a análise da construção de esferas públicas no Brasil e, mais especificamente, de sua seletividade. Isso porque “nenhuma explicação de um fenômeno político é boa se o reduz a apenas um de seus elementos” (MARINI, 2000, p. 11). O racismo e o colonialismo, importantes para compreensão da organização social brasileira como acima citado, estão intrinsecamente relacionados à expansão do capitalismo. Para Williams (2012, p. 27), a forma como a escravidão foi imposta às pessoas negras deu “uma feição racial ao que é basicamente um fenômeno econômico”, tendo em vista que “a escravidão não nasceu do racismo: pelo contrário, o racismo foi consequência da escravidão”.

É fato que a realidade produz ideias e, num processo dialético, heurístico, sempre inacabado, as ideias também contribuem para a produção da realidade, na medida em que orientam a ação humana. Na análise dos processos coloniais, não é possível ignorar a relação entre todos esses aspectos: econômico, racial, político e epistemológico.

Nesse sentido, Quijano chamou de “colonialidade do poder” a herança da colonização europeia na América Latina, baseada na imposição da ideia de raça como instrumento de dominação. Para o sociólogo peruano, nos países colonizados nesse contexto “a perspectiva eurocêntrica foi adotada pelos grupos dominantes como própria e levou-os a impor o modelo europeu de formação do Estado-nação para estruturas de poder organizadas em torno de relações coloniais” (QUIJANO, 2005, p. 136).

Isso não significa, por óbvio, que devam ser afastadas completamente todas as teorias formuladas por autores e autoras do centro global, sobretudo da

---

dependência repete os problemas da teoria da modernização. Com efeito, os teóricos da dependência depreendem os atores políticos exclusivamente da dinâmica econômica e acreditam que as transformações na América Latina se dão num movimento ciclo: num primeiro momento, os autores acreditavam que a modernização e a consequente democratização seriam conduzidas pela ação exclusiva das elites progressistas que, num segundo momento, incluiriam no projeto da nação que modernizada o conjunto da população.”

Europa Ocidental. Não significa, inclusive, que a realidade europeia seja ela mesma homogênea. O que se busca, aqui, é ressaltar a importância de que, assim como Habermas se preocupou em delimitar o espaço-tempo a partir do qual construía seu pensamento, também os pesquisadores e as pesquisadoras da periferia do capitalismo o façam.

A mera reprodução da teoria habermasiana no Brasil, por exemplo, pode levar à conclusão, equivocada, de que o problema do país estaria no que o difere da Europa, “modelo universal a ser perseguido”, quando, na verdade, pode estar exatamente na tentativa de sua replicação em um contexto completamente diferente, marcado por “cicatrizes” oriundas do processo de colonização e escravização, destaca-se, por ela engendrado.

## AS ESFERAS PÚBLICAS NA PERIFERIA DO CAPITALISMO: O CONTEXTO BRASILEIRO

O conceito de esfera pública construído por Habermas é, de fato, relevante para a compreensão da política contemporânea e, sobretudo, do processo democrático liberal. Pensá-lo no contexto de países periféricos ou semiperiféricos é um desafio de alta complexidade, mas também, de grande urgência.

A constatação da existência de esferas públicas, no plural, foi um passo de grande importância para a análise de contextos em que as desigualdades (de gênero, racial, social, econômica etc) são abissais. A ideia de “racionalização” que teria marcado os debates da classe burguesa nos cafés e salões em “Mudança estrutural da esfera pública” é insuficiente para a compreensão de relações de poder em que, inicialmente, não se verifica um suposto elemento do contexto estudado por Habermas: o interesse comum.

As esferas públicas, nesse sentido, além de plurais, também apresentam graus de influência política e institucional distintos, verificando-se entre elas uma relação de seletividade e de subalternidade. Assim, esferas públicas formadas pelo que Fraser chamou de “contrapúblicos subalternos”, institucionalmente, são entendidas também como subalternas, na medida em que suas pautas, por diversas vezes, são excluídas do debate mais amplo. Isso não quer dizer, contudo, que os grupos subalternos não tenham constituído espaços de resistência e luta política, o que significa, como explica Perlatto, que:

*“(...)ainda que a construção da esfera pública seletiva tenha sido uma prática estruturante da sociedade brasileira, ela não possuiu um grau de organização tão coeso, abrindo, por conseguinte, brechas no sistema para que os subalternos resistissem e se exprimissem de diversas maneiras contra a predominância das formas sistêmicas de ação no interior dos domínios societários.” (PERLATTO, 2014, p. 133)*

Ao pensar na esfera pública no contexto de países latinoamericanos, Avritzer e Costa entendem pela necessidade de “levar adequadamente em conta as correções feitas ao modelo discursivo”. Para os autores, é preciso, entre outras coisas, reconhecer a heterogeneização das culturas, relações de gênero e sexualidade, por exemplo, e identificar a relevância dos contrapúblicos subalternos, que denunciam os limites da esfera pública ao reivindicarem sua participação nela (AVRITZER e COSTA, 2006, p. 14).

O objetivo deste trabalho ao relacionar a seletividade da esfera pública e a existência de contrapúblicos subalternos à crítica ao ideal de modernidade é de pensar o modo como o debate público nos países da periferia do capitalismo e especificamente no Brasil deve ser encarado. Isso porque, se, para Habermas, a esfera pública é o espaço no qual “os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados”, a aplicação desse conceito em qualquer realidade implica uma investigação sobre tais “filtros”.

Além de reconhecer a existência de contrapúblicos subalternos e de buscar sua integração e a de suas pautas na esfera pública, é preciso pensar de que maneira o processo colonial impactou historicamente no modo como esses públicos agiram e agem no Brasil. O conceito de esfera pública foi elaborado a partir da investigação de um processo histórico individualizado, localizado no tempo e no espaço. Pensar sua aplicação no contexto brasileiro demanda não só utilizá-lo como lente através da qual a realidade é investigada, identificando-se, por exemplo, desigualdades de acesso ao debate, mas também, a partir da realidade, reformular o próprio conceito.

A historiografia brasileira é cheia de relatos de organização coletiva entre pessoas escravizadas, trabalhadores do campo resistentes ao poder latifundiário, greves mobilizadas por operários, entre outras manifestações que demonstravam uma “rica vida associativa entre os setores populares, possibilitando a construção de esferas públicas subalternas” (PERLATTO, 2014, p. 137). Não parece adequado identificar nesses relatos mera “exclusão da esfera pública seletiva”. É

preciso buscar neles novas possibilidades de construção de espaços de debate e de participação política.

Lélia Gonzalez, em seu texto “A mulher negra na sociedade brasileira: uma abordagem político-econômica”, ilustra a resistência da população negra por meio de vários exemplos minimizados pela narrativa oficial, como a Revolta dos Malês, a Revolta dos Alfaiates, a Confederação do Equador, a Sabinada, a Balaiada e a Revolução Praieira, por exemplo, além da formação do Quilombo de Palmares, chamado pela autora de “primeira tentativa brasileira no sentido da criação de uma sociedade democrática e igualitária” (GONZALEZ, 2020, p. 44).

Nesse sentido, pensar as esferas públicas em países periféricos e, de forma detida, no Brasil, significa refletir sobre as várias formas de organização coletiva e de resistência política que marcaram e ainda marcam a história do país. A mera inclusão de pessoas diversas - operários, mulheres, pessoas negras, indígenas etc - em uma esfera pública seletiva pode resultar no escamoteamento das relações de poder e dominação que atravessam o contexto brasileiro.

Há que mencionar que, no decorrer da história brasileira, a música e a religião exerceram importante papel na construção de esferas públicas subalternas, tendo sido consideradas por Perlatto (2014, p. 138), por exemplo, como “as principais formas de expressão e sociabilidade dos setores populares” no país. O historiador concluiu, a partir da análise de manifestações populares desde o começo do século XIX no Brasil, que “houve a construção de esferas públicas subalternas que procuraram resistir de diferentes maneiras aos discursos hegemônicos, sobretudo por meio de performances e ‘falas ocultas’”.

É por isso que, para Perlatto, o reconhecimento da existência de contrapúblicos subalternos deve ensejar também o reconhecimento de outras formas de manifestações legítimas “para configuração de esferas públicas que não se prendam ao paradigma organizacional do mundo europeu ou norte-americano” (PERLATTO, 2014, p. 139).

A estratégia, nesse caso, não pode ser a mesma das novas elites do final do século XIX e início do século XX, “no afã do discurso modernizador”, qual seja, “reduzir a complexa realidade social brasileira ao ajustamento em conformidade com os padrões abstratos de gestão social sob a inspiração de modelos europeus ou norte-americanos” (PERLATTO, 2014, p. 130). Com efeito, mostra-se não só relevante, mas necessário, traçar o fio condutor do presente, efetuando

reposicionamentos epistemológicos que nos permitam reler nosso passado a fim de vislumbrar novas maneiras de viver o futuro.

A investigação e o aprofundamento acerca das esferas públicas subalternas constituídas ao longo da história brasileira parece ser, assim, um modo mais eficiente de se pensar com e contra a teoria habermasiana no contexto do país. As formas concretas de solidariedade, tão caras a Habermas (ALMEIDA, 2018, p. 18), no Brasil, constituem quase como um modo de sobrevivência dos setores populares. São exemplos disso o revezamento por mulheres moradoras de comunidades periféricas no cuidado de crianças, a doação de alimentos por parte do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra durante a pandemia de COVID-19, entre outros (SOUZA e CASSAB, 2020, p. 111).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A elaboração habermasiana do conceito de esfera pública foi um marco de toda a teoria política contemporânea. O filósofo trouxe o tema já no seu primeiro trabalho de maior relevância, sua tese de livre-docência, denominada “Mudança estrutural da esfera pública” (1962), na qual a esfera pública burguesa foi pensada pelo autor como “uma categoria típica de época”.

Posteriormente, após a apresentação de críticas e complementações por diversos autores e autoras, bem como em consequência do próprio amadurecimento de suas pesquisas, Habermas, no segundo volume de “Direito e Democracia” (1992), definiu esfera pública enquanto uma categoria geral, como uma “estrutura comunicacional do agir orientado pelo entendimento, a qual tem a ver com o espaço social gerado no agir comunicativo, não com as funções nem com os conteúdos da comunicação cotidiana”(HABERMAS, 1997, p. 92).

Uma das mais importantes críticas ao conceito habermasiano de esfera pública foi a formulada por Nancy Fraser. A autora chamou atenção para o que chamou de “contrapúblicos subalternos”, ou seja, grupos minoritários que, em sociedades marcadas pela desigualdade, não poderiam atuar tão somente de forma direcionada a cenários amplos e gerais, mas também, em razão de sua função contestadora, de forma interna e coletiva, a fim de garantir sua organização. Em complementação à referida crítica tem-se a ideia de seletividade da esfera pública, ou seja, da percepção de que as estruturas de poder não só

excluem agentes dessa esfera, como impedem que temas a eles pertinentes componham o debate público.

A teoria habermasiana, inclusive no que diz respeito à esfera pública, tem como um importante pilar sua concepção de modernidade enquanto “projeto inacabado”, fato central para pensar os problemas de sua reprodução em países da periferia do capitalismo, sobretudo com passado colonial, como o Brasil. Isso porque, por meio do etnocentrismo característico do processo de colonização, como afirma Quijano (2005, p. 122), “a modernidade e a racionalidade foram imaginadas como experiências e produtos exclusivamente europeus”.

Compreender a existência de esferas públicas subalternas no Brasil passa necessariamente pelo reconhecimento de que os modos de organização coletiva e de resistência política no país são atravessados por relações de poder que reproduzem o modelo colonial. Há, nesse sentido, não só a existência de grupos socialmente desiguais, mas também de manifestações culturais e formas de sociabilidade desigualmente valorizadas no espaço público, o que faz com que a ideia habermasiana de “agir orientado pelo entendimento” tenha que ser pensada com muita cautela nesse contexto.

Longe de questionar a importância da filosofia de Habermas para o pensamento contemporâneo, este trabalho teve o intuito de suscitar uma reflexão quanto aos problemas de sua aplicação de forma acrítica. Buscou-se defender, ainda, a necessidade de uma inversão epistemológica a partir da qual o exemplo de países periféricos e, mais especificamente do Brasil, deixe de ser encarado como mero objeto de estudo ao qual aplicam-se os referenciais teóricos do centro global e passe a ser também fonte de novas ideias e até, quem sabe, de ideais.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto Andrade de. *A esfera pública política no pensamento de Jürgen Habermas: problemas, limites e perspectivas*. João Pessoa: Tese de doutoramento apresentada no Programa Integrado de Pós-Graduação em Filosofia -UFRN/UFPE/UFPB, 2018.

AVRITZER, Leonardo. COSTA, Sergio. *Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina*. In: Maia, Rousiley et all (Orgs.), *Mídia, esfera pública e identidades coletivas*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2006, p.63-90.

BALLESTRIN, Luciana. *América Latina e giro decolonial*. Revista Brasileira de Ciência Política, nº11. Brasília, maio - agosto de 2013, pp. 89-117.

DA SILVA, Enrico Patenrosto Bueno. *Para uma teoria crítica da democracia: o conceito de esfera pública em Habermas e Fraser*. Revista Interdisciplinar em Cultura e Sociedade (RICS). São Luís - Vol. 3 - Número Especial. jan./jul. 2017.

DE SOUZA, L. A., CASSAB, C. “Se eles lá não fazem nada, faremos tudo daqui”: desigualdade e solidariedade nas periferias brasileiras. *Finisterra*, 105–111, 2021. <https://doi.org/10.18055/Finis20358>.

FRASER, Nancy. *Repensando la esfera pública: Una contribución a la crítica de la democracia actualmente existente*. Ecuador Debate, Quito-Ecuador, abril de 1999.

GONZALEZ, Lélia. *Por um Feminismo Afro-latino-americano*. Organização Flávia Rios e Márcia Lima. Livro Digital: Zahar, 2020.

HABERMAS, Jürgen; DEWS, Peter (org). *Autonomy and Solidarity: Interviews with Jürgen Habermas*. Londres: Verso, 1986.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade, vol. II*. Rio de Janeiro: tempo brasileiro, 1997.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: tempo brasileiro, 2003.

MARINI, Ruy M. *Dialética da Dependência*. Petrópolis/RJ: Vozes, 2000.

PERLATTO, Fernando, LIMA, Pedro. Habermas e a teoria sociológica brasileira: um estudo sobre as leituras críticas de Jessé de Souza e Sérgio Costa. *Juiz de Fora*, v. 4, n. 1 e 2, p. 25 a 40, jan./dez. 2009.

PERLATTO, Fernando. *Seletividade da esfera pública e esferas públicas subalternas: disputas e possibilidades na modernização brasileira*. *Rev. Sociol. Polit.*, v. 23, n. 53, p. 121-145, mar. 2015.

QUIJANO, Aníbal. *Colonialidade do poder, Eurocentrismo e América Latina*. In: *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2005, pp. 117-142.

OLIVEIRA, Marcos de Jesus. *A persistência da Europa como pedida da modernidade: a propósito da epopeia habermasiana*. *Aurora*, Marília, v.11, n. 1, p. 169-182, Jan./Jun., 2018.

SOUZA, Jessé. *A modernização seletiva: uma reinterpretação do dilema brasileiro*. Brasília: UnB, 2000.

SOUZA, Jessé. *A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica*. Belo Horizonte e Rio de Janeiro: UFMG/IUPERJ, 2003.

SOUZA, Jessé. *A invisibilidade da desigualdade brasileira*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

WILLIAMS, Eric. *Capitalismo e Escravidão*. Tradução de Denise Bottman. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

