

O ECO DA GRADUAÇÃO

19ª Edição



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de
Políticas Públicas

Departamento de Economia

O Eco da Graduação

Vol. 10, Nº. 01, Edição 19

2025

EQUIPE EDITORIAL

EDITORES RESPONSÁVEIS

Daniela Freddo

Andrea Felipe Cabello

CONSELHO EDITORIAL

Juliano Vargas

MEMBROS

Ana Beatriz de Freitas Gomes

Ana Lyvia Kunz Nadler Blower

Arthur Lima Mendes de Oliveira

Cecília Monteiro Marinho

Friedrich Batista Bischof

Josivane Costa Rodrigues

Júlia Barbieri Iwasaki

Júlio César Ribeiro Leite

Luiza Nodari Neves

Weden Douglas Almeida Felacio Crunivel

Sumário

Industrialização em Economias em Desenvolvimento: Uma Análise Comparativa entre Brasil e Coreia do Sul	5
Industrialization in Developing Economies: A Comparative Analysis of Brazil and South Korea	5
A Construção da Agenda de Gênero no Comércio Internacional: Oportunidades e Limitações	21
Building the Gender Agenda in International Trade: Opportunities and Limitations	21
"Banco da Amazônia e o Desenvolvimento Regional Sustentável na Amazônia Legal: Estratégias, Instrumentos e Desafios"	49
"Banco da Amazônia and Sustainable Regional Development in the Legal Amazon: Strategies, Instruments, and Challenges"	49
Minerais Críticos e Transição Energética: O Papel Estratégico do Brasil nas Cadeias Globais de Suprimento	71
Critical Minerals and Energy Transition: Brazil's Strategic Role in Global Supply Chains ...	71
As relações do Brasil com a China e os Estados Unidos: panorama da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) entre 2017 e 2024	93
Brazil's relations with China and the United States: an overview of International Development Cooperation (IDC) between 2017 and 2024.....	93



Industrialização em Economias em Desenvolvimento: Uma Análise Comparativa entre Brasil e Coreia do Sul

Industrialization in Developing Economies: A Comparative Analysis of Brazil and South Korea

Bernardo Avellar Netto Santos Paranhos¹

Resumo: Este artigo analisa o processo de desenvolvimento econômico do Brasil e da Coreia do Sul ao longo do século XX, com ênfase em seus respectivos modelos de industrialização. Enquanto o Brasil adotou uma abordagem de industrialização por substituição de importações, a Coreia do Sul seguiu um modelo de industrialização voltado para as exportações. O estudo compara indicadores econômicos-chave, como o PIB *per capita*, a participação das exportações no PIB e o grau de abertura comercial. Os resultados evidenciam as limitações do modelo protecionista brasileiro e o sucesso da estratégia sul-coreana em alcançar um crescimento econômico sustentado no longo prazo. O artigo conclui que, embora desempenhe um papel significativo no desenvolvimento econômico, a abertura comercial deve ser acompanhada por políticas complementares, como investimentos em capital humano, inovação tecnológica e estabilidade macroeconômica.

Palavras-Chave: Industrialização; Substituição de Importações; Desenvolvimento Econômico; Brasil; Coreia do Sul.

Abstract: This paper analyzes the economic development process of Brazil and South Korea throughout the 20th century, with an emphasis on their respective industrialization models.

¹ Graduando em Ciências Econômicas (UnB); bernardoaparanhos@gmail.com.



While Brazil adopted an Import Substitution Industrialization model, South Korea pursued an Export-Oriented Industrialization model. The study compares key economic indicators, such as GDP per capita, the share of exports in GDP, and the degree of trade openness. The results highlight the limitations of Brazil's protectionist model and the success of South Korea's strategy in achieving sustained long-term economic growth. The article concludes that, although trade openness plays a significant role in economic development, it must be accompanied by complementary policies, such as investments in human capital, technological innovation, and macroeconomic stability.

Keywords: Industrialization; Import Substitution; Economic Development; Brazil; South Korea.



1. Introdução

O comportamento da riqueza das nações é objeto de estudo antigo dentro da Ciência Econômica. Entender por que alguns países enriqueceram e outros não, como e de que forma se deu esse processo são questões frequentes. Até o século XVII, não se observavam fortes discrepâncias no padrão de renda dos diferentes países da economia mundial. Contudo, a partir do século XVIII, nota-se a presença e intensificação de um hiato no padrão de renda. Profundas transformações sociais, econômicas e políticas, iniciadas na Inglaterra e depois espalhadas para alguns países europeus, foram as responsáveis por um dos mais rápidos progressos econômicos vistos nos últimos séculos. Alguns acontecimentos devem ser mencionados, como a Revolução Agrícola, o Iluminismo e a Revolução Industrial, responsáveis pelo acelerado nível de desenvolvimento econômico desses países e o acelerado crescimento do hiato do nível de renda de maneira sem precedentes.

As economias de renda alta têm hoje seis a nove vezes o PIB *per capita* das economias de renda alta de 1870, e a composição desse grupo permaneceu em grande parte inalterada. Por outro lado, hoje, os países de renda baixa mal aumentaram sua renda *per capita* e continuam sendo, em grande parte, os mesmos de 1870. As disparidades de renda entre países ricos e pobres são enormes e, de modo geral, relacionam-se empiricamente a grandes disparidades na produtividade do trabalho, explicada pela relação com o estoque de capital por trabalhador e com o nível educacional da força de trabalho (Ros, 2013).

Neste trabalho, a ênfase será nos casos do Brasil e da Coreia do Sul, e seus respectivos processos de industrialização e desenvolvimento econômico durante o século XX. Segundo a classificação do Banco Mundial, em 2023, o Brasil era classificado como uma economia de renda média-alta e a Coreia do Sul como uma economia de renda alta². Contudo, ao compararmos historicamente as rendas *per capita* desses dois países no início dos anos 1950, a renda *per capita* da Coreia do Sul era de US\$ 1.111, enquanto a renda *per capita* brasileira era de US\$ 1.798³.

O objetivo deste artigo é comparar o modelo de industrialização brasileiro no século XX, caracterizado pelo processo de substituição de importações, com o modelo de industrialização sul-coreano no mesmo período, identificado por um crescimento voltado para

² Uma economia é classificada como de renda média-alta se possui Renda Nacional Bruta *per capita* entre US\$ 4.516 a US\$ 14.005 e como de renda alta se possui Renda Nacional Bruta *per capita* igual ou superior a US\$ 14.006.

³ Valores aproximados obtidos da base de dados da *Penn World Table* 10.01 na paridade do poder de compra.



as exportações. Dessa maneira, busca-se entender os diferentes modelos de industrialização e suas consequências no processo de desenvolvimento econômico dessas nações. Primeiro, serão apresentados a metodologia e os dados a serem utilizados.

Em seguida, serão expostos a teoria estruturalista e o modelo de industrialização por substituição de importação, representados pelo caso brasileiro. Na sequência, serão abordados o rápido crescimento asiático na segunda metade do século XX e, particularmente, o caso sul-coreano. Ao final, a título de conclusão, será feita uma comparação entre os dois modelos.

Assim, entender o que é desenvolvimento econômico mostra-se importante para a análise comparativa proposta neste artigo. No entanto, não há consenso, na literatura especializada, sobre o conceito de desenvolvimento econômico⁴.

Bresser-Pereira (2007) resume o desenvolvimento econômico como um processo histórico que se inicia no capitalismo, marcado pela acumulação sistemática de capital e a incorporação de avanço técnico, que resulta no aumento contínuo da produtividade ou da renda *per capita* e aumenta o nível de bem-estar.

Todaro e Smith (2020), por sua vez, definem o desenvolvimento econômico como o aumento sustentado do produto *per capita*, acompanhado por mudanças nas estruturas econômicas, sociais e institucionais de um país, refletindo um processo de transformação de longo prazo. Amartya Sen (2000), por outro lado, define que o desenvolvimento econômico é um processo de expansão das liberdades reais das pessoas, impulsionado não só por aumentos no PIB *per capita* e na renda, mas também por outros determinantes, como acesso à educação, à saúde e aos direitos civis.

No âmbito deste artigo, buscando-se uma espécie de núcleo comum a essas definições, assume-se a forma mais simples do conceito: desenvolvimento econômico como o aumento do PIB *per capita*, observado entre um período e outro.

2. Metodologia e Dados

A metodologia utilizada será um estudo comparativo acerca dos modelos de industrialização adotados pelo Brasil e pela Coreia do Sul ao longo do século XX. Serão observados indicadores econômicos para ambos os países a fim de analisar os resultados de cada modelo e comparar os processos de desenvolvimento.

⁴ Para este artigo, utilizar-se-á desenvolvimento e crescimento como sinônimos.



A base de dados a ser utilizada é a *Penn World Table* 10.01⁵, que contém, para o período em questão, informações de PIB *per capita*, exportações e importações disponíveis para os países definidos. A utilização dessa base de dados é fundamental para o objetivo deste trabalho, uma vez que padroniza os valores e torna possível uma comparação entre os dois casos ao expressar as variáveis na paridade do poder de compra.

Os dados analisados para a comparação entre os casos brasileiro e sul-coreano são o PIB *per capita*, a participação das exportações e das importações no PIB e o grau de abertura comercial dos países, calculado pela soma do grau de participação das exportações e das importações no PIB. A partir desses dados, serão elaborados gráficos com o intuito de facilitar a comparação. O período em análise começa em 1950⁶, primeiro ano em que os dados estão disponíveis, e é estendido para as duas primeiras décadas do século XXI, finalizando em 2019, a fim de medir os impactos a longo prazo dos dois modelos de industrialização e evitar possíveis distorções provocadas pela Pandemia de COVID-19.

3. CEPAL e o estruturalismo

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) foi criada, em 1948, como uma das cinco comissões regionais da ONU, com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico da América Latina e, posteriormente, do Caribe. Sua meta primordial era reduzir a dependência das economias da região em relação à exportação de matérias-primas, por meio da industrialização e integração regional. Ao longo das décadas, a CEPAL ampliou seu escopo para incluir outras temáticas, como problemas de desigualdade, de sustentabilidade e questões sociais.

Raúl Prebisch, em seu artigo seminal publicado em 1949, intitulado *O Desenvolvimento Econômico da América Latina e seus Principais Problemas*, analisa o papel que a divisão internacional do trabalho, consolidada no século XIX, atribuiu aos países latino-americanos como produtores de bens primários para os grandes centros industriais. Ele argumenta que a teoria econômica clássica, ao assumir que os frutos do progresso técnico seriam distribuídos igualmente via comércio internacional, falha por não considerar as desigualdades estruturais entre centro e periferia. Isso se manifesta na tendência histórica de queda dos preços dos

⁵ A *Penn World Table* (PWT) 10.01 é uma base de dados que fornece informações sobre níveis relativos de renda, produção, insumos e produtividade, abrangendo 183 países entre 1950 e 2019. Foi desenvolvida e é mantida por membros da Universidade da Califórnia, Davis e do Centro de Crescimento e Desenvolvimento de Groningen, da Universidade de Groningen.

⁶ Na *Penn World Table* os dados sul-coreanos começam a partir de 1953.



produtos primários em relação aos produtos industriais, o que limita os ganhos dos países periféricos frente ao progresso técnico global.

O autor identifica a existência de um desequilíbrio estrutural entre centro e periferia, no qual os países centrais não apenas absorvem os frutos de seu próprio progresso técnico, como também se apropriam dos ganhos de produtividade gerados na periferia. Dessa forma, o centro mantém seu padrão de renda, enquanto a periferia permanece presa a dificuldades estruturais persistentes. Diante desse cenário, Prebisch argumenta que a industrialização constitui um caminho indispensável para que os países da periferia se apropriem de parte dos benefícios do progresso técnico e elevem progressivamente seu nível de renda.

A CEPAL desempenhou um papel fundamental no processo de desenvolvimento econômico dos países latino-americanos, com destaque para o caso brasileiro. A partir da perspectiva estruturalista cepalina, derivam importantes estratégias econômicas, como o nacional-desenvolvimentismo e o modelo de industrialização por substituição de importações. De acordo com Bresser-Pereira e Gala (2010), o estruturalismo latino-americano pode ser resumido em algumas proposições:

a) deterioração dos termos de troca: observou-se, ao longo dos anos, uma tendência de queda nos preços dos produtos primários, exportados pelos países subdesenvolvidos, em relação ao preço dos produtos manufaturados, produzidos pelos países desenvolvidos e importados pelos subdesenvolvidos. Essa tendência tornou necessária a intervenção do Estado na economia;

b) papel central do Estado no desenvolvimento econômico: uma vez que o mercado por si só não seria o promotor do crescimento, o Estado deveria assumir esse papel, tornando-se assim responsável pelo planejamento, investimento e coordenação do processo;

c) desenvolvimento como processo estrutural: ao contrário do que foi proposto pela teoria neoclássica, para que ocorra o desenvolvimento é necessária a transferência de mão de obra para setores com alto valor adicionado *per capita*, justificando assim as políticas de industrialização do Estado;

d) subdesenvolvimento como resultado da subordinação externa: o subdesenvolvimento não é visto como um estágio de atraso no desenvolvimento do país, mas sim como o resultado de uma subordinação imposta pelos países industrializados. Isso fundamenta a necessidade de uma estratégia nacional de desenvolvimento para reduzir a disparidade do nível de renda com os países mais desenvolvidos;

e) oferta ilimitada de mão de obra: a abundância de mão de obra em setores de baixa produtividade reduz os salários e gera insuficiência de demanda, ou de incentivos, para o investimento privado;



f) tese da indústria infante: defende a proteção à indústria nascente por meio de tarifas, até que ela se torne competitiva, e o modelo de substituição de importações;

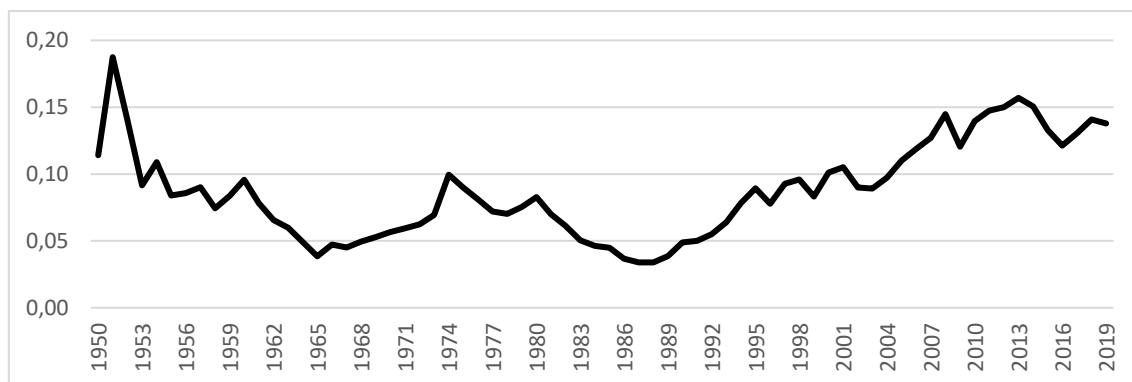
g) inflação estrutural: a estabilidade de preços – especialmente nos países ricos – é difícil em virtude das imperfeições do mercado, sobretudo no setor agrícola. Mesmo com aumentos na demanda, os preços não se mantêm estáveis, pois a oferta de alimentos não responde na mesma velocidade;

h) limitação da poupança interna e dependência externa: os países latino-americanos não têm poupança interna suficiente para financiar o seu desenvolvimento. Como a elasticidade-renda de suas importações é maior do que a elasticidade-renda de exportações de bens primários nos países ricos, argumenta-se assim em favor da busca do *big push* ou do crescimento com poupança externa.

4. O caso brasileiro: industrialização por substituição de importações

Para compreender a política econômica brasileira no século XX, deve-se, em primeiro lugar, analisar a produção cafeeira e sua crise na primeira metade do século. Segundo Furtado (2007), entre 1929 e 1931, o poder de compra da moeda nacional caiu no exterior 50% mais do que internamente e observou-se uma redução de mais de 60% na quantidade das importações. Com a queda do preço internacional do café, a consequente redução na receita das exportações e o encarecimento das importações devido à desvalorização da moeda, a produção nacional voltou-se para o mercado interno.

A estratégia brasileira de industrialização por substituição de importações se deu por meio do incentivo à produção nacional, impondo alíquotas e tarifas sobre os produtos importados a fim de proteger o desenvolvimento inicial da indústria nacional até que se tornasse competitiva no mercado internacional. A substituição de importações começou pela produção de bens de consumo popular, expandindo-se para outros setores, até alcançar a produção de bens de capital. No Brasil, a proteção industrial efetiva chegou a 113% em 1966 (Krugman, 2015). Como mostra o gráfico abaixo, essa estratégia levou à redução da participação das importações no PIB brasileiro:

**Figura 1- Importações brasileiras como porcentagem do PIB**

Fonte: PWT 10.01. Elaboração própria.

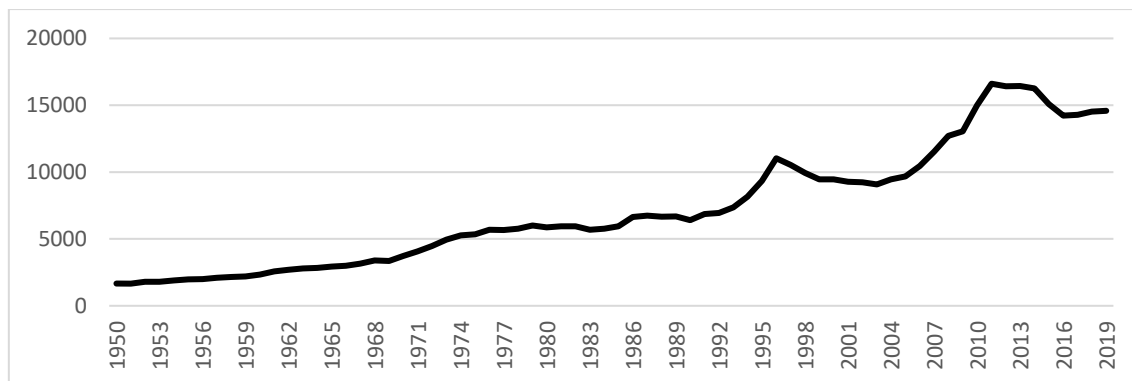
Como mostra Suzigan (2012), segundo dados do IBGE, a produção industrial brasileira apresentou uma taxa média anual de crescimento entre 1912 e 1929 de 4,3%, alcançando 8,7% no período de 1933 a 1980. Contudo, o declínio do crescimento médio anual da produção industrial brasileira nas décadas seguintes a 1980 é forte e evidencia a limitação do modelo brasileiro de industrialização por substituição de importações. Entre 1981 e 1999, a taxa média anual de crescimento da produção industrial brasileira foi de 0,7%.

A economia brasileira da década de 1980 merece um olhar mais cuidadoso. Frequentemente lembrada como a “década perdida”, o período ficou marcado por uma profunda crise econômica, estagnação do crescimento e forte instabilidade política. Apesar de outras economias latino-americanas terem vivido situações semelhantes, o caso brasileiro assume características particulares. O crescimento econômico estagnou, a desigualdade social se agravou e a hiperinflação corroeu o poder de compra da população. Por outro lado, deve-se ressaltar que houve avanços institucionais importantes, que prepararam o terreno para os processos de estabilização econômica e consolidação democrática na década seguinte.

O sucesso ou o fracasso do modelo de industrialização brasileiro por substituição de importações é controverso. A economia brasileira apresentou um crescimento econômico estável com um alto grau de industrialização até o início da década de 1980. Contudo, a estagnação e o processo de desindustrialização dos anos seguintes evidenciam que a estratégia adotada não trouxe o desenvolvimento industrial e econômico desejado. Ao ser comparada com diferentes modelos adotados por outros países em desenvolvimento, apresenta resultados piores.



Figura 2 - PIB per capita brasileiro



Fonte: PWT 10.01. Elaboração própria.

5. A rápida ascensão asiática: o caso sul-coreano

A partir da década de 1960, um grupo de países do leste asiático ganhou destaque pelo acelerado crescimento econômico, possibilitado por uma combinação de fatores políticos, macroeconômicos e sociais: os Tigres Asiáticos. Composto por Taiwan, Hong Kong, Coreia do Sul e Singapura, esse grupo de países viveu uma ascensão econômica impressionante e viu sua renda *per capita* convergir para níveis de países desenvolvidos. Algumas décadas depois, a lista de economias asiáticas em rápido crescimento já era consideravelmente maior e incluía países como China, Índia, Filipinas, Indonésia, Malásia, Tailândia e Vietnã. Para este estudo, será tomada a Coreia do Sul como referência.

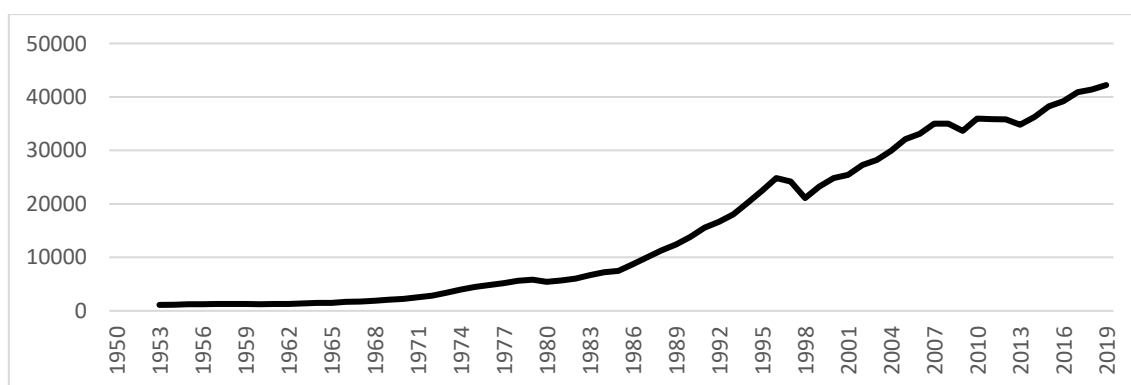
Ao analisar o processo de desenvolvimento econômico sul-coreano, deve-se atentar para alguns fatos históricos do processo. A Coreia do Sul conquistou sua independência em 1945, no final da Segunda Guerra Mundial no Pacífico, com a rendição japonesa. Contudo, como apontam Yoon e Souza (2001), a herança foi a pior possível, com uma situação de extrema pobreza, ausência de capital, físico e humano, e graves desequilíbrios econômicos internos. Alguns anos depois, em 1950, a Coreia do Sul enfrentou uma nova situação delicada de sua história: a Guerra da Coreia, conflito que durou três anos e trouxe um período de estagnação econômica para o país.

Como coloca Dall'Acqua (1991), a Coreia do Sul passou por um primeiro momento de reconstrução econômica e, principalmente, combate à desigualdade. O objetivo inicial do processo de industrialização foi transformar-se em uma economia autossuficiente. Contudo, o surgimento de incentivos à abertura comercial coreana, como o sucesso de seu vizinho Japão no período pós-guerra, provocou alterações no plano de industrialização do país.



A década de 1960 é de profunda importância para a história da Coreia do Sul. Em 1961, o país passou por um golpe de Estado, liderado pelo general Park Chung-hee, que se manteve no poder até 1979. Foi nos primeiros anos do governo do general Park que ocorreu a transição do modelo de industrialização sul-coreano, antes baseado na substituição de importações, para o modelo voltado para as exportações. Deve-se reforçar que esse processo foi marcado pela presença do Estado, seja de forma ativa, por meio de planos econômicos, seja deixando o livre funcionamento do mercado. Nos anos 1970, a Coreia do Sul consolidou o seu modelo de industrialização voltado para o exterior, alcançando um rápido crescimento econômico, como evidenciado no gráfico abaixo.

Figura 3 - PIB *per capita* sul-coreano

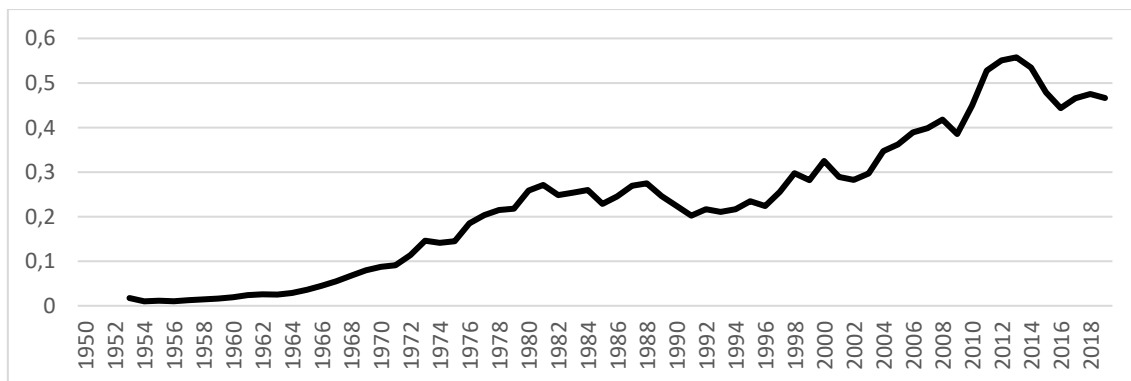


Fonte: PWT 10.01. Elaboração própria.

Alguns fatores explicam o rápido crescimento da economia sul-coreana, como investimentos em capital, físico e humano, tecnologia, legislações trabalhistas, elevada taxa de poupança, estabilidade macroeconômica e, como fator comum às demais economias asiáticas, abertura comercial. De acordo com os dados da *Penn World Table* 10.01, em 1960, as exportações sul-coreanas correspondiam a aproximadamente 2% do PIB. Vinte anos depois, em 1980, esse valor chegava a quase 30% e, em 2013, a quase 60% do PIB.



Figura 4 - Exportações sul-coreanas como porcentagem do PIB



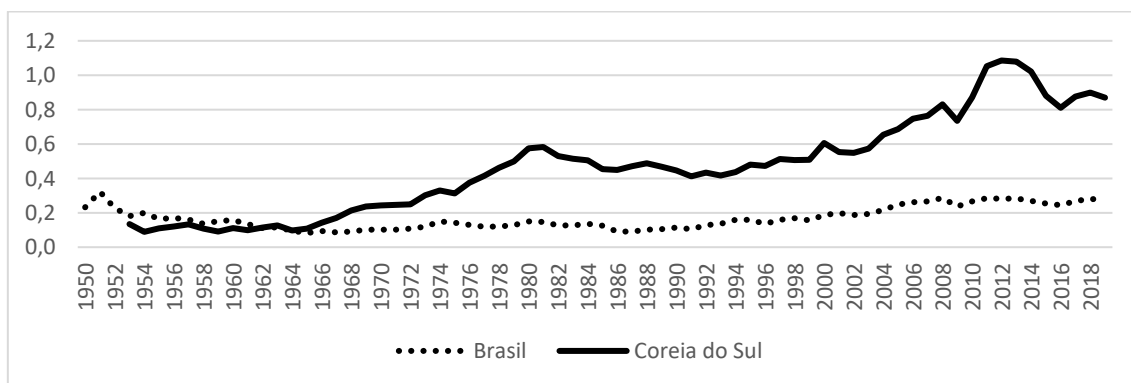
Fonte: PWT 10.01. Elaboração própria.

6. Comparação entre os casos brasileiro e sul-coreano

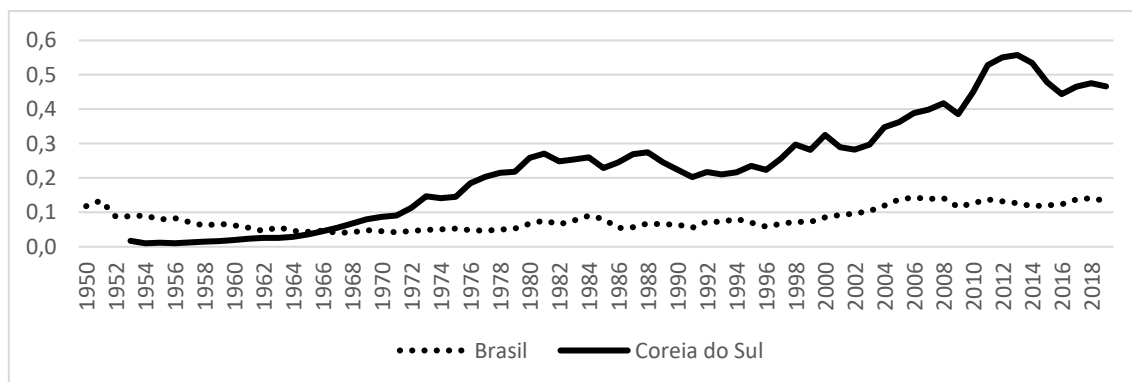
Ao comparar o caso brasileiro com o caso sul-coreano, deve-se levar em conta algumas diferenças estruturais no processo de industrialização de cada país. O Brasil, ao optar pelo modelo de substituição de importações, se estabeleceu como uma economia com um baixo grau de abertura comercial. A Coreia do Sul, por outro lado, ao adotar um modelo de industrialização voltado para as exportações, destaca-se como uma economia com um alto grau de abertura comercial. Tais diferenças evidenciam-se nos gráficos abaixo.

Até a década de 1960, Brasil e Coreia do Sul possuíam um grau de abertura semelhante. Contudo, principalmente a partir da década de 1970, observa-se um descolamento entre esses dois países: a Coreia do Sul, por meio de incentivos às exportações, tornou-se um país aberto comercialmente, enquanto o Brasil permaneceu como uma economia fechada.

Figura 5 - Grau de abertura comercial

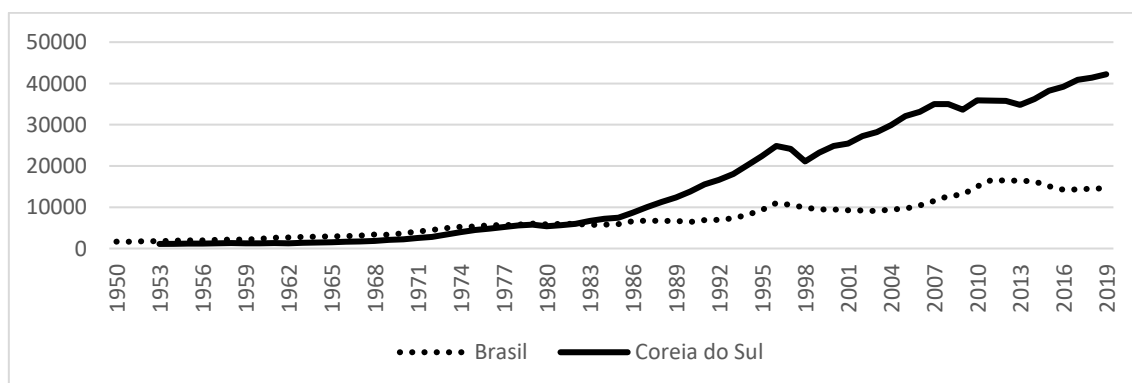


Fonte: PWT 10.01. Elaboração própria.

**Figura 6 - Exportações como porcentagem do PIB**

Fonte: PWT 10.01. Elaboração própria.

Ao comparar o crescimento do PIB *per capita* de ambos os países ao longo do período, o resultado condiz com o esperado: economias mais abertas e, conseqüentemente, mais integradas ao livre comércio, apresentam um melhor resultado econômico, uma vez que o processo de abertura e integração comercial tem um efeito global positivo, propiciando, particularmente, um crescimento econômico acelerado e estável no longo prazo. A Coreia do Sul, ao abrir sua economia e adotar uma estratégia de crescimento voltado para a exportação, atingiu rapidamente um nível de renda semelhante ao dos países desenvolvidos, enquanto o Brasil ainda vive uma experiência lenta e menos intensa de desenvolvimento econômico.

Figura 7 - PIB per capita

Fonte: PWT 10.01. Elaboração própria.

Mesmo no nível de firma, uma maior abertura para o mercado externo tem uma correlação positiva com o desempenho econômico. Gomes e Ellery Jr (2007) mostram uma relação positiva entre exportações e produtividade do trabalho. Além disso, firmas que exportam para um número maior de mercados importadores costumam ser mais produtivas do que aquelas que exportam para um número menor de mercados importadores. Ao analisarem a



relação entre exportações e tamanho das firmas, os autores encontram uma nova relação positiva: firmas exportadoras apresentam um desempenho comercial no mercado interno superior ao das firmas que não exportam. Adicionalmente, firmas que possuem uma maior parcela do mercado interno tendem a exportar para um número maior de mercados.

Estimar até que ponto a abertura comercial é capaz de explicar os casos de sucesso de crescimento econômico, como o sul-coreano, ainda é um desafio. Outros fatores também foram fundamentais para esse processo e contribuíram diretamente para a rápida ascensão, como investimentos em capital, físico e humano, tecnologia e elevadas taxas de poupança. Entretanto, países latino-americanos, como o México e o próprio Brasil, viveram também um período de abertura de suas economias algumas décadas depois, mas não alcançaram os resultados apresentados pelos países asiáticos, o que sugere que os outros fatores citados no processo de rápido crescimento da Coreia do Sul desempenham papel central no fenômeno do acelerado desenvolvimento das economias asiáticas.

7. Conclusão

Ao comparar as estratégias de industrialização adotadas pelo Brasil e pela Coreia do Sul ao longo do século XX, identifica-se a existência de estratégias distintas, moldadas por contextos históricos, políticos, sociais e econômicos específicos. O Brasil optou por um modelo de industrialização por substituição de importações, fortemente baseado na proteção do mercado interno, por meio de altas tarifas alfandegárias e barreiras comerciais, além de uma intensa intervenção estatal na economia. Esse modelo visava reduzir a dependência de produtos manufaturados estrangeiros, promovendo um processo de industrialização voltado, inicialmente, para o abastecimento do mercado doméstico.

A Coreia do Sul, por sua vez, iniciou seu processo de industrialização com um caminho semelhante ao do Brasil, também contando com forte atuação do Estado e com políticas protecionistas em certos setores produtivos. No entanto, a partir da década de 1960, o país promoveu uma mudança estratégica significativa, adotando um modelo de industrialização voltado para a exportação. Essa transição implicou a abertura da economia, um maior incentivo à competitividade internacional e a busca por mercados externos para seus produtos manufaturados, gerando crescimento acelerado, modernização industrial e inserção dinâmica no sistema econômico global.

A análise dos dados disponíveis sobre o desempenho de ambas as economias ao longo das décadas permite sugerir que a alternativa sul-coreana por uma economia mais aberta e



integrada ao comércio internacional contribuiu para um crescimento acelerado e sustentável no longo prazo. Tal estratégia possibilitou ao país alcançar elevados níveis de produtividade, inovação tecnológica e qualificação da sua mão de obra, o que permitiu a elevação significativa do nível de renda per capita do país, colocando a Coreia do Sul entre as economias mais desenvolvidas do mundo.

O Brasil, embora tenha experimentado um notável crescimento industrial até a década de 1980, esbarrou em limitações estruturais, como baixa competitividade externa, dependência tecnológica, falta de estímulos à inovação e pouca diversificação das exportações. Com o tempo, essas fragilidades resultaram em uma trajetória de crescimento econômico instável, marcada por recorrentes crises, baixa produtividade e um grau de integração internacional bastante limitado.

É fundamental ressaltar que a simples abertura comercial não é, por si só, uma garantia do sucesso econômico. O caso sul-coreano evidencia que a abertura econômica e a integração ao mercado global foram acompanhadas por um conjunto de reformas sociais, políticas e econômicas complementares, que incluíram investimentos em capital, físico e humano, tecnologia, fortalecimento institucional, apoio à inovação e estabilidade macroeconômica.

Dessa forma, o comércio exterior atuou como um forte motor do crescimento. Para o Brasil, ainda marcado por certa resistência histórica à integração internacional, a experiência sul-coreana oferece lições valiosas sobre como combinar abertura comercial com políticas econômicas e sociais eficazes para fomentar o desenvolvimento econômico sustentável e duradouro.



Referências

BANCO MUNDIAL. **World Bank Country and Lending Groups. Data Help Desk.** Disponível em: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>. Acesso em: 19 jun. 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Conceito histórico de desenvolvimento econômico.** São Paulo: FGV EESP, 2007. (Textos para Discussão FGV EESP, nº 157).

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GALA, Paulo. **Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento.** Revista de Economia Política, v. 30(4), p. 663-686, 2010.

DALL'ACQUA, Fernando. **Crescimento e estabilização na Coréia do Sul, 1950-86.** Revista Brasileira de Economia, v. 45(1), p. 103-125, 1991.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GOMES, Victor; ELLERY JR, Roberto. **Perfil das exportações, produtividade e tamanho das firmas no Brasil.** Revista Brasileira de Economia, v. 61(1), p. 33-48, 2007.

KRUGMAN, Paul R.; OBSTFELD, Maurice; MELITZ, Marc J. **Economia Internacional.** São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2015.

PREBISCH, Raúl. **O Desenvolvimento Econômico da América Latina e seus Principais Problemas.** Revista Brasileira de Economia, v. 3(3), p. 47-100, 1949.

ROS, Jaime. **Rethinking Economic Development, Growth and Institutions.** Oxford: Oxford University Press, 2013.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SUZIGAN, Wilson. **Industrialização brasileira em perspectiva histórica.** História Econômica & História de Empresas, v. 3(2), p. 7-25, 2012.

TODARO, Michael P.; SMITH, Stephen C. **Economic Development.** 13. ed. Harlow, England: Pearson, 2020.

YOON, Taek Dong; SOUZA, Nali de Jesus de. **Uma análise empírica sobre os fatores do desenvolvimento econômico da Coréia do Sul: 1961-1990.** Estudos Econômicos (São Paulo), São Paulo, Brasil, v. 31(2), p. 321-367, 2001.



A Construção da Agenda de Gênero no Comércio Internacional: Oportunidades e Limitações

Building the Gender Agenda in International Trade: Opportunities and Limitations

Bárbara Linne Soares do Carmo⁷

Camille Bionda Pereira Mendes⁸

Emanuelle Alves Mota⁹

Lenira Vitoria Barroso de Oliveira¹⁰

Resumo: Este artigo analisa a construção da agenda de gênero no comércio internacional, destacando oportunidades e limitações enfrentadas por mulheres nesse contexto. A partir de uma abordagem comparada, investiga-se como a perspectiva de gênero tem sido incorporada nas políticas comerciais da OMC e da OCDE, sob uma ótica crítica feminista que compreende as desigualdades como estruturais e historicamente construídas no sistema econômico global. Embora iniciativas como a Declaração de Buenos Aires (2017) e a Iniciativa de Gênero da OCDE (2010) representem avanços institucionais, sua efetividade é limitada por serem de natureza não vinculante, apresentarem fragilidades nos mecanismos de monitoramento e não estabelecerem metas concretas. O estudo discute ainda a marginalização histórica das mulheres na economia e investiga entraves como a divisão sexual do trabalho, barreiras legais e acesso desigual ao financiamento. Também, questiona-se os limites da liberalização comercial como

⁷ Graduada em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília; barbara.linne.soares@gmail.com.

⁸ Graduanda de Relações Internacionais pela Universidade de Brasília; camillebionda@gmail.com.

⁹ Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília; emanuellemotaa@gmail.com.

¹⁰ Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília; leniravitoria2003@gmail.com.



ferramenta de empoderamento, defendendo políticas públicas interseccionais. Conclui-se que o comércio pode contribuir para o desenvolvimento sustentável, mas sua efetividade na promoção da igualdade de gênero exige compromissos políticos firmes e mecanismos institucionais mais robustos.

Palavras-chave: Gênero; Comércio Internacional; Desenvolvimento Econômico; OMC; OCDE.

Abstract: This article analyzes the construction of the gender agenda in international trade, highlighting the opportunities and limitations faced by women in this context. From a comparative approach, it investigates how the gender perspective has been incorporated into WTO and OECD trade policies, from a critical feminist perspective that understands inequalities as structural and historically constructed in the global economic system. Although initiatives such as the Buenos Aires Declaration (2017) and the OECD Gender Initiative (2010) represent institutional advances, their effectiveness is limited because they are non-binding, weaknesses in monitoring mechanisms and do not set concrete targets. The study also discusses the historical marginalization of women in the economy and investigates obstacles such as the sexual division of labour, legal barriers and unequal access to finance. It also questions the limits of trade liberalization as a tool for empowerment, advocating intersectional public policies. It concludes that trade can contribute to sustainable development, but its effectiveness in promoting gender equality requires firm political commitments and more robust institutional mechanisms.

Keywords: Gender; International Trade; Economic Development; WTO; OECD.



1. Introdução

A questão de gênero e suas implicações no comércio internacional é um tema cada vez mais explorado nos diversos âmbitos de discussões globais. A tendência de inclusão do tema nas agendas de debates dos fóruns multilaterais é verificada em organizações internacionais relevantes do comércio internacional (CI), como a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), além de aparecerem em destaque nas discussões de grupos informais, como o Grupo dos 20 (G20). A importância de tal agenda se traduz na impossibilidade de ser neutralizada a responsabilidade de órgãos políticos domésticos e internacionais acerca do tema das desigualdades de gênero na esfera econômica (Ferreira, 2024).

Em consonância com estudos atualizados acerca do tema de gênero, é possível apontar o papel da mulher nas esferas pública e privada para, assim, entender o papel fundamental da questão na área do comércio. As mulheres ao longo da história ocuparam, principalmente, responsabilidades domésticas, como cuidar de crianças e afazeres da casa, portanto, as relações de poder dentro do casamento não eram debatidas na esfera pública (Biroli, 2018). Desse modo, questões como estupro e violência doméstica cometida por seus parceiros, os quais se entendiam como donos da “propriedade mulher” eram deixados de fora das responsabilidades do Estado.

Nesse sentido, foi socialmente naturalizado que os homens praticassem seus direitos políticos e participassem ativamente da vida pública, exercendo plenamente a democracia, enquanto as mulheres eram limitadas aos cuidados da casa e ao ambiente privado, muitas vezes abusivo (Biroli, 2018). Essa separação entre público e privado, amplamente discutida por autoras feministas como Susan Moller Okin (2008) e Sofia Aboim (2012), ajuda a explicar como a subordinação das mulheres foi tratada como uma questão particular, fora do escopo das políticas públicas e dos direitos civis. Ao invisibilizar as relações de poder no âmbito doméstico, essa dicotomia contribuiu para a marginalização das mulheres nas estruturas institucionais e econômicas, incluindo o comércio internacional.

Diante dessa realidade, seus direitos políticos foram morosamente conquistados ao longo do tempo e as mulheres começaram a participar mais da vida pública, ocupando espaços de trabalho remunerado, até mesmo em cargos de liderança, e ter independência financeira, sobretudo, após a Segunda Guerra Mundial devido às perdas inestimáveis de mão de obra masculina, países arrasados e a nova ordem política internacional bipolar (Fujita, 2015).



Todavia, as mulheres ainda sofrem os efeitos das tradições enraizadas nas sociedades, reforçando o papel delas na esfera privada, como cuidados dos filhos e do lar, sem qualquer remuneração adicional, caracterizando dupla ou até mesmo tripla jornada de trabalho. Além disso, ainda enfrentam discriminação no momento de contratação caso tenham filhos, assim como com a diferenciação salarial desfavorável entre homens e mulheres nos mesmos cargos e com a estereotipação na educação das mulheres que não são incentivadas para as áreas de exatas e de ciência e tecnologia (Castro, 2021). Também são alarmantes a falta de participação das mulheres no comércio internacional, com barreiras não tarifárias que afetam diretamente mulheres empreendedoras, bem como a carência de igual financiamento a empresas de propriedade feminina, principalmente no setor tecnológico (OCDE, 2012).

Tendo em vista os fatos mencionados, são suscitados alguns questionamentos como: quais são os reais impactos do comércio internacional sobre as mulheres? O que é liberalização comercial e quais são seus impactos relacionados à equidade de gênero? Quais são as abordagens de gênero existentes nas organizações como a OCDE e a OMC? As iniciativas propostas por essas organizações são suficientes para reduzir as desigualdades de gênero no comércio internacional? A predominância de *soft laws*¹¹ nos tratados internacionais de comércio limita avanços concretos ou permite maior flexibilidade para adaptação local? Por que a implementação dessas medidas, apesar dos esforços para integrar a perspectiva de gênero nas políticas comerciais, ainda é lenta e pouco eficaz?

Todas as questões colocadas buscam desafiar a visão do comércio como motor de desenvolvimento econômico e social, e evidenciam a necessidade de um debate aprofundado sobre os desafios e as limitações das políticas de igualdade de gênero no comércio global que serão discutidas ao longo deste artigo.

Este trabalho buscará investigar, portanto, por meio de uma análise comparada¹², as abordagens e as iniciativas da OMC e da OCDE para a inclusão do tema de gênero no comércio internacional. Levando em consideração o modelo de Przeworski e Teune (1970) de “sistemas mais semelhantes”, o trabalho adotará esse modelo de pesquisa comparada que busca manter constante a maioria das variáveis (Hopkin, 2010, p. 292-293), com o fito de encontrar as semelhanças e as diferenças nas perspectivas de gênero de ambas as organizações.

¹¹ *Soft Law* são resoluções, recomendações, declarações e decisões que possuem caráter juridicamente não-vinculativo. Não estão em estrita conformidade com a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969, mas que podem desempenhar um papel influente na política nacional e internacional (Gomes, 2012).

¹² O método comparativo é uma ferramenta fundamental nas ciências sociais e políticas, utilizada para desenvolver, testar e refinar teorias sobre relações de causalidade (Hopkin, 2010).



Para esse fim, inicialmente, será apresentado na primeira seção um panorama teórico e institucional sobre essa temática, a fim de introduzir seus principais debates na contemporaneidade. Logo, será exposta uma breve contextualização histórica dessa agenda no âmbito da OMC, OCDE e outras organizações internacionais relevantes, com vista a explorar, posteriormente, alguns desafios persistentes envolvendo a inclusão do debate de gênero no CI. Outrossim, serão apresentadas as principais iniciativas de ambas as organizações para avançar com essa agenda e, por fim, serão postuladas algumas recomendações para que de fato se alcance um CI mais inclusivo e com benefícios compartilhados para diferentes grupos sociais.

2. O debate sobre os impactos do comércio internacional sobre as mulheres

Como mencionado anteriormente, mulheres e homens são afetados de diferentes maneiras pelas dinâmicas comerciais globais e suas recentes transformações. Nessa perspectiva, nota-se que diversos fatores estruturais contribuem para a persistência das desigualdades de gênero no contexto econômico internacional. Primeiramente, as mulheres encontram uma série de barreiras que limitam sua participação plena no comércio internacional (Castro, 2021), incluindo discriminação legal, vieses culturais, vulnerabilidade nas cadeias de valor etc. Em muitos países, existem até mesmo restrições legais que impedem as mulheres de trabalharem ou abrirem negócios sem autorização de um guardião masculino. Além disso, os papéis de gênero tradicionais restringem a inserção feminina em setores mais competitivos, enquanto a sobrecarga com atividades domésticas reduz seu acesso a treinamentos e *networking*.

Nesse contexto, percebe-se que a liberalização comercial, isto é, a redução de barreiras ao comércio, pode ter efeitos contraditórios sobre as mulheres. Ao mesmo tempo que existem oportunidades para a ampliação do acesso ao mercado de trabalho formal, há também desafios significativos. Por um lado, esse processo pode aumentar as diferenças salariais entre os sexos e criar condições de trabalho mais precárias para as mulheres nos países em desenvolvimento (PEDs) (Bahri; López; Remy, 2023, p. 7). Isso pode ocorrer devido à pressão causada pela liberalização do comércio que tem o potencial de gerar a volatilidade do emprego, o aumento da necessidade de trabalhadores flexíveis, más condições de trabalho, baixos salários e o desemprego em determinados setores – o que afeta, sobretudo, os PEDs.

Além disso, essa liberalização torna mais propício para que as trabalhadoras e produtoras contribuam para a força de trabalho não qualificada em setores voltados para a exportação e permaneçam concentradas em atividades de baixa qualificação, com pouca chance de acesso a empregos de alto valor agregado (Bahri; López; Remy, 2023). Ademais, a crescente



digitalização do comércio pode ampliar ainda mais as desigualdades existentes na esfera digital, sobretudo, se não forem criadas políticas inclusivas.

Por outro lado, o comércio pode facilitar a transição das mulheres da economia informal para a formalidade, proporcionando melhores condições de trabalho e maior segurança financeira (Bahri; López; Remy, 2023). De acordo com estudos do Banco Mundial e da OMC – como o *Women and Trade: The Role of Trade in Promoting Gender Equality* (2020) – as colaboradoras têm menos probabilidade de trabalhar informalmente se forem empregadas em setores que comercializam mais ou estão mais integrados às cadeias globais de valor.

Diante desse panorama, nota-se que existem múltiplas perspectivas sobre os impactos da liberalização do comércio sobre as mulheres, desde as mais favoráveis até as mais críticas. Ao adotarem uma lógica mais liberal, organizações internacionais, como a OMC e a OCDE, demonstram se alinhar com a postura mais favorável que tende a ver de maneira positiva a inserção das mulheres no CI – uma discussão que será melhor explorada nas próximas seções.

2.1. As abordagens da OCDE e da OMC em relação a igualdade de gênero no comércio internacional

Haja vista o impacto do comércio internacional sobre as mulheres, os organismos e instituições internacionais têm adotado, principalmente nos últimos anos, algumas medidas para promover a igualdade de gênero no comércio. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por exemplo, tem se destacado na formulação de diretrizes e recomendações para incentivar a equidade de gênero. A Iniciativa de Gênero da OCDE, lançada em 2010, buscou avaliar barreiras estruturais em educação, emprego e empreendedorismo, a fim de formular boas práticas a serem adotadas pelos países que fazem parte dessa organização (Silva, 2018, p. 23). Já em 2013, foi adotada a Recomendação sobre Igualdade de Gênero na Educação, Emprego e Empreendedorismo, incentivando a criação de legislações e políticas públicas que promovam a inclusão feminina. Além disso, a OCDE mantém um banco de dados desagregado por gênero, permitindo análises detalhadas sobre o impacto do comércio internacional na vida das mulheres (Silva, 2018).

A Organização Mundial do Comércio (OMC) também tem buscado avançar na incorporação da perspectiva de gênero em suas políticas. A Declaração de Buenos Aires, de 2017, reconheceu a importância do comércio inclusivo para o empoderamento econômico das mulheres (Silva, 2018, p. 40-43). O Plano de Ação sobre Comércio e Gênero, também lançado pela OMC em 2017, propõe medidas concretas para aumentar a participação feminina no comércio global. Além disso, foi criado um Ponto Focal sobre Comércio e Gênero para



coordenar iniciativas dentro da OMC e fortalecer a presença feminina no setor comercial (Silva, 2018).

A partir das iniciativas criadas no âmbito dessas duas organizações – que serão melhor exploradas posteriormente – nota-se um avanço gradual na inserção do gênero na área do comércio internacional. Outro aspecto que chama a atenção, é o fato dessas iniciativas serem tão recentes – sendo a maioria da segunda década do século XXI – algo que já demonstra a morosidade para que o tema de gênero fosse pautado e realmente levado em consideração nas discussões de CI – como será discutido na próxima seção.

3. A evolução da agenda de gênero no comércio internacional

Como observado anteriormente, nas últimas décadas, políticas voltadas à promoção da igualdade de gênero ganharam destaque no comércio internacional. A incorporação dessas políticas tem sido realizada de forma distinta, a depender do nível da desigualdade que se busca enfrentar e dos meios de transmissão que se objetiva intervir para garantir esse direito. Nesse sentido, entende-se como incorporação da perspectiva de gênero nas dinâmicas comerciais: a aplicação de uma nova concepção ao empoderamento das mulheres em objetivos e disposições dos acordos comerciais; a adoção de uma política exterior feminista direcionada a promover estratégias para cooperação econômica; desenvolvimento de programas que visam apoiar a participação ativa das mulheres nos processos de negociações, desde a formulação até a implementação das medidas estabelecidas; internacionalização de empresas conduzidas por mulheres, entre outros (Ferreira; Castilho, 2024).

Embora as mudanças sejam perceptíveis, infere-se que o processo de incorporação dessas práticas ocorreu de forma gradual, permanecendo como um campo ainda em fase de consolidação nos organismos multilaterais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC) e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). À vista disso, para compreender melhor as políticas existentes sobre gênero no comércio internacional, bem como oportunidades e estratégias para avançar nessa agenda temática, é interessante rastrear as interfaces iniciais que, aos poucos, levaram ao reconhecimento da igualdade de gênero como um assunto prioritário no desenvolvimento sustentável e nas estruturas econômicas globais.

A relação entre comércio e gênero pode ser traçada inicialmente na segunda metade do século XX, mais precisamente após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), quando as discussões sobre as desigualdades de gênero começaram a ganhar espaço em movimentos sociais de direitos humanos (Alves, 2018, p. 151-152). Diante de um mundo abalado pelos



conflitos de poder, os movimentos sociais desempenharam um papel crucial para impulsionar mudanças políticas e econômicas em diversas partes do globo. Contribuíram, por exemplo, nos processos de descolonização e independência das nações asiáticas e africanas, na luta por direitos civis e reformas democráticas, na igualdade racial e de gênero etc. No que diz respeito às questões feministas, esses movimentos trouxeram à tona as disparidades entre homens e mulheres na esfera econômica, que se estendia desde a produção e o consumo até o acesso a mercados, propriedades e trabalhos remunerados (Santos, 2011).

Posto isso, em 1957, é estabelecido o Tratado de Roma, acordo internacional que criou a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e que possibilitou a formação de um mercado comum e união aduaneira entre os seus membros. Embora a igualdade de gênero não fosse o foco central no processo de elaboração do tratado, o princípio da igualdade das remunerações entre homens e mulheres menciona brevemente, no artigo 119, a adoção de mecanismos que possam garantir a homens e mulheres a igualdade salarial por desempenho do mesmo trabalho. No mais, esse artigo dispõe sobre acesso igualitário às condições dignas de trabalho e aos bens e serviços de forma geral (União Europeia, 1957). A criação desse tratado e a sua ratificação pelos países possibilitou o reconhecimento da discriminação de gênero como um problema nas atividades comerciais e despertou obrigações às partes para corrigir essa disparidade.

No entanto, foi somente a partir dos anos 1990 que se observa uma tendência crescente da inclusão de disposições de gênero em acordos de comércio e em debates internacionais. Esse crescimento pode ser explicado pela ideia de que a década de 1990 é compreendida como o “período áureo do multilateralismo” ou também chamado de “a década das conferências”, sendo esse último conceito formulado pelo embaixador José Augusto Lindgren-Alves para evidenciar o:

[...] avanço na definição de garantias específicas de direitos humanos, sendo marcada pelo ciclo de conferências mundiais convocadas pelas Nações Unidas: criança (1990), meio ambiente (1992), direitos humanos (1993), população (1994), desenvolvimento social (1995), mulher (1995), alimentação (1996) (Alves, 2018, p. 21).

A abertura de espaços multilaterais, para o debate sobre temas interconectados no âmbito global, reforçou para as instituições internacionais a importância da aquisição de uma transversalidade nas políticas públicas, especialmente, tratando-se do enfoque de gênero nas dinâmicas econômicas, políticas e sociais. Sob essa perspectiva, em 1993, é constituído o Mercado Comum da África Oriental e Austral (*Common Market for Eastern and Southern Africa* - COMESA), com o objetivo de estabelecer a integração econômica entre os países da região. No tratado, pela primeira vez, foi incluído um capítulo com enfoque central na



participação das mulheres no desenvolvimento e nos negócios. Esse item específico do acordo visa garantir a participação ativa do público feminino no processo de desenvolvimento econômico, ao reconhecer o seu papel no crescimento e na prosperidade não apenas da região, mas de todo o comércio global (Comesa, 1994).

Em 1995, durante a IV Conferência Mundial sobre as Mulheres, realizada na China sob o lema “Ações para a Igualdade, Desenvolvimento e Paz”, foi elaborada a Declaração e Plataforma de Ação de Pequim, um marco global para avançar na garantia dos direitos das mulheres, os quais foram iniciados em 1975, por meio do próprio movimento feminista (Alves, 2018, p. 251). No contexto dessa conferência, diversos compromissos foram coordenados entre os representantes¹³, dentre eles, pode-se mencionar: a necessidade de reestruturação das instituições, ao buscar integrar uma perspectiva de gênero em todos os níveis; cooperação internacional para o fortalecimento de políticas públicas transversais; promoção de meios para o empoderamento feminino em um mundo em constante mudança; reconhecimento da participação feminina no processo de desenvolvimento econômico sustentável; adoção de medidas para a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres e meninas, bem como a remoção de todos os obstáculos à igualdade de gênero e ao empoderamento da mulher.

A IV Conferência sobre as Mulheres e a Plataforma de Ação de Pequim, adotada por 189 países, foi um ponto de virada para a agenda global relativo a igualdade de gênero, visto que houve a definição de objetivos estratégicos e ações para a obtenção da igualdade de gênero em doze áreas específicas, dentre elas, destaca-se a área de “Mulheres e Economia”, que visa corrigir as disparidades no acesso de homens e mulheres às estruturas econômicas e garantir a representação igualitária em todos os níveis dentro da economia global (CIG, 2013).

É interessante destacar que, durante esse período, a OMC, criada em 1995, não integrou explicitamente as questões de gênero nas negociações e discussões multilaterais, tampouco, adotou fóruns específicos sobre o tema dentro da organização. No entanto, ao longo dos anos, a OMC passou por algumas transformações e, a partir de 2016, a instituição foi se abrindo para discutir questões de gênero e suas implicações no comércio internacional (Silva, 2018). Nesse sentido,

¹³ De acordo com as Nações Unidas, mais de 17 mil participantes compareceram à conferência, incluindo 6 mil delegados governamentais nas negociações, mais de 4 mil representantes de ONGs credenciados, diversos funcionários públicos internacionais e cerca de 4 mil representantes da mídia. Um Fórum sobre ONGs realizado em Huairou, no norte de Pequim, também atraiu cerca de 30 mil participantes. Disponível em: <https://www.un.org/en/conferences/women/beijing1995>.



Em 2016, o Diretor Geral, Roberto Azevêdo, mencionou em seu discurso de abertura do Fórum Público da OMC a necessidade de criar um sistema mais inclusivo de comércio, a partir de uma estrutura que seja orientada para apoiar, entre outros grupos mais vulneráveis, as mulheres (Sayeg; Martes, 2021, p. 105-106).

O estudo sobre oportunidades e potenciais desafios em torno da temática de gênero também estava sendo objeto de discussão nas Conferências das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), com a atuação ativa da ONU Mulheres em parceria com a OMC e a OCDE (Silva, 2018). Essas discussões se intensificaram após o lançamento da Agenda 2030 da ONU em 2015, ao trazer o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5, que trata especificamente sobre a questão da igualdade de gênero. Diante disso, novas adaptações foram realizadas na arquitetura sistêmica global, de modo a englobar uma perspectiva transversal para o enfrentamento dos desafios relacionados à igualdade de gênero. Nesse contexto, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) surgem como um direcionamento para a elaboração de políticas públicas eficazes, uma vez que ao promover maior inclusão e acesso a oportunidades, obtém-se o patamar social necessário para um crescimento econômico sustentável (ONU, 2015).

O comércio internacional emerge, portanto, como um mecanismo estratégico para fomentar o desenvolvimento sustentável, incluindo a promoção da paridade de gênero. Por exemplo, países que não priorizam a questão de gênero, muitas vezes, se veem interdependentes devido ao comércio regional. Sob essa perspectiva, a inclusão de dispositivos sobre igualdade de gênero em acordos regionais de comércio, surge como uma estratégia para incentivar tais nações a assumirem obrigações internacionais em defesa dos direitos das mulheres. Nesse sentido, pode-se destacar o Chile, que a partir de 2016, passa a incluir sistematicamente em seus acordos comerciais, disposições e capítulos que versam sobre os desafios envolvendo a problemática relativa às desigualdades de gênero (Ferreira; Castilho, 2024).

No âmbito da OMC, a 11ª Conferência Ministerial em Buenos Aires designou um passo ambicioso para a consolidação da agenda de gênero no comércio internacional. Em 2017, os 118 membros e observadores da organização endossaram a Declaração Conjunta sobre Comércio e Empoderamento Feminino, reconhecendo formalmente a necessidade de incorporar a perspectiva de gênero na busca pelo crescimento inclusivo e sustentável¹⁴. Nessa ocasião, diversos compromissos de cooperação foram celebrados, como o compartilhamento de experiências sobre políticas e programas que incentivam a participação de mulheres na

¹⁴ Atualmente, 127 membros e observadores apoiam a declaração de Buenos Aires. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/womenandtrade_e/buenos_aires_declaration_e.htm.



economia; divisão de métodos de análise de políticas comerciais sob perspectiva de gênero; compartilhamento de métodos para coletar dados discriminados por gênero; trabalho em conjunto para a remoção de barreiras ao empoderamento e desenvolvimento econômico de mulheres (WTO, 2017).

Diante disso, essa declaração marca a transição sobre o posicionamento da OMC na interseção entre comércio e gênero, tendo em vista que, pela primeira vez, os membros da organização sinalizaram para a construção de uma política para a representatividade feminina, antes vista como uma questão a ser tratada somente na área de direitos humanos. Ademais, a celebração do documento levantou a possibilidade de dar início a uma era marcada pela regulamentação do comércio multilateral em paralelo a outros compromissos e fóruns de discussões globais, como a Agenda 2030, o G20 e a OCDE (Hannah; Scott; Wilkinson, 2018).

Como fruto dessa abertura, em parceria com a OCDE, o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), a OMC começou a publicar relatórios e pesquisas reconhecendo que, com a globalização, as mulheres foram afetadas de forma distinta no processo de evolução do comércio internacional¹⁵, como no controle dos recursos político-econômico e baixa representatividade feminina nas instâncias de poder de decisão e negociação nos fóruns multilaterais (Zarrilli, 2018). Além de analisar tais problemáticas, os relatórios também passaram a sugerir o ajuste de políticas comerciais como forma de fornecer oportunidades para promover a igualdade e ser um mecanismo direto para eliminar os desafios existentes relacionados às questões de gênero.

A título exemplificativo, destaca-se o *policy paper* “*Making Trade an Engine of Growth for All: The Case for Trade and for Policies to Facilitate Adjustment*” (2017), o qual foi elaborado, em conjunto, pela OMC, BM e FMI para tratar sobre a incidência das mudanças tecnológicas nas práticas econômicas e propor reformas na arquitetura financeira internacional, de forma a garantir eficiência no enfrentamento dos desafios globais. Sob esse prisma, o relatório ressalta que o comércio pode desempenhar um papel importante na promoção da

¹⁵ A globalização contribuiu significativamente para o desenvolvimento global, sendo o comércio internacional um dos principais motores desse processo. No entanto, apesar dos avanços em diversos setores, os benefícios da globalização não foram distribuídos de forma equitativa. O público feminino está entre as populações que ficaram à margem dos benefícios decorrentes da globalização. Embora a abertura dos mercados e as cadeias globais de valor tenham ampliado as oportunidades de inserção das mulheres no mercado de trabalho, essas conquistas, na maioria das vezes, vieram acompanhadas de empregos precarizados, salários reduzidos e pouca perspectiva de capacitação e ascensão profissional, quando comparadas aos homens. Essas limitações demonstram que o comércio internacional, no seu processo de evolução e enquanto instrumento da globalização, afeta homens e mulheres de forma distinta, ampliando as desigualdades de gênero – sobretudo em países em desenvolvimento. Disponível em: <https://www.cigionline.org/articles/international-trade-risk-leaving-women-behind/>.



inclusão social, contribuindo para a redução das disparidades de gênero e de raça. A maior concorrência gerada pela abertura comercial, tende a diminuir a discriminação feminina no mercado laboral, ao criar oportunidades com salários mais atrativos e melhores condições de trabalho para esse público (World Bank Group; International Monetary Fund; World Trade Organization, 2017, p. 23).

Em paralelo ao que foi posto anteriormente, no ano de 2020, um Grupo de Trabalho Informal sobre Comércio e Gênero foi estabelecido no âmbito da OMC, no sentido de reunir membros e observadores que buscam intensificar os esforços para aumentar a participação das mulheres no comércio global, o qual se tornou uma prioridade após o impacto desproporcional da pandemia da Covid-19 sobre o público feminino (Bahri; López; Remy, 2023).

É interessante destacar que o grupo foi uma iniciativa desenvolvida pelos participantes da 11ª Conferência Ministerial em Buenos Aires, que enfatizaram a necessidade de um comitê específico para tratar sobre gênero. O Grupo de Trabalho é fundamentado em quatro pilares: (i) partilha de boas práticas e discussões sobre a remoção de barreiras comerciais à participação das mulheres no comércio; (ii) adesão de uma perspectiva de gênero nas atividades da OMC; (iii) revisão dos trabalhos analíticos realizados pelo secretariado da OMC; (iv) contribuição para o programa *Aid for Trade*¹⁶, como catalisador para a participação das mulheres no comércio. Desde a sua criação, o grupo tem participado das Conferências Ministeriais da OMC e implementado planos de trabalho especializados para impulsionar as suas atividades, reafirmando o seu compromisso com a promoção da igualdade de gênero no comércio internacional (WTO, 2020).

Em 2021, o Secretariado da OMC lançou o *WTO Gender Research Hub*, com o objetivo de aprofundar a análise sobre o impacto do comércio sobre as mulheres e a igualdade de gênero. O *Hub* é uma plataforma que reúne dados baseado em evidências, o qual objetiva o compartilhamento de pesquisas entre diferentes organismos internacionais. A plataforma é composta por pesquisadores e experts na área de comércio e gênero no âmbito do Secretariado da OMC, de organizações internacionais e regionais, do Programa de Cátedras da OMC, das universidades e entre outros setores relevantes para o tema. Nesse sentido, o *Hub* realiza o *World Trade Congress on Gender* a cada dois anos, em Genebra, para compartilhar pesquisas

¹⁶ O programa *Aid for Trade* (em português, “Auxílio para o Comércio”) tem como objetivo apoiar as economias em desenvolvimento na eliminação de barreiras relacionadas à economia internacional, no fortalecimento de suas capacidades de negociação e no desenvolvimento das infraestruturas necessárias à integração desses países ao sistema de comércio internacional. A cada dois anos, a OMC realiza uma reunião multilateral para promover uma revisão global do programa, com o propósito de avaliar o progresso das iniciativas e identificar necessidades e prioridades voltadas à evolução sustentável do comércio internacional. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/a4t_e/about_aid4trade_e.htm.



e descobertas inovadoras sobre comércio e gênero (WTO, 2021). Esse espaço é mais um dos projetos bem-sucedidos que a OMC implementou para avançar em políticas de igualdade de gênero na economia global.

Ao observar, portanto, a evolução das pautas de gênero em fóruns multilaterais e acordos comerciais é possível identificar uma transição gradual no posicionamento das estruturas políticas internacionais na interseção entre gênero e comércio. Ainda que se observe uma evolução no número de medidas relativas a gênero nos acordos de comércio e em planos de trabalhos específicos, faz-se necessário uma análise mais detalhada para compreender a sua efetividade a longo prazo. Em algumas partes do mundo, a inclusão de gênero permanece marginal e, na maioria dos casos, limitada a compromissos específicos. Diante de um sistema multilateral em crise¹⁷, os desafios para a consolidação de uma abordagem verdadeiramente inclusiva permanecem significativos, sendo crucial pensar em meios para ultrapassar essas barreiras e garantir mudanças estruturais e duradouras no cenário global – esse ponto será retomado posteriormente.

4. Os desafios impostos pelas disparidades de gênero no comércio internacional

A questão de gênero no comércio internacional teve avanços que colocam o tema em evidência e promovem discussões importantes, como explorado anteriormente. No entanto, apesar desses progressos, a integração da perspectiva de gênero nas políticas comerciais ainda enfrenta diversos desafios. A falta de obrigatoriedade nos compromissos assumidos nos acordos comerciais regionais dificulta sua implementação (Korinek; Moisé; Tange, 2021, p. 29). Além disso, a ausência de mecanismos eficazes de monitoramento e solução de disputas sobre gênero enfraquece a efetividade dessas políticas (Bustamante; Navia, 2023, p. 287-289). Outra limitação é a ausência de metas concretas para medir o impacto das políticas comerciais na igualdade de gênero.

¹⁷ Desde a paralisação do Órgão de Apelação em 2019, o sistema de solução de controvérsias da OMC tem enfrentado um processo de enfraquecimento institucional. Com mais de duas décadas de funcionamento, as disputas comerciais na OMC eram, inicialmente, analisadas por painéis, cujas decisões poderiam ser objeto de recurso perante o Órgão de Apelação, que emitia sentenças vinculativas para os Estados. Embora tenha sido amplamente reconhecido por ser um sistema eficaz para a resolução de disputas comerciais, já se passaram cinco anos desde que o Órgão de Apelação se tornou inoperante, sem que tenha sido realizada, até o momento, uma avaliação consistente de seus impactos no sistema multilateral de comércio (Hopewell, 2025). Por outro lado, a criação, em 2020, do Arranjo Provisório de Arbitragem-Apelação (MPIA, na sigla em inglês) representou uma tentativa paliativa de preservar as funcionalidades do sistema. No entanto, as suas limitações são evidentes diante da recusa de adesão por parte de diversos países – atualmente, apenas 56 dos 164 membros da OMC participam do MPIA. Esse contexto vai além de uma crise estrutural, revelando uma fragmentação política que compromete o desempenho adequado do multilateralismo comercial. Dados disponíveis em: https://wtotoplurilaterals.info/plural_initiative/the-mpia/.



Barreiras institucionais são de suma relevância para o entendimento dos desafios de implementação, como o caso do uso de *soft law* em tratados que abordam de forma direta ou indiretamente questões de gênero. É importante destacar que a utilização da *soft law*, ou conjunto de leis não vinculativas, não é algo negativo no âmbito Direito Público Internacional, visto que permite às nações uma maleabilidade da lei geral para se adaptar a cada contexto e não interferir nos princípios de soberania dos Estados (Gregório, 2016). Para a OCDE, por exemplo, normativas não vinculantes são consideradas mais eficientes, pois se torna um desenvolvimento voluntário de políticas públicas ao invés de imposições obrigatórias (Gullo; Motta, 2021).

Pensadores do direito, como Guzman e Meyer, estudam o uso de *soft law* pelos Estados por diversas razões, destacamos aqui quatro justificativas: (i) por se tratar de uma conferência normativa de fácil assimilação para coordená-las no norteamto jurídico; (ii) pelo princípio da *the loss avoidance theory*, ou seja, que considera a perda líquida pelo descumprimento menor que a aplicação de sanções; (iii) em situações que a *hard law*¹⁸ precisa ser flexibilizada devido às circunstâncias do cenário internacional e é permitida a aplicação de *soft laws*; (iv) aos países se vincularem informalmente a *internacional common law* (ICL) para contornar as demandas vinculativas das *hard laws*, como um “apoio moral” a mitigação do controle sobre suas regras legais (Gregório, 2016).

Dessa forma, os tratados que consideram questões de gênero estarem inseridos no quesito não vinculativo, como visto pelos exemplos acima, não é à primeira vista algo negativo, no entanto, podemos inferir que se trata de algo limitante. Para Prosper Weil, importante jurista francês, a *soft law* é uma reação patológica do sistema jurídico, já que o aumento de mecanismos que flexibilizam as obrigações e poder do direito no ambiente internacional tornam-se uma relativização normativa no direito internacional (Guerra, 2023).

Baseando-se nessas perspectivas, podemos levantar um questionamento: a utilização de *soft laws* podem efetivamente travar ou desacelerar a “saída do papel” das propostas de gênero trabalhadas e aceitas por diversos países em discussões formais em fóruns internacionais?

Diante de tal pergunta, podemos depreender que as resoluções de gênero ainda estão longe de se mostrarem urgentes para os países que se comprometem a cumpri-las. Prova disso, é que o Brasil – nação que comandou a presidência do G20 em 2024 e propôs diversos fóruns de discussão acerca de questões de gênero –, segundo o Índice Global de Disparidade de Gênero

¹⁸ *Hard Law* são tratados, convenções, acordos, protocolos, emendas e pactos que possuem caráter juridicamente vinculativo, impostos por lei e compatíveis com a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969 (Gomes, 2012).



2024, caiu 13 posições no *ranking* de igualdade de gênero, ocupando agora a 70ª posição. Conforme o Relatório do Fórum Econômico Mundial, com a lentidão dos avanços da agenda, levarão 134 anos, equivalente a cinco gerações para alcançar a equidade plena (Forbes, 2024). Em razão da existência de tratados internacionais conferidos dentro dos mecanismos dispostos, é preciso apontar para os órgãos de soluções de controvérsias em organizações voltadas para o comércio, como o caso da OMC. O órgão de apelação é responsável por resolver disputas de comércio, quando um país ou um conjunto de países acreditam que existe uma violação do acordo em vigor por parte de outro(s) país(es) membro(s) (WTO, nd.). Além disso, pode-se evidenciar ainda a ausência de mecanismos de resolução de disputas específicos para questões de gênero e que, por consequência, fazem com que elas não sejam de fato priorizadas.

Ainda dentro do escopo dos desafios em relação a essa temática, está a disposição de referências vagas à igualdade de gênero sem metas específicas em acordos internacionais e às recomendações propostas por relatórios internacionais sobre a temática. Apresenta-se, então, como exemplo disso o relatório de referência da OCDE herdada do Lançamento da Iniciativa de Gênero de 2010, já mencionado anteriormente, e os acordos mais relevantes no âmbito comercial e que citam de forma indireta as questões de gênero.

Apesar do relatório intitulado *The Closing the Gender Gap: Act Now de 2012*, ser bastante extenso e detalhista acerca dos problemas do comércio e gênero, abordando questões em políticas públicas gerais, educação, emprego e empreendedorismo, suas recomendações são generalistas, a fim de que cada país membro pudesse adaptá-lo ao seu próprio contexto. No entanto, as recomendações são vagas não apenas por serem generalistas, mas porque não há detalhamento sobre mecanismos de implementação, financiamento ou monitoramento, como no caso das iniciativas mais concretas da ONU Mulheres.

O aspecto geral é enfatizado em diversos relatórios posteriores sem maiores aprofundamentos nas resoluções apontadas anteriormente. Não são dados, por exemplo, maiores direcionamentos sobre como essas medidas poderiam adaptar-se aos diversos contextos culturais e sociopolíticos de cada continente e região. Como o caso de:

[...] Aumentar tanto a quantidade quanto a qualidade dos dados desagregados por gênero e aprimorar a avaliação das políticas públicas [...]. [...] Tornar as escolas mais seguras e acessíveis para meninas em países em desenvolvimento [...]. Garantir acesso igualitário a financiamento para empreendedores masculinos e femininos [...] (OCDE, 2012).

A falta de diretrizes diretas em acordos importantes do comércio indica um avanço lento ou ainda uma falta de compromisso com mudanças reais. A exemplo do acordo União Europeia-



África Oriental e Austral (APE UE-AEE) – que busca impulsionar o comércio e os investimentos entre as duas regiões, além de fomentar o desenvolvimento na África – que não possui um capítulo exclusivo sobre gênero, apesar de parecer ser de grande importância para esta questão, sobretudo, por ter sido avaliado pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) (Comissão Europeia, 2019).

Cabe mencionar ainda o acordo *United States-Mexico-Canada Agreement* (UMSCA) – o novo NAFTA –, responsável por atualizar o antigo tratado estabelecido entre Estados Unidos, México e Canadá. Embora ele tenha passado por diversas revisões, grande parte de seu aspecto original foi preservado, visando fortalecer a zona de livre comércio em uma nova configuração. O Canadá propôs a inclusão de um capítulo sobre gênero neste acordo (semelhante ao capítulo incluído no ALC Canadá-Chile), que não foi aprovado pelos EUA. Apesar disso, nele há uma cláusula sobre gênero e discriminação no espaço de trabalho (OUSTR, 2020).

Nesse mesmo sentido está o *The Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership* (CPTPP) – um mega acordo regional contemporâneo assinado em 2018 por Austrália, Brunei, Canadá, Chile, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru, Singapura e Vietnã (os EUA se retiraram do acordo em 2017) –, que também não possui capítulo sobre gênero, mas menciona o tema. Outro exemplo marcante é o Acordo Mercosul-União Europeia que, assim como o CPTPP, cláusulas sobre gênero e direito das mulheres são escassas e genéricas, além de não haver capítulos dedicados apenas a este tema (Australian Government, 2024).

A ausência de diretrizes claras em acordos comerciais relevantes pode refletir tanto a complexidade das negociações quanto a falta de vontade política para implementar mudanças significativas. Quando compromissos são vagos e sem mecanismos de monitoramento, abre-se espaço para que os países membros adotem interpretações superficiais ou, até mesmo, negligenciem a pauta. Esse cenário resulta em avanços tímidos em que questões como equidade de gênero e inclusão permanecem secundárias, reforçando um ciclo de promessas repetidas sem impacto concreto.

A falta de vontade política decorrente da ausência de uma percepção clara sobre os benefícios resultantes de determinadas medidas pode levar à inação ou à implementação superficial de políticas acordadas, bem como a falta de capacidade técnica ou administrativa para implementar mudanças pode ser outro fator problemático, mesmo quando existe vontade política das partes. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) destaca, por exemplo, que, quando a não realização dos princípios e direitos fundamentais no trabalho decorre da falta de capacidade – e não da ausência de vontade política –, o gerenciamento da situação deve ser



acompanhado do reforço dos programas de assistência técnica voltados à implementação das normas (OIT, 2005).

5. Análise das iniciativas atuais: o papel das organizações internacionais

Como observado e tratado ao longo deste artigo, a temática de gênero tem ocupado espaços de maior relevância ao longo dos últimos anos e, conseqüentemente, novas soluções têm surgido para diminuir as desigualdades entre homens e mulheres no comércio internacional. Reconhecendo a importância da perspectiva de gênero no comércio para promoção da inclusão e do desenvolvimento econômico sustentável, os países vêm demonstrando comprometimento com os compromissos assumidos em documentos como a Agenda 2030 e a Declaração de Gênero da OMC (2017), porém esse avanço ainda enfrenta algumas limitações.

A OMC desempenha um papel fundamental ao fornecer um espaço para negociações e acordos que promovam um comércio mais justo e sustentável para povos e grupos minoritários que não gozam plenamente dos avanços gerados pela globalização econômica e o livre mercado, como é o caso das mulheres. Dirigida pela nigeriana Ngozi Okonjo-Iweala, a organização dispõe de diversas iniciativas para a promoção da igualdade de gênero por meio do desenvolvimento sustentável. O *Informal Working Group on Trade and Gender* oferece, desde 2020, para seus mais de 120 membros campanhas informativas e treinamento propondo o aperfeiçoamento das políticas de gênero no comércio internacional.

A inclusão da Declaração sobre o Empoderamento Econômico das Mulheres e a realização da Conferência Ministerial de Buenos Aires também representam marcos importantes para o debate de gênero dentro da OMC, que mesmo com a ausência de mecanismos juridicamente vinculantes, propõem políticas comerciais mais inclusivas (WTO, 2017). A introdução desse tema na OMC incentiva os membros a compartilharem experiências, dialogarem e desenvolverem políticas nacionais voltadas para as mulheres. Além disso, destaca sua contribuição e os desafios específicos que enfrentam, abrindo espaço, assim, para que os tomadores de decisões debatam e implementem políticas inovadoras com foco na questão de gênero. A Declaração de Buenos Aires recebeu o apoio de 118 membros e observadores da OMC, que concordaram em empoderar o trabalho de mulheres no comércio e remover barreiras e políticas que limitem seus campos de atuação no mercado internacional.

Em comparação com a Organização Mundial do Comércio (OMC), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) demonstra um avanço muito maior neste tema, adotando diversas iniciativas em diversos países. Como já mencionado, relatórios



tratando da temática de gênero são desenvolvidos e fóruns são organizados todos os anos pela OCDE (como o Fórum da OCDE sobre Igualdade de Gênero), que possui uma plataforma global de monitoramento que traz um panorama geral de dados sobre gênero e desenvolvimento ao redor do mundo. Estatísticas acerca da diferença salarial entre gêneros, a porcentagem de mulheres na política, a porcentagem de mulheres em idade de força de trabalho no mercado, níveis de educação por gênero, a proporção de mulheres em cursos de Ciências, Tecnologia, Engenharia e Matemática (STEM), entre outras podem ser encontradas no painel da organização¹⁹, que também traz comparações entre os desafios existentes e os resultados alcançados ao longo dos últimos anos. O Banco Mundial também possui plataforma semelhante²⁰ e dispõe de dados nas áreas de educação, emprego e uso do tempo, saúde, empreendedorismo, liderança, exposição à violência, tecnologia, entre outros.

Segundo o relatório *Development Finance for Gender Equality*, lançado pela OCDE em novembro de 2024, o investimento no desenvolvimento e empoderamento de meninas e mulheres encontra-se estagnado, ao mesmo tempo em que se observa o aumento da pobreza e das desigualdades.

As mudanças climáticas, a degradação ambiental e a perda de biodiversidade também são obstáculos, pois afetam desproporcionalmente mulheres e meninas. Toda intervenção de desenvolvimento tem um impacto na igualdade de gênero, seja intencional ou não, e excluir objetivos de igualdade de gênero de políticas, programas ou investimentos leva à perda de oportunidades de avançar em várias frentes paralelamente (OCDE, 2024).

O relatório intitulado *The Pursuit of Gender Equality: An Uphill Battle* (“Em busca da igualdade de gênero: uma batalha difícil”), de 2017, revela os esforços dos países membros da organização para atingir os compromissos assumidos na Agenda 2030 relacionados à igualdade de gênero. Nele são apontadas diversas ações que precisam ser aceleradas para garantir mudanças significativas, visto que os esforços dos últimos anos não se mostraram eficientes em combater as desigualdades presentes na vida social e econômica de mulheres.

Já o Relatório Global de Índice de Instituições Sociais e Gênero (SIGI), publicado em 2023, aponta as causas fundamentais da desigualdade de gênero e as iniciativas de instituições sociais que atuam sobre a causa. Essas discriminações possuem origem na esfera familiar e em lugares de “afeto”, onde existem hierarquias baseadas no gênero. Dessa forma, imposições

¹⁹ A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) possui um painel com estatísticas de gênero. Disponível em: <https://www.oecd.org/en/data/dashboards/gender-dashboard.html>.

²⁰ O Banco Mundial também possui uma plataforma semelhante. Disponível em: <https://genderdata.worldbank.org/en/home>.



dentro deste ambiente extrapolam para outras esferas criando barreiras para que mulheres consigam entrar no mercado de trabalho remunerado fora do lar, obtenham melhores oportunidades de empregos, ou até mesmo administrem seus próprios negócios, sejam eles grandes ou pequenos – segundo a Organização Mundial do Comércio (OMC), apenas 15% das empresas que participam do comércio internacional são comandadas por mulheres²¹.

O relatório também sugere recomendações de ações concretas que envolvem a promulgação de leis a favor da igualdade de gênero ou até mesmo a reforma de leis ainda em vigor com disposições que fomentam a discriminação, além de propor o financiamento de iniciativas promovidas não somente pelo Estado, mas por instituições não governamentais, entidades do setor privado e a própria sociedade civil.

O relatório “Igualdade de Gênero em Tempos de Crise”, de 2023, disponibiliza uma análise acerca 140 dos 179 países presentes no estudo, atribuindo pontuações entre 0 e 100 pontos, onde 0 indica ausência de discriminação e 100 indica total discriminação. De acordo com a pontuação, cada país recebe um nível de discriminação (são cinco ao todo). Classificado com um nível muito baixo de discriminação, Portugal mantém a questão de gênero como prioridade, destinando recursos para apoiar organizações da sociedade civil que trabalham no acolhimento de mulheres vítimas de discriminação, violência e tráfico humano por meio do Programa Operacional Inclusão Social e Emprego (POISE) (OCDE, 2023).

O governo português também desenvolveu o PESSOAS 2030, cofinanciado pela União Europeia, para promover a igualdade de gênero no trabalho por meio da conciliação entre vida familiar e trabalho, combater a segregação e a discrepância salarial no ambiente profissional e cumprir com os objetivos da Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não-Discriminação (ENIND 2018-2030). Dentre as iniciativas está o programa “Engenheiras por um dia”, visando promover a igualdade de gênero no mercado de trabalho, eliminando a segregação profissional, desmistificando estereótipos e incentivando a participação feminina nas áreas de STEAM e TIC.

Um dos grandes impasses dos países apontados em pesquisas sobre promoção da igualdade de gênero é o comprometimento político em incluir no orçamento mais recursos destinados às políticas públicas que promovam a solução da problemática de forma ampla. Com

²¹ De acordo com a Organização Mundial do Comércio (OMC), apenas 15% das empresas que participam do comércio internacional são comandadas por mulheres. Disponível em: https://www.ey.com/pt_br/insights/global-trade/why-the-gender-gap-in-international-trade-needs-to-close-faster#:~:text=As%20mulheres%20lideram%20apenas%2015,ritmo%20atual%20da%20reforma%20pol%C3%ADtica.



relação ao Brasil, estudos liderados pela OCDE e o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) evidenciam os pontos prioritários que devem ser foco de trabalho para aumentar a sustentabilidade na orçamentação de gênero do País. Práticas que envolvem um melhor planejamento e execução do orçamento estão previstas, assim como a integração das considerações de gênero no planejamento do orçamento destinado às instituições em todos os níveis do governo e uma maior transparência na execução destes processos²².

Como exemplo de país bem-sucedido nesta área encontra-se o Canadá, que ao longo dos anos tem tido papel de liderança na execução de boas práticas e na discussão das questões de gênero no comércio internacional, estabelecendo parâmetros para a promoção de políticas públicas, incluindo seus esforços na elaboração de acordos bilaterais e regionais que abranjam cláusulas sobre a temática (Castro, 2021). Acordos bilaterais de livre comércio como o Canadá-Chile (2017) e o Canadá-Israel (2018), além de reconhecer a importância da perspectiva de gênero no comércio, incluem a criação de ferramentas e arranjos institucionais focados em promover a igualdade de gênero e o direito das mulheres, espelhados pelas obrigações firmadas em tratados internacionais citados anteriormente.

Dados da OCDE de 2022 apontam que, no Canadá, cerca de 69,5% das mulheres no país com idade entre 25 e 64 anos possuíam ensino superior, enquanto essa porcentagem era de 56% entre homens na mesma idade²³. Os dados são reflexos diretos da consideração do gênero no debate tanto de questões domésticas quanto das relações internacionais do país.

Apesar da grande adesão aos tratados internacionais que tratam especificadamente da discriminação de gênero, como a Convenção das Nações Unidas para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (1979), a Convenção de Belém do Pará sobre violência contra mulheres (1994) e as Convenções nº 100, 111 e 156 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), grande parte dos países possui dificuldade em priorizar a pauta e unir esforços a fim de mitigar essas desigualdades, como foi explorado anteriormente neste artigo.

A ausência de menção direta na maioria dos tratados e acordos comerciais de mecanismos focados nos objetivos de gênero e a falta de exigibilidade afeta a efetividade dos compromissos assumidos, que em sua maioria fazem referências muito abrangentes e generalistas sobre o tema. Atividades de cooperação são, portanto, de extrema importância

²² A OCDE destaca seis pontos prioritários para aumentar a efetividade da orçamentação de gênero no Brasil. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2024/marco/ocde-destaca-seis-pontos-prioritarios-para-aumentar-a-efetividade-da-orcamentacao-de-genero-no-brasil>.

²³ *Labour force participation rate among 15-64-years-olds, by gender*. Disponível em: <https://www.oecd.org/en/data/dashboards/gender-dashboard/comparison.html>.



neste contexto, visto que o compartilhamento de “experiências de elaboração, implementação, monitoramento e fortalecimento de políticas e programas que promovam a participação das mulheres nas economias nacional e internacional” (Castro, 2021, p. 96) promovem o desenvolvimento econômico sustentável em diversas esferas da sociedade. Assim, os pontos de ação devem ser definidos de acordo com o interesse e a disponibilidade de recursos de cada país.

6. Considerações finais

Diante do exposto, percebe-se que o campo de interação entre gênero e comércio internacional é multifacetado e pode ser visto de maneiras distintas. Embora a abertura gradual das organizações internacionais para tal discussão tenha proporcionado novas oportunidades para a participação das mulheres na economia global, desafios estruturais persistem, principalmente em relação à segregação ocupacional, disparidades salariais e no acesso a posições de liderança.

Como mencionado, o comércio internacional pode se configurar como um meio para que os países promovam o desenvolvimento político-econômico, no entanto, observa-se ainda que as mudanças sociais e econômicas impactam homens e mulheres de maneiras distintas, sobretudo em períodos de instabilidade ou crises financeiras.

A partir da análise de diversos estudos sobre a influência do comércio internacional sobre a agenda de gênero, conclui-se que a simples inserção de um dispositivo específico de gênero em acordos de comércio ou em compromissos internacionais não implica necessariamente em uma transversalidade no processo de implementação e nem gera um impacto direto dessas políticas na igualdade de gênero no contexto do comércio global. O reconhecimento da problemática é um passo inicial relevante, mas é necessário a criação de mecanismos tangíveis para a implementação dessas medidas, bem como o fortalecimento de metodologias para monitorar o impacto das medidas existentes sobre gênero, de modo a verificar as interfaces entre os efeitos estimados e os efeitos na realidade, após o prazo de execução dessas medidas.

A fragilidade do multilateralismo na contemporaneidade, exemplificada pela paralisação parcial do sistema de solução de controvérsias da OMC desde 2019, também se impõe como um desafio para a implementação de novas abordagens sobre a inclusão da agenda de gênero no comércio internacional, visto que a formulação de políticas e acordos comerciais dependem da cooperação entre os países e instituições globais para aprimorar e formular



políticas de gênero que tenham como objetivo a eliminação de barreiras na governança comercial. Nesse sentido, a incorporação bem-sucedida da abordagem de gênero não depende apenas da obtenção de um quadro político sólido, mas também se ancora na necessidade de envolver atores estatais e não-estatais em todos os níveis de incorporação dessas políticas, visando assegurar com que as práticas implementadas sejam verdadeiramente inclusivas, eficazes e capazes de promover a igualdade de gênero no comércio global.

As políticas comerciais, de maneira geral, devem ser analisadas levando em consideração, portanto, seu impacto específico em diversos grupos da sociedade. Embora o acesso ao mercado, a incorporação das cadeias de valor globais e a liberalização do comércio possam ser utilizados como mecanismos para o desenvolvimento econômico, esses fatores exigem uma compreensão mais ampla das mulheres, seja como consumidoras, produtoras, trabalhadoras e demais postos que agregam valor ao comércio. No geral, essas políticas precisam levar em consideração os desafios e oportunidades particulares que cada setor pode demandar do público feminino. Por exemplo, as necessidades das mulheres que atuam na área industrial são diferentes daquelas que atuam no agronegócio, uma vez que será exigido capacitação de conhecimentos e habilidades específicas para cada área. Logo, os Estados precisam ser capazes de fornecer esse apoio, ao mesmo tempo em que devem ser proativos na abertura de espaços necessários ao empoderamento feminino nos diversos setores econômicos.

Além disso, a investigação da integração das questões de gênero nos tratados internacionais revela um cenário marcado pela predominância de normas não vinculativas (*soft law*), que, embora ofereçam flexibilidade e adaptação aos contextos nacionais, limitam a efetividade das ações voltadas à equidade de gênero. A ausência de mecanismos específicos de sanções contribui para que compromissos assumidos permaneçam no nível discursivo, sem avanços concretos na sociedade. O impacto dessa abordagem pode ser observado na dificuldade dos países em transformar suas promessas em políticas públicas efetivas, como demonstrado pelo declínio do Brasil no Índice Global de Disparidade de Gênero e pela lentidão na implementação de medidas que promovam a igualdade de oportunidades no comércio internacional.

Nesse contexto, a integração de políticas de gênero no comércio internacional é essencial para promover a equidade e maximizar o potencial econômico das mulheres. Uma abordagem eficaz envolve a criação de redes ou associações de mulheres comerciantes, que podem fornecer suporte mútuo, compartilhar melhores práticas e defender interesses comuns. É fundamental realizar avaliações periódicas dos planos de ação, identificando obstáculos e medindo resultados para garantir a eficácia das iniciativas implementadas. A coleta de dados



desagregados por gênero também é crucial para entender a participação feminina no comércio, permitindo a formulação de políticas mais direcionadas e eficazes.

No âmbito da cooperação multilateral, parcerias estratégicas podem fortalecer o papel das mulheres nas economias globais. Por exemplo, o Ministério do Planejamento e Orçamento do Brasil e o Banco Mundial firmaram uma parceria visando o desenvolvimento de ações voltadas ao empoderamento feminino e à redução de desigualdades, iniciativa semelhante pode ser replicada em outros países. Tais colaborações podem incluir programas de capacitação, acesso a financiamento e iniciativas para aumentar a participação feminina em setores tradicionalmente dominados por homens. Por fim, como recomendação relevante a participação ativa em plataformas globais, como o *ITC SheTrades Outlook*, permite que os países monitorem e promovam a inclusão de mulheres no comércio internacional, compartilhando experiências e adotando melhores práticas para alcançar a igualdade de gênero no comércio.

Em suma, é fundamental que organizações internacionais e governos ampliem esforços para incluir cláusulas específicas de equidade de gênero em tratados comerciais e formulem mecanismos eficazes de acompanhamento e cobrança de seu cumprimento. A experiência de países como o Canadá demonstra que compromissos políticos aliados a estratégias bem estruturadas são essenciais para transformar a pauta de gênero em um eixo central do desenvolvimento dos países. Portanto, o fortalecimento da agenda de gênero no comércio internacional não deve ser visto como uma medida acessória, mas como uma condição indispensável para construir economias mais justas, resilientes e comprometidas com o crescimento sustentável.



Referências

ABOIM, S. Do público e do privado: uma perspectiva de gênero sobre uma dicotomia moderna. **Revista Estudos Feministas**, v. 20, n. 1, p. 95-117, 2012.

ALVES, J. A. **A Década das Conferências: 1990-1999**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2ª edição, 2018.

AUSTRALIAN GOVERNMENT. **Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP)**. 2024. Disponível em:

<https://www.dfat.gov.au/trade/agreements/in-force/cptpp/comprehensive-and-progressive-agreement-for-trans-pacific-partnership>. Acesso em: 5 fev. 2025

BAHRI, A.; LÓPEZ, D.; REMY, J. The WTO and Gender Equality. In: **Trade Policy and Gender Equality**. Cambridge: Cambridge University Press, 2023, <https://doi.org/10.1017/9781009363716>.

BÉRTOLO, X. M. Mujer e internacionalización: el comercio exterior como oportunidad para el empoderamiento económico de las mujeres. **ICE, Revista de Economía**, n. 921, 2021.

BIROLI, F.; MIGUEL, L. Feminismo e Política. **O Público e o privado**, p. 31-46. Disponível em: <https://democraciadireitoegenero.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/07/biroliflavia-o-publico-e-o-privado-feminismo-e-politica.pdf>.

BUSTAMANTE, J.; NAVIA, F. South America's Leadership in Gender Mainstreaming in Trade Agreements. In: BAHRI, Amrita et al. (Ed.). **Trade Policy and Gender Equality**. Cambridge University Press, 2023.

CASTRO, C. Capítulos de gênero em Acordos Regionais de Comércio: uma oportunidade para a igualdade de gênero. **Coletânea WIT Estudos sobre Comércio Internacional em homenagem à Professora Vera Thorstensen**, 2021.

CIG. Estratégias Internacionais para a Igualdade de Género: a Plataforma de Ação de Pequim (1995-2005). Portugal: **Coleção Agenda Global**, nº 6, 2ª edição, 2013. Disponível em: <https://plataformamulheres.org.pt/site/wp-content/ficheiros/2016/01/Plataforma-Accao-Pequim-PT.pdf>.

COMESA. Chapter Twenty-Four. **Treaty of Establishing the Common Market for Eastern and Southern Africa**, 1994, p. 210-212.

ERNST & YOUNG GLOBAL LTDA. **Por que a lacuna de gênero no comércio internacional precisa fechar mais rápido**. 2023. Disponível em:

https://www.ey.com/pt_br/insights/global-trade/why-the-gender-gap-in-international-trade-needs-to-close-faster#:~:text=As%20mulheres%20lideram%20apenas%2015,ritmo%20atual%20da%20reforma%20pol%C3%ADtica. Acesso em: 7 fev. 2025.

FERREIRA, K.; CASTILHO, M. Comércio Internacional e (Des)Igualdades de gênero? Debate Teórico, Canais de Transmissão e Evidências. **Revista de Relações Internacionais**, v. 15 n. 1, 2024.



FORBES. **Brasil despenca em ranking de igualdade de gênero e ocupa 70º lugar**, 2024. Disponível em: <https://forbes.com.br/forbes-mulher/2024/06/estamos-a-134-anos-da-igualdade-de-genero-segundo-forum-economico-mundial/#:~:text=O%20Brasil%20caiu%20para%20a,po%C3%ADtica%2C%20n%C3%ADvel%20educacional%20e%20sa%C3%BAde>. Acesso em: 4 fev. 2025.

FUJITA, G. Guerra destruiu figura do "homem herói" e consagrou mulher no trabalho. **UOL**, 2015. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2015/05/08/guerra-destruiu-figura-do-homem-heroi-e-consagrou-mulher-no-trabalho.htm>. Acesso em: 4 fev. 2025.

GOMES, F. **As relações internacionais do ambiente: as conferências das partes das "Convenções do Rio" como exemplos práticos do multilateralismo ambiental**. Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, 2012.

GREGÓRIO, F. Consequências sistêmicas da Soft Law para a evolução do direito internacional e o reforço da regulação global. **Revista de Direito Constitucional e Internacional (RDCI)**, v. 95, 2016.

GUERRA, A. As origens da soft law e a insuficiência das suas definições em face ao direito internacional contemporâneo. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, n. 83, p. 43-60, 2023.

HANNAH, E.; SCOTT, J.; WILKINSON, R. The WTO in Buenos Aires: the outcome and its significance for the future of the multilateral trading system. **The World Economy**, vol. 41, nº 10, 2018.

HOPEWELL, Kristen. Unravelling of the trade legal order: enforcement, defection and the crisis of the WTO dispute settlement system. **International Affairs**, v. 101, n. 3, p. 1103–1117, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/ia/iaf055>.

HOPKIN, J. The comparative method. **Theory and methods in political science**, v. 3, p. 285-307, 2010.

KORINEK, J., MOÏSÉ, E.; TANGE, J. Trade and gender: A Framework of analysis. Paris: **OECD Trade Policy Papers**, n. 246, OECD Publishing, 2021.

NASSER, Rabih. Multilateralismo comercial em três tempos. **Revista de Direito do Comércio Internacional**, nº 4, 2021.

OCDE. **Closing the Gender Gap: Act Now!** 2012. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/close-the-gender-gap-now_9789264179370-en.html. Acesso em: 4 fev. 2025.

_____. **Development Finance for Gender Equality 2024**. Paris: OECD Publishing, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/e340afbf-en>.



_____. **The Pursuit of Gender Equality: An Uphill Battle**. Paris: OECD Publishing, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264281318-en>.

_____. **SIGI 2023 Global Report: Gender Equality in Times of Crisis, Social Institutions and Gender Index**. Paris: OECD Publishing, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/4607b7c7-en>.

OIT. **Uma globalização justa: criando oportunidades para todos**. 2005. Disponível em: https://www.ilo.org/pt-pt/media/317506/download?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 5 fev. de 2025.

OKIN, Susan Moller. Gênero, público e privado. **Revista Estudos Feministas**, v. 16, n. 2, p. 305-332, 2008.

ONU. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**, 2015.

OUSTR. **United States-Mexico-Canada Agreement**. 2020. Disponível em: <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement>. Acesso em: 5 fev. 2025.

PARSHOTAM, A. **Women-friendly trade: What can governments do better?**. Africa Portal, 2018. Disponível em: <https://coilink.org/20.500.12592/drqjb1>. Acesso em: 16 fev. 2025.
PRZEWORSKI, A; TEUNE, H. **The logic of comparative social inquiry**. New York: Wiley, 1970.

SANTOS, J. Novos movimentos sociais: feminismo e a luta pela igualdade de gênero. **Revista Internacional de Direito e Cidadania**, nº 9, p. 81-91, 2011.

SAYEG, C.; MARTES, M. Gênero e Comércio: acordos de comércio podem contribuir para a redução da desigualdade de gênero no Brasil?. **Coletânea WIT Estudos sobre Comércio Internacional em homenagem à Professora Vera Thorstensen**. WTO Chairs Programme/ FGV EESP, 2021.

SCHIMANSKI, S. As mulheres na agenda da Organização Mundial de Comércio (OMC). **Conjuntura Austral**, v. 12, n. 60, p. 75-91, 2021.

SILVA, G. **Comércio e Gênero: Um novo tema na agenda internacional**. FGV, São Paulo, 2018.

UNIÃO EUROPEIA. **The Treaty of Rome**. Roma, 1957. Disponível em: <https://netaffair.org/documents/1957-rome-treaty.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2025.

WORLD BANK GROUP; INTERNATIONAL MONETARY FUND; WORLD TRADE ORGANIZATION. **Making trade an engine of growth for all: the case for trade and for policies to facilitate adjustment**. Washington, D.C.: World Bank Group, 2017.

WORLD BANK; WORLD TRADE ORGANIZATION. **Women and Trade: The Role of Trade in Promoting Women's Equality**. Washington, 2020. Disponível em:



<https://www.worldbank.org/en/topic/trade/publication/women-and-trade-the-role-of-trade-in-promoting-womens-equality>. Acesso em: 10 jun. 2025.

WTO. **About Aid For Trade**. Disponível em:

https://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/a4t_e/about_aid4trade_e.htm. Acesso em: 9 jun. 2025.

_____. **Dispute Settlement**. Disponível em:

https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm. Acesso em: 5 fev. 2025.

_____. **Joint Declaration on Trade and Women's Economic Empowerment on the Occasion of the WTO Ministerial Conference in Buenos Aires, 2017**. Disponível em:

https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc11_e/genderdeclarationmc11_e.pdf. Acesso em: 10 fev. 2025.

_____. **Informal Working Group on Trade and Gender, 2020**. Disponível em:

https://www.wto.org/english/tratop_e/womenandtrade_e/iwg_trade_gender_e.htm. Acesso em: 15 fev. 2025.

_____. **WTO Gender Research Hub, 2021**. Disponível em:

https://www.wto.org/english/tratop_e/womenandtrade_e/gender_research_hub_e.htm. Acesso em: 15 fev. 2025.

ZARRILLI, S. **International Trade is at Risk of Leaving Women Behind**.

Reshaping Trade through Women's Economic Empowerment. Centre for International Governance Innovation, CIGI, 2018. Disponível em:

<https://www.cigionline.org/articles/international-trade-risk-leaving-women-behind/>.





"Banco da Amazônia e o Desenvolvimento Regional Sustentável na Amazônia Legal: Estratégias, Instrumentos e Desafios"

"Banco da Amazônia and Sustainable Regional Development in the Legal Amazon: Strategies, Instruments, and Challenges"

Danilo Nelson Santos Miranda²⁴

Resumo: O artigo analisa o papel do Banco da Amazônia na promoção do desenvolvimento regional sustentável na Amazônia Legal, com ênfase na atuação da instituição como operadora de instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), como o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e os incentivos fiscais. Adota-se uma abordagem qualitativa e exploratória, com base em análise documental de relatórios institucionais, dados socioeconômicos e literatura especializada. O referencial teórico é ancorado em autores como Keynes, Milton Santos e Freddo. Os resultados apontam avanços na expansão do crédito e na indução de atividades produtivas, mas também revelam limitações estruturais, como a concentração de recursos, a exclusão de comunidades tradicionais e a fragilidade na articulação interinstitucional. Conclui-se que o Banco da Amazônia possui potencial estratégico para induzir um desenvolvimento mais equitativo e sustentável, desde que haja aprimoramento dos critérios de alocação, maior integração com políticas territoriais e fortalecimento da inclusão social e ambiental.

Palavras-Chave: Banco da Amazônia; Desenvolvimento Regional; Amazônia Legal; Instrumentos de Fomento; Sustentabilidade.

²⁴ 1º Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade junto a Povos e comunidades Tradicionais (PPG-PCTs). Graduado em economia pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Possui vínculo com a Universidade de Brasília (UnB) e banco interamericano de desenvolvimento (BID)



Abstract: This article analyzes the role of Banco da Amazônia in promoting sustainable regional development in the Brazilian Legal Amazon, with an emphasis on the institution's role as an operator of instruments under the National Regional Development Policy (PNDR), such as the Northern Constitutional Financing Fund (FNO), the Amazon Development Fund (FDA), and tax incentives. A qualitative and exploratory approach is adopted, based on documentary analysis of institutional reports, socioeconomic data, and specialized literature. The theoretical framework is anchored in authors such as Keynes, Milton Santos, and Freddo. The results highlight progress in credit expansion and productive activity induction, but also reveal structural limitations, such as resource concentration, exclusion of traditional communities, and weak inter-institutional coordination. It is concluded that Banco da Amazônia has strategic potential to foster more equitable and sustainable development, provided there is improvement in resource allocation criteria, greater integration with territorial policies, and strengthening of social and environmental inclusion.

Keywords: Banco da Amazônia; Regional Development; Legal Amazon; Development Instruments; Sustainability.



1. Percurso Metodológico

Este estudo adota uma abordagem qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, centrada na análise documental de fontes secundárias. Foram utilizados relatórios institucionais do Banco da Amazônia, dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), documentos da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e literatura acadêmica. A análise baseia-se em categorias temáticas derivadas da triangulação entre autores clássicos da economia (Keynes, Marx), teóricos do desenvolvimento regional (Milton Santos, Freddo) e dados empíricos. A metodologia fundamenta-se em Flick (2009), que enfatiza a importância da pesquisa qualitativa para compreender fenômenos complexos, especialmente em regiões marcadas por heterogeneidades territoriais e sociais, como a Amazônia.

A escolha por um método exploratório justifica-se pela necessidade de mapear as estratégias, impactos e desafios associados às políticas de desenvolvimento regional implementadas pelo Banco da Amazônia. Para Yin (2015), os estudos exploratórios são fundamentais quando o objetivo é construir um entendimento inicial e detalhado sobre um problema, particularmente quando envolvem análises de documentos históricos e fontes diversas.

Neste estudo, as principais fontes utilizadas incluem relatórios do Banco da Amazônia, textos institucionais da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), artigos acadêmicos e dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Como ressalta Bardin (2011), a análise documental é uma técnica indispensável para interpretar e categorizar informações extraídas de materiais escritos, especialmente em contextos em que os dados quantitativos e qualitativos se complementam.

A abordagem teórica é ancorada em autores como Milton Santos (2001), que destaca a importância de integrar as dimensões territoriais, econômicas e sociais no planejamento regional; Keynes (1936), que reforça o papel do investimento público como motor do desenvolvimento; e Daniela Freddo (2020), que enfatiza a necessidade de políticas regionais articuladas com as especificidades locais. A triangulação metodológica entre análise documental, revisão de literatura e interpretação dos dados garante maior robustez aos resultados, conforme defendido por Denzin (2017).



2. Introdução

A história do Banco da Amazônia está intrinsecamente ligada ao desenvolvimento econômico da região Amazônica, consolidando-se como uma das instituições mais importantes no fomento à economia regional e, de forma mais ampla, ao cenário econômico mundial. Fundado em 1942, durante a Segunda Guerra Mundial, sob o nome de Banco de Crédito da Borracha (BCB), a instituição surgiu em um contexto de alta demanda por borracha natural. Este produto, considerado o "ouro comercial" à época, era vital para os países aliados, especialmente devido ao domínio japonês sobre as principais fontes asiáticas de produção. A Amazônia, nesse cenário, destacou-se como a única região do Mundo Livre com capacidade de suprir a goma elástica necessária (BARONE, 1996).

A partir do Acordo de Washington firmado entre Brasil e Estados Unidos, o Decreto-Lei nº 4.451, de 9 de julho de 1942, que cria o Banco de Crédito da Borracha (BCB), com a participação acionária dos dois países e o desafio de revigorar os seringais nativos da região, cuja economia estava estagnada nos 30 anos posteriores ao fim da Era da Borracha. O Acordo de Washington previa ajuda técnica e financeira dos Estados Unidos ao Brasil em troca de uma série de matérias-primas estratégicas, tais como a borracha e alguns minerais, enquanto isso, os Estados Unidos forneceriam ao Brasil material bélico, financiamento para programas de infraestrutura (Companhia Vale do Rio Doce e CSN), dentre outros. Uma série de campanhas cívicas foram desenvolvidas, dentre elas a “Batalha da Borracha”. Todos deviam se concentrar no esforço de guerra, e essas campanhas deveriam “conscientizar e mobilizar a sociedade brasileira para o conflito” (BARONE, 1996, p.130).

Na década de 1950, com o término da Segunda Guerra Mundial, a borracha proveniente da Ásia voltou a dominar o mercado mundial. Seu custo inferior acabou por superar a competitividade da borracha nativa da Amazônia, enfraquecendo a economia regional baseada nesse produto. Nesse contexto, o governo federal reestruturou o Banco de Crédito da Borracha (BCB), que foi transformado no Banco de Crédito da Amazônia S.A. (BCA).

Essa mudança representou uma ampliação das suas funções, que passaram a incluir o financiamento de outras atividades produtivas, visando diversificar a economia regional e promover um desenvolvimento mais amplo (BARONE, 1996).

A transformação do BCB em BCA foi acompanhada pela implementação do Primeiro Plano de Valorização Econômica da Amazônia. Esse plano, alinhado às iniciativas do governo Juscelino Kubitschek, como a construção da rodovia Belém-Brasília, buscava integrar a Amazônia ao restante do território nacional e estimular polos de crescimento econômico. De acordo com Becker (2004), essa estratégia visava consolidar um modelo de desenvolvimento



baseado na ocupação territorial e na exploração de recursos naturais, ainda que muitas vezes desconsiderasse os impactos sociais e ambientais para as populações locais.

Em 1966, o Banco de Crédito da Amazônia foi renomeado como Banco da Amazônia e passou a atuar como principal agente financeiro das políticas federais para a Amazônia Legal. Nesse papel, tornou-se responsável pela gestão de recursos provenientes de incentivos fiscais, ampliando sua relevância no processo de fomento ao desenvolvimento regional. Essa transformação destacou a instituição como um dos pilares do esforço governamental para modernizar a economia amazônica (HÉBETTE, 2004).

Em 1970, o Banco da Amazônia foi reorganizado como uma sociedade de capital aberto, com 51% de suas ações pertencentes ao Tesouro Nacional e os outros 49% distribuídos ao público. Essa reestruturação visava modernizar a instituição e atrair novos investidores. Poucos anos depois, em 1974, o banco foi designado como agente financeiro do Fundo de Investimento da Amazônia (Finam), sob a gestão da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam). Esse papel possibilitou ao banco atuar na expansão da fronteira agrícola e na promoção da industrialização regional, consolidando-se como peça-chave no desenvolvimento econômico da região. Contudo, segundo Hébette (2004), esse modelo priorizou grandes projetos de capital intensivo, muitas vezes negligenciando aspectos sociais e ambientais cruciais. Ele critica que “o grande capital remodelou o espaço amazônico sem considerar as populações locais”, destacando a desconexão entre o progresso econômico e as necessidades regionais.

Durante a década de 1980, além de projetos ligados à mineração, a Amazônia viu a implantação de grandes empreendimentos de infraestrutura, como as hidrelétricas de Tucuruí, no Pará, e Balbina, em Rondônia. Essas iniciativas geraram elevadas taxas de acumulação de capital, beneficiando mercados nacionais e internacionais.

No entanto, Hébette (2004) argumenta que tais projetos reforçaram o “mito de uma concepção de desenvolvimento regional”, em que o avanço econômico não se traduzia em benefícios para as comunidades locais. Segundo ele, “o grande capital, estatal e privado, remodelou o espaço amazônico, abrindo minas, represando rios e construindo ferrovias, muitas vezes ignorando as populações tradicionais e os imigrantes recentes” (HÉBETTE, 2004, p. 3).

Na década de 1990, o Banco da Amazônia consolidou sua atuação como gestor do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), criado em 1989. Este fundo proporcionou aos micros e pequenos produtores e empresários da região uma fonte estável de financiamento de longo prazo, com encargos diferenciados. Esse mecanismo resultou no



aumento da geração de empregos e na ampliação da renda, demonstrando o potencial do banco em fomentar iniciativas econômicas locais. Segundo Becker (2004), o papel de instituições como o Banco da Amazônia é crucial para equilibrar os interesses do mercado com as necessidades sociais e ambientais na região.

A partir dos anos 2000, o Banco da Amazônia adotou um posicionamento mais alinhado ao desenvolvimento sustentável. Essa mudança foi marcada pela modernização tecnológica, pela expansão da rede de atendimento e por um maior foco nas necessidades dos clientes, tanto pessoas físicas quanto jurídicas. Novas fontes de recursos, incluindo financiamentos internacionais, foram incorporadas, e critérios mais rigorosos para análise de crédito foram estabelecidos. Para Becker (2004), “o futuro da Amazônia depende de um modelo de desenvolvimento que harmonize crescimento econômico, inclusão social e preservação ambiental”. Nesse contexto, o banco reafirmou sua relevância ao priorizar a sustentabilidade como pilar estratégico.

A partir de 2002, o Banco da Amazônia implementou mudanças significativas em sua identidade institucional e estratégia de atuação. Abandonando a antiga sigla BASA, a instituição buscou reforçar seu papel central no crescimento econômico da Amazônia Legal, com foco em um modelo de desenvolvimento sustentável. Com a fragilidade institucional da Sudam após sua recriação, o Banco da Amazônia assumiu uma série de novas atribuições, consolidando-se como a instituição mais transversal entre as que promovem o desenvolvimento regional. Sua atuação por meio do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) tem sido um elemento crucial nesse processo.

Além disso, o banco diversificou suas fontes de financiamento de longo prazo, incorporando recursos internacionais para fortalecer sua capacidade de fomento. Paralelamente, ampliou seu compromisso com a responsabilidade socioambiental, implementando programas corporativos que integram a sustentabilidade em sua estratégia. Essa abordagem inclui o patrocínio a ações culturais, esportivas e sociais, reforçando seu papel como agente de transformação não apenas econômica, mas também social e ambiental na região Amazônica.

3. Análise do Desenvolvimento Regional: Perspectivas Econômicas e Institucionais

O tema do desenvolvimento regional remete a um conjunto de teorias e práticas que buscam compreender e mitigar as disparidades econômicas e sociais entre diferentes áreas geográficas. A concepção de desenvolvimento econômico, centrada na expansão da atividade produtiva, especialmente via industrialização, associada ao planejamento estatal e à concessão de estímulos, constitui um eixo central dessas abordagens. No Brasil, as marcantes



desigualdades regionais, fruto de fatores históricos, sociais e econômicos, colocam as regiões Norte e Nordeste em posição de vulnerabilidade em relação ao Sul e Sudeste, tanto no que se refere à geração de riqueza quanto à sua conversão em qualidade de vida.

Apesar dos avanços, persistem desequilíbrios estruturais na distribuição dos recursos, o que, além de acentuar as desigualdades regionais, aprofunda ainda mais as disparidades no interior do recorte de comunidades e populações tradicionais na Amazônia. Essa exclusão, muitas vezes invisibilizada nas estatísticas oficiais, revela um modelo de desenvolvimento que privilegia agentes econômicos mais estruturados e marginaliza formas de organização econômica baseadas na coletividade, ancestralidade e sustentabilidade. Como argumenta Freitas (2025), é fundamental que os instrumentos financeiros regionais, como os operados pelo Banco da Amazônia, considerem as especificidades socioterritoriais e a centralidade das populações tradicionais na construção de uma bioeconomia verdadeiramente inclusiva e sustentável.

Nesse sentido, observa-se que as políticas de fomento ao desenvolvimento precisam reconhecer as múltiplas racionalidades econômicas existentes nos territórios amazônicos, valorizando práticas locais que resistem à lógica do mercado dominante e promovem outras formas de bem viver. Freddo (2020) defende a criação de redes produtivas territoriais integradas, o que exige mais do que a concessão de crédito por parte do Banco da Amazônia, é necessário investir em capital humano, infraestrutura social e inovação sustentável. A atual concentração de recursos em grandes produtores contrasta com a necessidade de fortalecimento da sociobioeconomia e da bioeconomia amazônica.

Segundo Santos (2001), o desenvolvimento regional deve ser compreendido como um processo que articula "o território usado, os recursos disponíveis e as demandas da população em consonância com as dinâmicas globais". Essa perspectiva destaca que o crescimento econômico regional não pode se restringir à expansão produtiva, mas deve incorporar estratégias inclusivas que promovam equidade social e sustentabilidade ambiental. No entanto, no contexto brasileiro, a formulação de políticas para a promoção do desenvolvimento regional ganhou destaque a partir da década de 1960, com a criação de instituições e instrumentos específicos, como as Superintendências de Desenvolvimento (Sudam e Sudene). Mais recentemente, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) reafirma esse compromisso, buscando reduzir as disparidades regionais por meio da coesão social, econômica e territorial. A PNDR, segundo o Ministério da Integração Nacional (2020), tem como objetivo



principal "promover a equidade no acesso a oportunidades econômicas e sociais, fortalecendo as bases para um desenvolvimento sustentável e integrado".

Na Amazônia, os instrumentos da PNDR, como o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e os Incentivos Fiscais (IFs), desempenham papel crucial. Esses mecanismos proporcionam condições favoráveis para a instalação e modernização de empreendimentos na região, incentivando o crescimento econômico, a geração de empregos e a circulação de renda. Esse processo, ao se repetir, pode desencadear um ciclo virtuoso, promovendo o desenvolvimento econômico e melhorando a qualidade de vida da população.

Contudo, é fundamental problematizar o alcance dessas políticas. Segundo Keynes (1936), o estímulo à demanda agregada é essencial para o crescimento econômico, mas, como ressalta Mangabeira Unger (2009), o desenvolvimento sustentável exige reformas institucionais que integrem os aspectos produtivos, sociais e ambientais.

Assim, é necessário questionar se os instrumentos de financiamento e incentivos fiscais na Amazônia têm promovido uma economia diversificada e sustentável ou se permanecem presos a um modelo extrativista e concentrador.

Para Freddo (2020), o desafio do desenvolvimento regional está em "superar a lógica de subsídios dispersos e criar redes econômicas locais que articulem cadeias produtivas regionais com as demandas globais". Essa visão aponta para a necessidade de um planejamento estratégico que potencialize os recursos regionais, respeitando as especificidades locais e integrando as populações e comunidades tradicionais nos processos produtivos.

Além disso, Santos (2001) alerta que o território não é apenas um suporte físico para atividades econômicas, mas um espaço vivo, carregado de dinâmicas sociais e culturais. O desenvolvimento regional, para ser efetivo, deve considerar essa dimensão humanista e territorial, evitando projetos que desconsiderem as populações e comunidades locais.

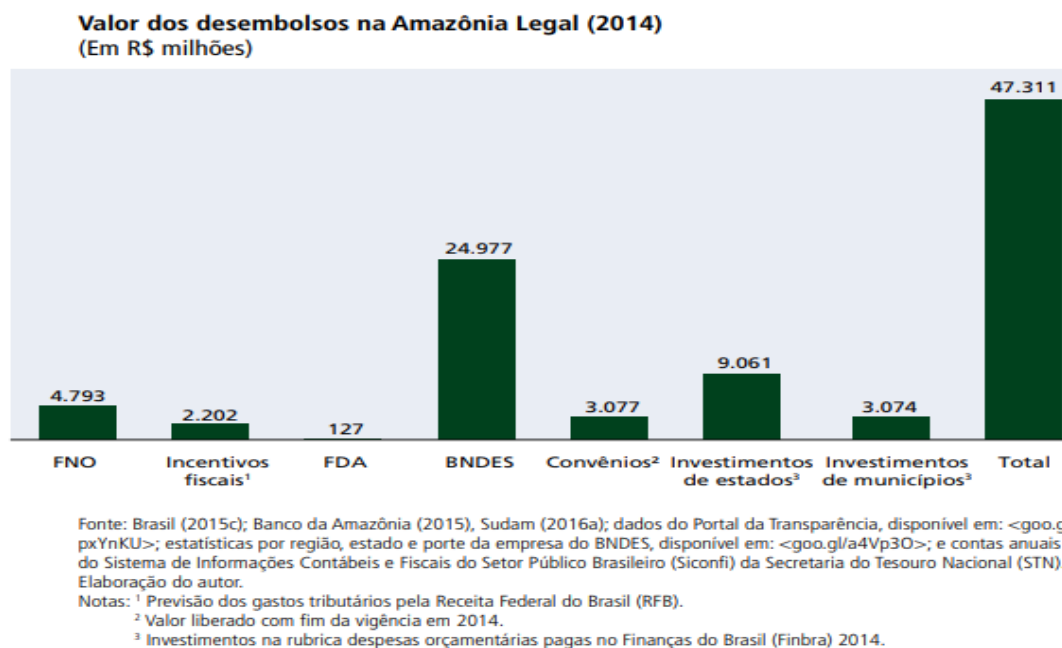
Nesse cenário, o Banco da Amazônia desponta como um dos principais agentes da política de desenvolvimento regional na Amazônia Legal. Por meio da gestão de instrumentos como o FNO, FDA e IFs, a instituição não apenas fomenta a economia local, mas também pode desempenhar um papel transformador ao incorporar critérios de sustentabilidade e inclusão social em sua estratégia de financiamento.

Entretanto, a eficácia dessas ações depende de um alinhamento estratégico entre os objetivos institucionais e as demandas regionais. Como aponta Freddo (2020), "a atuação dos bancos regionais deve ir além da concessão de crédito, promovendo a formação de capital humano e social para a sustentabilidade dos empreendimentos financiados".



Na figura a seguir veremos, em milhões, os números dos gastos em 2014 de alguns desses instrumentos da política de desenvolvimento.

Figura 1



3.1. O Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e Seu Papel no Desenvolvimento Regional

O Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) constitui-se como a principal fonte de recursos financeiros para o crédito de fomento na Região Norte, desempenhando papel estratégico na execução da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Instituído pela Constituição de 1988 (art. 159, inciso I, alínea “c”) e regulamentado pela Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, o FNO opera sob a gestão do Banco da Amazônia, com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social da região. Essa iniciativa busca alinhar os financiamentos às diretrizes do Plano Regional de Desenvolvimento, contribuindo para a redução da pobreza e das desigualdades regionais.

O FNO prioriza o financiamento de investimentos de longo prazo, podendo complementar o capital de giro ou custeio, o que o torna essencial para setores produtivos como agropecuária, indústria, agroindústria, turismo, comércio, serviços, cultura e infraestrutura. Sua abrangência reflete o esforço federal para diversificar a base econômica da região, historicamente dependente de atividades extrativistas, em direção a um modelo mais integrado e sustentável.



A relevância do FNO no contexto do desenvolvimento regional pode ser discutida à luz de teorias econômicas clássicas e contemporâneas. Keynes (1936), por exemplo, destaca a importância do investimento público em momentos de insuficiência de demanda agregada, afirmando que "a longo prazo estamos todos mortos", em defesa de intervenções imediatas que promovam a recuperação econômica e o bem-estar social. No caso do FNO, os recursos aplicados funcionam como um estímulo à atividade produtiva regional, criando um ciclo de crescimento econômico e geração de renda.

Milton Santos (2001), por sua vez, ressalta que o desenvolvimento regional deve considerar as especificidades do território e de sua população. O autor afirma que "o território usado reflete o processo histórico e social que molda o espaço", destacando a necessidade de políticas que contemplem a inclusão das populações e comunidades locais e a sustentabilidade ambiental. Essa perspectiva é particularmente relevante na Amazônia, onde as pressões por crescimento econômico muitas vezes conflitam com a preservação ambiental e os direitos das comunidades e populações tradicionais.

Daniela Freddo (2020) complementa esse raciocínio ao enfatizar que "os fundos constitucionais precisam ser mais do que mecanismos de crédito; eles devem atuar como catalisadores para redes produtivas regionais, integrando os pequenos produtores ao mercado global sem perder de vista a sustentabilidade local". Essa abordagem aponta para a necessidade de uma gestão estratégica do FNO, que vá além do financiamento convencional e promova a transformação estrutural da economia regional.

O desempenho do FNO no período entre 1994 e 2004 é um exemplo das suas potencialidades e limitações. Durante esse intervalo, o fundo conseguiu aplicar recursos superiores aos repasses anuais do Tesouro Nacional em seis anos, o que demonstra sua capacidade de alavancar o crédito produtivo. Em 2004, por exemplo, o FNO contou com R\$ 1,7 bilhão em recursos disponíveis, tendo aplicado R\$ 1,3 bilhão, equivalente a 77% dos recursos efetivamente disponíveis. No entanto, em 2005, a disponibilidade de R\$ 938,4 milhões para empréstimos indicava uma possível insuficiência diante do crescimento da demanda.

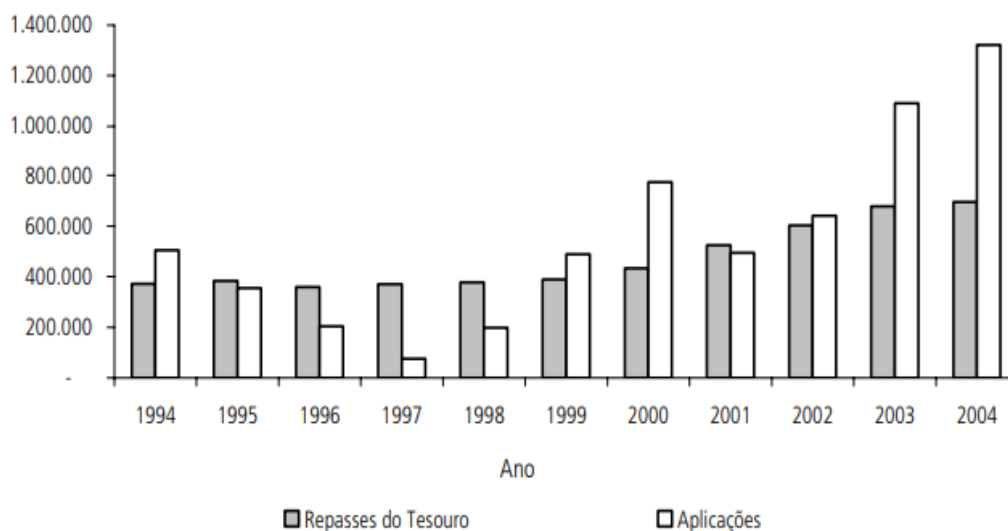
Essa discrepância levanta questões sobre a sustentabilidade do modelo de financiamento e a necessidade de diversificação das fontes de recursos do FNO. Como observa Mangabeira Unger (2009), "uma política de desenvolvimento regional precisa combinar eficiência econômica com justiça social, garantindo que os benefícios do crescimento sejam distribuídos de maneira equitativa". Isso exige uma maior articulação entre as instâncias governamentais e os agentes locais, além de uma avaliação contínua do impacto dos investimentos.



Figura II

Repasses anuais do Tesouro Nacional e aplicações do FNO (1994-2004)

(Em R\$ mil)



Fonte: IPEA – Texto Para Discussão (2006)

Observando indicadores básicos do FNO para os estados da Região Norte, pode-se ver, de imediato, na tabela I, que metade dos recursos liberados pelo FNO até dezembro de 2004 foi para o Estado do Pará. Esse dado mostra que os empréstimos do FNO para os estados são mais concentrados, mas essa concentração era de certa forma esperada, visto que o Pará aglomera 48% da população residente da Região Norte. Quando os empréstimos foram corrigidos pelo critério per capita, o estado que se destacou na obtenção de recursos do FNO foi Tocantins, que, com o Acre, é o estado de menor Produto Interno Bruto (PIB) per capita da Região Norte.

O Estado do Tocantins, por sua vez, tem um saldo per capita dos empréstimos efetuados pelo FNO quase o dobro do valor observado para Roraima, que é o estado com o segundo maior saldo per capita do FNO. A explicação para isso está na presença da produção agrícola. Na tabela a seguir, observa-se a relação entre o PIB per capita de 1990 e o saldo dos empréstimos do FNO em 2004 para identificar se houve uma liberação per capita maior ao longo dos anos 1990 para aqueles estados que eram mais pobres no início da década. No entanto, essa relação não se confirma.

Conforme se percebe na tabela, o Estado do Acre – que tinha um PIB per capita apenas superior ao de Tocantins em 1990 – recebeu ao longo dos anos 1990 menos recursos do FNO (per capita) que o Pará, Rondônia e Roraima. Quando se observa a distribuição dos recursos



dos empréstimos intra-regional, o FNO pode estar contribuindo para a redução das desigualdades regionais à custa do aumento das desigualdades intra-regionais.

Tabela I

Saldo FNO e PIB *per capita* dos estados da Região Norte

Estado	População (2000)	Saldo FNO (2004)	Saldo FNO <i>per capita</i> (2004)	PIB <i>per capita</i> 1990 (em R\$ de 2000)
Acre	557.526	198.108.000	355,33	2.790,23
Amazonas	2.812.557	505.894.000	179,87	7.268,31
Amapá	477.032	144.847.000	303,64	4.666,00
Pará	6.192.307	2.935.616.000	474,07	3.494,91
Rondônia	1.379.787	691.475.000	501,15	3.610,38
Roraima	324.397	211.489.000	651,94	4.294,66
Tocantins	1.157.098	1.429.333.000	1.235,27	1.449,80
Total	12.900.704	6.116.762.000	474,14	-

Fonte: Brasil (vários anos a, b e c) e IBGE (2000).

Elaboração dos autores.

O Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) é um instrumento vital para a promoção do desenvolvimento econômico na Região Norte do Brasil. Contudo, sua operacionalização apresenta disparidades que limitam seu potencial de reduzir desigualdades regionais, evidenciando a necessidade de ajustes em seus critérios de alocação e modelos de gestão.

As liberações do FNO não apresentam correlação clara com indicadores socioeconômicos, como Produto Interno Bruto (PIB) per capita ou Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Esse fato sugere que as liberações são majoritariamente direcionadas pela demanda, em vez de seguirem critérios pré-definidos para a redução das desigualdades regionais. Segundo Milton Santos (2001), “o uso desigual do território pelo capital reflete um desequilíbrio estrutural, onde as políticas públicas muitas vezes reforçam desigualdades preexistentes, em vez de mitigá-las”.

Isso aponta para a necessidade de uma redefinição estratégica que leve em consideração as especificidades territoriais e as vulnerabilidades locais. Embora o Tocantins, o estado mais pobre da região, demonstre uma relação inversa entre riqueza e saldo de empréstimos, essa exceção não invalida a regra geral de que os recursos são destinados, em grande parte, às áreas de maior dinamismo econômico.

Além disso, a taxa de inadimplência do FNO é um reflexo dos modelos de gestão de risco adotados ao longo dos anos. No final de 2004, a inadimplência geral era de 22,8%, mas caiu para 7,8% nas operações realizadas após 1998, quando o modelo de risco compartilhado



foi implementado. Para Karl Marx, “o sistema financeiro reflete as contradições do capital, onde a busca pelo lucro pode, muitas vezes, entrar em conflito com o objetivo de atender às necessidades sociais”. Esse conflito é evidente no modelo anterior a 1998, quando a totalidade do risco era assumida pelo Banco da Amazônia, resultando em falhas na análise de crédito e concessão de empréstimos.

John Maynard Keynes (1936) também enfatizou a importância de mitigar riscos financeiros para garantir a estabilidade e a eficácia dos investimentos. Ele afirma que “a confiança do investidor está diretamente ligada à capacidade das instituições financeiras de administrar riscos e garantir retornos sustentáveis”. Portanto, o modelo de risco compartilhado apresenta-se como uma solução viável para aumentar a segurança financeira e reduzir a inadimplência.

Os desembolsos do FNO em 2014 demonstram uma concentração de recursos em setores específicos, como agropecuária, indústria e comércio. O Programa Amazônia Sustentável destinou R\$ 1,7 bilhão ao setor agropecuário, com foco em estados como Tocantins, Rondônia e Pará. Embora os pequenos produtores ("pronafricanos") tenham realizado um elevado número de contratações, os valores contratados concentram-se majoritariamente em grandes produtores.

Para Daniela Freddo (2020), “a concentração de recursos em setores ou regiões específicas pode aprofundar desigualdades ao privilegiar estruturas econômicas preexistentes”. Por outro lado, os setores de comércio e serviços, embora fundamentais para a sustentação das cidades amazônicas, apresentam pouco efeito multiplicador e menor volume de contratações. Essa dinâmica evidencia a necessidade de diversificação dos investimentos para incluir segmentos com maior potencial de transformação socioeconômica.

O Banco da Amazônia enfrenta o desafio de equilibrar a inclusão das populações mais vulneráveis com a garantia de segurança financeira. Roberto Mangabeira Unger (2009) defende que “a verdadeira política de desenvolvimento deve combinar inovação produtiva com distribuição equitativa de oportunidades”. Esse princípio pode orientar a reformulação das diretrizes do FNO, promovendo uma distribuição mais equilibrada dos recursos entre pequenos e grandes produtores, bem como entre diferentes setores e territórios.

Uma solução seria a adoção de critérios que priorizem regiões e setores com maior vulnerabilidade socioeconômica, ao mesmo tempo que incentivem práticas sustentáveis e inovadoras, além de antepor comunidades e populações tradicionais. A integração entre diferentes programas de financiamento também poderia aumentar o impacto positivo das



liberações, garantindo que as políticas públicas alcancem as populações que mais necessitam de apoio.

O FNO possui um potencial transformador, mas sua eficácia depende de ajustes que considerem as especificidades territoriais e setoriais. Uma gestão mais integrada e estratégica pode garantir que os recursos do fundo não apenas atendam à demanda, mas também contribuam para a redução das desigualdades regionais e para a promoção de um desenvolvimento verdadeiramente inclusivo e sustentável.

4. O Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA)

O Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) foi concebido como um instrumento financeiro de natureza contábil, direcionado ao financiamento de projetos privados nos estados da Amazônia Legal. Seu objetivo principal é fomentar o crescimento econômico por meio da consolidação de investimentos permanentes, contribuindo para a ampliação da capacidade produtiva e, conseqüentemente, para a geração de emprego, renda e arrecadação de impostos. Criado pela Medida Provisória nº 2157-5, de 24 de agosto de 2001 e regulamentado pelos Decretos nº 4.254/2002 e nº 7.839/2012, o FDA prioriza empreendimentos que promovam implantação, ampliação, modernização e diversificação da economia regional.

Entretanto, a operacionalização do FDA enfrenta desafios significativos. Segundo dados de 2014, embora tivesse um orçamento de R\$ 1,39 bilhão, apenas R\$ 127 milhões foram efetivamente desembolsados, demonstrando uma subutilização notória. Essa discrepância é atribuída, em grande parte, a mudanças legislativas que aumentaram os riscos para os agentes operadores e tornaram o fundo menos atraente, especialmente quando comparado a alternativas mais acessíveis, como o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO).

Milton Santos, ao discutir o papel das políticas de desenvolvimento regional, afirma que "os instrumentos de desenvolvimento devem dialogar com as especificidades locais, reconhecendo os desafios históricos e estruturais que perpetuam a exclusão econômica e social" (SANTOS, 1996, p. 102). Nesse contexto, o FDA, ao não delimitar seu público-alvo de maneira eficiente, compete diretamente com o FNO, dificultando sua funcionalidade como um mecanismo estratégico.

Além disso, o FDA exige que os beneficiários apresentem recursos próprios equivalentes a 20% do investimento total, uma barreira significativa para muitas empresas da região, especialmente em um cenário de baixa liquidez. Karl Marx (1983) argumenta que "os mecanismos de financiamento devem ser estruturados de forma a democratizar o acesso ao capital produtivo, caso contrário, perpetuarão as desigualdades inerentes ao sistema capitalista".



Essa observação é pertinente ao FDA, cujas condições restritivas favorecem grandes corporações em detrimento de atores menores, como pequenas e médias empresas.

O foco predominante do FDA até 2012 no setor energético – com investimentos em linhas de transmissão, hidrelétricas e pequenas centrais elétricas (PCHs) – reflete uma estratégia que, embora relevante, não abrange suficientemente a diversidade de setores produtivos da região. John Maynard Keynes, em sua obra *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, destaca a importância de investimentos que "promovam o pleno emprego e estimulem o consumo interno, criando uma base sólida para o crescimento sustentável" (KEYNES, 1982, p. 215).

A priorização de setores como infraestrutura e inovação tecnológica, conforme delineado pela legislação do FDA, é positiva, mas insuficiente para atender às demandas mais amplas da economia amazônica, como o fortalecimento da bioeconomia e o estímulo à economia criativa, visto que uma das principais lacunas do FDA é a falta de articulação com políticas integradas de desenvolvimento regional.

Leonardo Boff (2003), ao discutir a interdependência entre economia e sustentabilidade, enfatiza que "o verdadeiro desenvolvimento requer um equilíbrio entre crescimento econômico e preservação ambiental, com foco no bem-estar das populações locais". Essa abordagem é especialmente relevante para a Amazônia Legal, cuja riqueza natural oferece um potencial único para iniciativas que combinam inovação e sustentabilidade.

Para tornar o FDA mais efetivo, recomenda-se:

- Redefinição do Público-Alvo: Delimitar o acesso do FDA a grandes empresas, permitindo que o FNO continue atendendo às pequenas e médias empresas.
- Flexibilização das Exigências: Reduzir a exigência de 20% de recursos próprios para projetos de menor escala ou setores estratégicos, ampliando a inclusão de beneficiários.
- Fortalecimento Institucional: Promover maior integração com a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e com iniciativas como o Plano Amazônia Sustentável (PAS).
- Diversificação Setorial: Ampliar os setores atendidos, priorizando atividades com alto potencial multiplicador, como bioeconomia, turismo sustentável e economia criativa.

O FDA possui um papel estratégico no desenvolvimento da Amazônia Legal, mas enfrenta desafios significativos que limitam sua eficácia. Para maximizar seu impacto, é necessário revisar suas diretrizes e operacionalização, alinhando-o às necessidades específicas da região e integrando-o a políticas mais amplas de desenvolvimento sustentável. Somente



assim será possível transformar o FDA em um verdadeiro motor de crescimento inclusivo e sustentável para a Amazônia Legal.

5. Incentivos Fiscais na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

Os incentivos fiscais, como parte dos instrumentos explícitos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), são classificados como gastos tributários, segundo a nomenclatura da Receita Federal do Brasil (RFB). Esses incentivos são aprovados pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) para setores prioritários, com foco em projetos de implantação, diversificação, ampliação e modernização. A principal modalidade é a redução fixa de 75% do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ). Após a aprovação pela Sudam, as empresas devem se dirigir à RFB para o reconhecimento do benefício.

Em 2014, as estimativas da RFB apontaram gastos tributários de R\$ 2,202 bilhões em incentivos fiscais. De acordo com a Sudam (2016), foram concedidos 238 incentivos naquele ano, com maior concentração no Amazonas (110) e no Mato Grosso (81). Historicamente, os setores mais beneficiados são os de eletroeletrônicos e microeletrônicos, representados pelo Polo Industrial de Manaus (PIM). Contudo, a participação relativa da indústria de alimentos e bebidas, sobretudo ligada à produção de grãos no Mato Grosso, tem aumentado nos últimos anos.

Além disso, projetos de infraestrutura, principalmente no setor energético, também têm recebido incentivos fiscais. Assim como no Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), os incentivos fiscais são guiados pela demanda, com foco mais acentuado na demanda industrial. Um aspecto positivo destacado é o crescimento dos pleitos relacionados à modernização de empresas, que agora competem em importância com os pleitos para implantação. Esse fenômeno pode indicar uma transição para um segundo estágio de maturidade do instrumento, com maior atenção às empresas já instaladas e à modernização tecnológica, alinhando-se a estratégias de desenvolvimento sustentado.

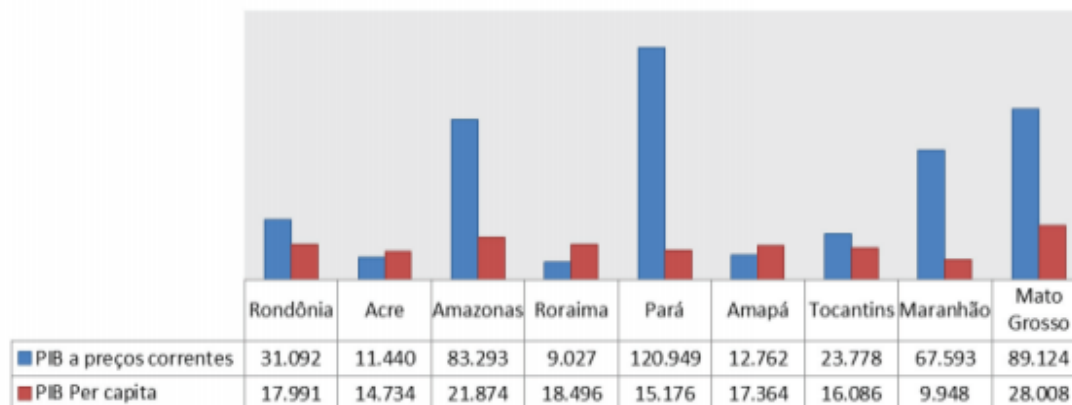
5.1. Desafios do Desenvolvimento Regional

O gráfico abaixo mostra o desafio atual na esfera econômica, onde se tem dividida a arrecadação de renda na Amazônia, visto que no texto acima são implementadas nas economias vários tipos de incentivos para o desenvolvimento e fortalecimento da economia amazônica, tendo em vista as dificuldades de repasse de orçamento para as principais áreas da política do bem estar social. No gráfico abaixo, vê-se que, apesar de alguns estados da região norte terem



um PIB relativamente significativo, este não é sinônimo de desenvolvimento e muito menos de bem estar social, tendo em vista que arrecadação desses estados são relativamente consistentes. Por isso, é de suma importância a distribuição desses recursos principalmente para as camadas da sociedade mais básicas como saúde e educação.

Gráfico 1:



Fonte: PIB dos municípios do IBGE (2015)

A análise da arrecadação de renda e da distribuição do Produto Interno Bruto (PIB) na Amazônia Legal revela disparidades econômicas profundas. Em 2013, o PIB da região alcançou R\$ 449 bilhões, com aumento relativo de sua participação no cenário nacional. Contudo, estados como Pará, Maranhão e Amazonas apresentam PIBs significativos, mas baixos PIBs per capita, refletindo a desigualdade na distribuição de renda.

O caso do Maranhão é particularmente emblemático: apesar de possuir uma economia robusta, ocupa a última posição em termos de distribuição de renda per capita. Em contrapartida, estados menores como Roraima, Amapá e Acre apresentam PIB per capita elevado devido à menor densidade populacional, embora suas economias sejam pequenas.

Essas discrepâncias reforçam a complexidade dos desafios enfrentados na região, que incluem questões ambientais, sociais, geográficas e econômicas. Keynes (1982), ao discutir os fatores que impulsionam o desenvolvimento econômico, enfatiza a importância do investimento público para corrigir desequilíbrios estruturais e fomentar o pleno emprego. Nesse contexto, a redistribuição de recursos e a priorização de investimentos em saúde, educação e infraestrutura social são fundamentais para que o crescimento econômico seja transformado em desenvolvimento humano.



Os incentivos fiscais desempenham um papel fundamental no estímulo ao crescimento econômico da Amazônia Legal. No entanto, é crucial analisar se esses instrumentos atendem efetivamente aos princípios de justiça social e sustentabilidade. Milton Santos (1996) argumenta que "o desenvolvimento não pode ser reduzido à mera expansão econômica; ele precisa ser territorialmente integrado e socialmente justo". Nesse sentido, a concentração dos benefícios fiscais em setores industriais específicos, como o eletroeletrônico e agroindustrial, pode acentuar desigualdades regionais e limitar os impactos positivos nas populações mais vulneráveis, afetando ainda mais comunidades tradicionais como quilombolas, indígenas e ribeirinhas na Amazônia.

Outro ponto crítico é o desafio de equilibrar crescimento econômico e justiça distributiva. Segundo Amartya Sen (2000), "o verdadeiro desenvolvimento deve ser avaliado pelo aumento das liberdades substantivas, como acesso à saúde, educação e qualidade de vida". No contexto amazônico, embora os incentivos fiscais promovam ganhos econômicos, ainda há lacunas significativas na distribuição de renda e no acesso a serviços básicos, como saúde e educação.

6. Resultados

Os dados demonstram que o Banco da Amazônia ampliou sua capacidade de crédito por meio do FNO, tendo papel relevante na diversificação produtiva e na expansão da infraestrutura regional. O FDA, embora com orçamento considerável, apresentou baixa execução financeira, revelando entraves normativos. Os incentivos fiscais, por sua vez, concentram-se em setores específicos, como eletroeletrônicos e agroindústria, com pouco alcance às economias locais de base comunitária.

Além disso, observou-se que os estados mais populosos, como o Pará, concentram a maior parte dos recursos, enquanto estados como Acre e Roraima enfrentam restrições no acesso ao crédito. A inadimplência caiu significativamente após 1998, com a adoção do modelo de risco compartilhado, o que aponta para o potencial de aperfeiçoamento institucional. Apesar dos avanços, persistem desequilíbrios estruturais na distribuição dos recursos.

A análise mostra que os critérios de alocação ainda não priorizam suficientemente as populações mais vulneráveis, como povos indígenas e comunidades tradicionais. Segundo Santos (2001), o território deve ser entendido como espaço social e culturalmente construído, e, nesse sentido, políticas financeiras devem ser sensíveis às especificidades locais.

Freddo (2020) defende a criação de redes produtivas territoriais integradas, o que exige do Banco da Amazônia mais que concessão de crédito, é necessário investir na formação de capital humano, infraestrutura social e inovação sustentável.



A atual concentração de recursos em grandes produtores contrasta com a necessidade de fortalecimento da economia sociobioeconômica e da bioeconomia amazônica. Por isso, são necessárias algumas propostas de aprimoramento por exemplo:

1. Redefinir critérios de alocação de recursos, priorizando territórios com menor IDH e maior presença de comunidades e populações tradicionais.
2. Ampliar a integração entre os instrumentos da PNDR, com foco no desenvolvimento endógeno e sustentável.
3. Flexibilizar exigências de contrapartida para pequenos e médios empreendedores, especialmente no FDA.
4. Criar linhas específicas de crédito voltadas à bioeconomia, à sociobioeconomia, ao extrativismo sustentável, às populações e comunidades locais e à economia criativa.
5. Estabelecer indicadores de impacto socioambiental como critério de avaliação para concessão de financiamento.

7. Considerações Finais

O Banco da Amazônia desempenha um papel crucial como agente financeiro e articulador de políticas de desenvolvimento na Amazônia Legal, promovendo investimentos por meio de instrumentos como o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e os Incentivos Fiscais. Apesar de avanços significativos na geração de emprego, renda e crescimento econômico, o estudo revelou limitações estruturais e operacionais que ainda persistem, como a concentração de recursos em grandes projetos e setores específicos, a exclusão de comunidades e povos tradicionais e as dificuldades na implementação de critérios de sustentabilidade.

Autores como Milton Santos (2001) e Freddo (2020) apontam para a necessidade de alinhar o crescimento econômico à inclusão social e à sustentabilidade ambiental. Embora os instrumentos analisados tenham gerado impactos positivos em termos econômicos, ainda há desafios no que se refere à redução das desigualdades regionais e à promoção de uma economia diversificada e sustentável. Como observa Keynes (1936), "o desenvolvimento econômico deve ser guiado por políticas que priorizem a estabilidade social e o bem-estar da população, não apenas o crescimento do capital".

Portanto, é imperativo que o Banco da Amazônia reforce sua estratégia para atender às demandas das populações mais vulneráveis, especialmente em áreas rurais e urbanas periféricas. Além disso, é essencial promover maior articulação entre os diversos instrumentos



da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), com foco na valorização das potencialidades endógenas da região. Assim, será possível transformar a riqueza natural e cultural da Amazônia em benefícios concretos para seus habitantes, garantindo que o desenvolvimento econômico caminhe lado a lado com a justiça social e a preservação ambiental.



Referências.

BANCO DA AMAZÔNIA. **Relatórios de atividades FNO 2004. Belém:** Banco da Amazônia, 2005.

BANCO DA AMAZÔNIA. **Relatórios de atividades FNO 2014. Belém:** Banco da Amazônia, 2015.

BARONE, João. **1942: o Brasil e sua guerra quase desconhecida.** São Paulo: Globo, 1996.
BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** São Paulo: Edições 70, 2011.

BECKER, B. Amazônia: **Geopolítica na virada do III milênio. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.** INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Contas Nacionais: Contas Regionais 2012. Rio de Janeiro, 2014. 55. p.

BECKER, Bertha K. **Geopolítica da Amazônia.** Estudos Avançados, v. 19, n. 53, p.71-86, 2004.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.451, de 9 de julho de 1942. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 8 jan. 2025.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 08 jan. 2025.

DENZIN, Norman K. **The Research Act: A Theoretical Introduction to Sociological Methods.** New York: Aldine Transaction, 2017.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa.** Porto Alegre: Artmed, 2009.
FREDDO, Daniela. **Políticas de Desenvolvimento Regional no Brasil: Desafios e Perspectivas.** São Paulo: Atlas, 2020.

FREDDO, Daniela. **Políticas públicas e desenvolvimento regional: uma análise dos incentivos fiscais no Brasil.** Porto Alegre: EDIPUCRS, 2012.

FUNDO AMAZÔNIA. **Relatório de atividades 2015. Brasília:** Fundo Amazônia, 2016.
HÉBETTE, Jean. **Amazônia: mitos e paradoxos do desenvolvimento.** Belém: UFPA, 2004.
IBGE. PIB da Amazônia legal, 2015.

KEYNES, John Maynard. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda.** São Paulo: Nova Cultural, 1996.

KEYNES, John Maynard. **Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda.** São Paulo: Nova Cultural, 1982.

MANGABEIRA UNGER, Roberto. **O Destino da América Latina: Entre o Passado e o Futuro.** São Paulo: Boitempo, 2009.



MARX, Karl. O capital: **crítica da economia política**. Livro I. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os Economistas)

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília: Governo Federal, 2020.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, Milton. **Por Uma Outra Globalização: Do Pensamento Único à Consciência Universal**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
SILVA, S. A. **A PNDR e o planejamento regional brasileiro no início do século XXI**. Brasília: IPEA, nov. 2015 (Texto para Discussão, n. 2150).

SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA (Sudam). Relatório de gestão: 2016b. Disponível em: <http://www.sudam.gov.br>. Acesso em: 08 jan. 2025.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2015.



Minerais Críticos e Transição Energética: O Papel Estratégico do Brasil nas Cadeias Globais de Suprimento

Critical Minerals and Energy Transition: Brazil's Strategic Role in Global Supply Chains

Maria Eduarda Sousa Karas²⁵

Resumo: A transição energética global, impulsionada pela urgência climática e compromissos multilaterais, intensificou a demanda por minerais críticos como lítio, cobalto e terras raras – essenciais para tecnologias de baixo carbono. O Brasil, com ampla disponibilidade geológica desses recursos, desponta como ator estratégico nas cadeias globais de suprimentos. Contudo, sua participação ainda é limitada à exportação de matérias-primas, sem domínio das etapas industriais de maior valor agregado. Este artigo analisa o desempenho da cadeia mineral brasileira, o papel das empresas nacionais, as cooperações internacionais e os obstáculos estruturais e institucionais. Os resultados apontam que o Brasil, embora seja um grande player no cenário de minerais estratégicos, precisa investir na integração de suas políticas mineral, ambiental, industrial e de pesquisa e desenvolvimento, consolidando assim uma cadeia de valor robusta e competitiva. Tal alinhamento é decisivo para transformar seu potencial geológico em vantagem econômica sustentável e protagonismo na transição energética global. O artigo foi elaborado com base na análise documental e bibliográfica de caráter qualitativo e exploratório. Foram utilizadas fontes institucionais, artigos acadêmicos, relatórios internacionais e econômicos do setor. A estrutura analítica se apoia na triangulação entre os eixos: produção mineral, inserção internacional e política pública.

Palavras-chave: Minerais críticos; Transição Energética; Política Mineral; Cadeia de valor.

²⁵ Assessora Econômica; Graduanda em Relações Internacionais (UnB); E-mail: dudakaras@gmail.com.



Abstract: The global energy transition, driven by climate urgency and multilateral commitments, has intensified the demand for critical minerals such as lithium, cobalt and rare earths – essential for low-carbon technologies. Brazil, with ample geological availability of these resources, is emerging as a strategic player in global supply chains. However, its participation is still limited to the export of raw materials, without dominance in the industrial stages of higher added value. This article analyzes the performance of the Brazilian mineral chain, the role of national companies, international cooperation and structural and institutional obstacles. The results indicate that Brazil, although a major player in the strategic minerals scenario, needs to invest in the integration of its mineral, environmental, industrial and research and development policies, thus consolidating a robust and competitive value chain. Such alignment is crucial to transform its geological potential into a sustainable economic advantage and a leading role in the global energy transition. The article was prepared based on documentary and bibliographic analysis of a qualitative and exploratory nature. Institutional sources, academic articles, international and economic reports from the sector were used. The analytical structure is based on the triangulation between the axes: mineral production, international insertion and public policy.

Keywords: Critical minerals; Energy Transition; Mineral Policy; Value chain.



1. Introdução

A discussão acerca das mudanças climáticas tomou grandes proporções nos últimos anos e os compromissos assumidos por diversos países no âmbito do Acordo de Paris e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), têm impulsionado uma transformação nos sistemas energéticos globais. A transição energética – caracterizada pela substituição progressiva de fontes fósseis por fontes renováveis e de baixo de carbono dos combustíveis – depende, essencialmente, do fornecimento estável e seguro de minerais críticos, como lítio, cobre, cobalto, níquel, grafita e terras raras. Esses elementos são fundamentais para a fabricação de painéis solares, turbinas eólicas e veículos elétricos.

Nesse cenário, o Brasil apresenta-se como um ator estratégico. Detentor de vastas reservas de minerais críticos e com tradição na mineração de commodities como ferro, bauxita e nióbio, o país possui potencial tecnológico e industrial para desempenhar um papel central nas cadeias globais de suprimento voltadas à transição energética. Contudo, sua inserção atual ainda é predominantemente extrativista, limitada por gargalos tecnológicos - como a falta de maquinário para refinar minerais como terras raras - institucionais, como questões regulatórias e ambientais – que dificultam a obtenção de licenças para exploração e processamento mineral – e industriais - como a falta de interlocução com outros setores produtivos.

Esta pesquisa analisa o papel do Brasil na cadeia de minerais críticos sob perspectiva da transição energética, avaliando o desempenho produtivo, os principais atores empresariais, as oportunidades de cooperação internacional e os desafios que se impõem à consolidação de uma política mineral alinhada às exigências globais por segurança, sustentabilidade e inovação tecnológica.

Desse modo, o objetivo principal é avaliar a capacidade brasileira em investir para tornar o país um agente e industrial ativo no novo paradigma energético, destacando a performance atual da cadeia de minerais críticos do Brasil, suas políticas públicas e cooperações internacionais existentes, o papel das empresas brasileiras na cadeia global de valor e os principais obstáculos e oportunidades futuras.

O artigo utiliza o método de análise bibliográfica e documental, apresentando um caráter qualitativo exploratório. A coleta de informações se deu pela investigação de relatórios nacionais (Agência Nacional de Mineração) e internacionais (Banco Mundial) para obter dados sobre a cadeia mineral doméstica e a dinâmica da cadeia global de suprimentos voltada para a transição energética. Ademais, foram visitados repositórios das principais instituições de mineração, como a Agência Internacional de Energia, para verificar a correlação entre transição



energética e minerais críticos. Por fim, foram utilizados artigos acadêmicos para fortalecer a base teórica com relação ao setor de minerais estratégicos e a dependências destes para realizar a transição à energia de baixo carbono.

O artigo está dividido em outras quatro partes. A primeira sessão acerca do Brasil e sua inserção na cadeia de minerais críticos – discutindo a importância do país na cadeia, relatórios de desempenho do setor mineral e o posicionamento brasileiro no comércio internacional. A seguinte foca na transição energética, em suas demandas e a relação do Brasil com essa tendência – abordando a conexão com os minerais críticos, as principais cooperações internacionais, as iniciativas dos atores corporativos e o alinhamento das políticas públicas. A terceira sessão abordará as barreiras e as oportunidades futuras na cadeia de valor – evidenciando novas tendências que estão surgindo no mercado, os gargalos da competitividade e propostas de alinhamento entre políticas nacionais para maximizar a cadeia de minerais críticos brasileira. Por fim, a conclusão apresentará os resultados da pesquisa e recomendações práticas.

2. Demandas tecnológicas da transição energética e o posicionamento do Brasil na geopolítica dos minerais críticos

A transição energética, entendida como a substituição progressiva de combustíveis fósseis por renováveis e de baixa emissão de carbono, depende diretamente do fornecimento de minerais críticos. Tecnologias essenciais para a descarbonização – como baterias de íon-lítio, turbinas eólicas, painéis fotovoltaicos, motores elétricos e sistemas de transmissão de energia – exigem insumos minerais intensivos, como lítio, cobalto, níquel, cobre, grafita e terras raras. Estima-se que a demanda por esses minerais possa crescer de 4 a 6 vezes até 2040, conforme projeções da Agência Internacional de Energia (IEA, 2022).

O uso desses materiais não é apenas quantitativo, mas também qualitativo: suas propriedades físico-químicas são insubstituíveis para garantir o desempenho, durabilidade e eficiência dos equipamentos relacionados à energia limpa. Nesse cenário, os minerais críticos tornam-se peças-chave para a segurança energética, a competitividade industrial e a soberania tecnológica dos países. Com isso, observa-se o surgimento de uma nova geopolítica baseada não apenas em hidrocarbonetos, mas na segurança do fornecimento mineral.

O Brasil, com sua diversidade geológica e reservas de minerais estratégicos, possui posição favorável para se tornar um ator central nesta reconfiguração global. O país abriga depósitos significativos de lítio (Minas Gerais, Ceará), níquel (Bahia, Goiás), nióbio (Minas Gerais, Amazonas), core (Pará), grafita (Minas Gerais, Bahia) e elementos de terras raras



(Minas Gerais, Goiás e Norte do país). Essa riqueza, aliada à sua estabilidade geopolítica e vocação exportadora, torna o Brasil um parceiro desejado por grandes potências que buscam diversificar suas cadeias de suprimento mineral.

Contudo, essa potencialidade ainda não se traduz em protagonismo internacional efetivo. O Brasil participa da cadeia de fornecimento global como exportador primário, frequentemente enviando concentrados ou minérios brutos para países industrializados, que detêm o domínio do refino químico, da tecnologia e da manufatura final. Tal situação limita o ganho econômico, tecnológico e estratégico, e reforça a urgência de políticas que promovam a verticalização da produção mineral, com valorização e desenvolvimento da indústria nacional. A geopolítica dos minerais críticos tem se intensificado com a guerra comercial entre Estados Unidos e China, o avanço das políticas industriais verdes na União Europeia e a pressão dos mercados consumidores por rastreabilidade e a conformidade ambiental (ESG). Nesse ambiente competitivo, o Brasil precisa se posicionar de maneira soberana e estratégica, participando de fóruns multilaterais, negociando acordos técnicos e atraindo investimentos com contrapartidas tecnológicas.

Exemplo relevante dessa nova governança é a Minerals Security Partnership (MSP), lançada em 2022 e integrada por países como Estados Unidos, Canadá, Austrália, Japão, Coreia do Sul, União Europeia e Reino Unido. A MSP busca garantir cadeias de suprimento resilientes e sustentáveis para os minerais críticos necessários à transição energética, por meio do apoio a projetos de mineração, processamento e reciclagem com alto padrão ambiental e social. Embora o Brasil ainda não seja membro pleno da iniciativa, há diálogos em curso e oportunidades para se inserir como fornecedor confiável, desde que promova adequações institucionais, invista em rastreabilidade e adote padrões internacionais de governança mineral (WORLD ECONOMIC FORUM, 2023).

Outro exemplo significativo é o avanço da estratégia europeia para matérias-primas críticas, consubstanciada no Critical Raw Materials Act (2023). A União Europeia estabeleceu metas ambiciosas para garantir o suprimento autônomo de minerais essenciais, incluindo a exigência de que ao menos 40% do refino e 15% da extração desses minerais ocorram dentro do bloco até 2030. Para isso, a UE vem firmando parcerias com países da América Latina, África e Ásia, com destaque para o Brasil. A proposta prevê não apenas importação de minerais, mas também cooperação em pesquisa, desenvolvimento tecnológico, boas práticas ambientais e capacitação técnica, criando janelas de oportunidade para países que conseguirem alinhar suas políticas minerais aos princípios da economia verde europeia.



Essas iniciativas indicam que os minerais críticos não são apenas insumos econômicos, mas ativos estratégicos, cuja governança envolverá disputas, alianças e transformações profundas na política externa dos países produtores. O Brasil, se bem-posicionado, pode deixar de ser apenas um fornecedor periférico de matéria-prima e se consolidar como protagonista industrial e ambiental da nova ordem energética global.

3. O Brasil e sua inserção na cadeia de minerais críticos

3.1. Importância do Brasil na cadeia de fornecimento de minerais críticos

A consolidação da transição energética como um dos vetores centrais das agendas climática e industrial de países desenvolvidos e emergentes vem alterando profundamente o cenário geopolítico e comercial dos minerais críticos. Elementos como lítio, cobalto, níquel, cobre, grafite e terras raras são essenciais à fabricação de tecnologias de baixo carbono, por exemplo baterias, turbinas eólicas, painéis solares, motores elétricos e sistemas de armazenamento de energia, sendo considerados insumos estratégicos para o século XXI (INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, 2022).

Nesse contexto, o Brasil surge como um dos países com maior potencial de contribuição à segurança global de fornecimento desses minerais. Seu território abriga vastas reservas geológicas ainda sub exploradas, com destaque para o lítio nos estados de Minas Gerais e Ceará, o níquel em Goiás e Bahia, o cobre na região de Carajás, no Pará, e uma promissora presença de terras raras em Minas Gerais e no Amazonas (AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO, 2024). De acordo com dados da ANM, o país produziu em 2021 mais de 5.000 toneladas de lítio contido, e registrou investimentos superiores a R\$340 milhões nesse segmento, refletindo um aumento de 64 vezes em relação à década anterior (ANM, 2023a).

A importância estratégica do Brasil reside não apenas em seu potencial mineral, mas também na sua relevância histórica como exportador de minérios. Atualmente, o Brasil figura entre os maiores produtores mundiais de nióbio (95% da produção global), ferro (2º maior exportador) e bauxita, além de ser um fornecedor emergente de minerais críticos voltados à transição energética (CASTRO et al., 2022). Sua infraestrutura mineral é consolidada em termos logísticos e operacionais, com polos de mineração organizados em Minas Gerais, Pará, Bahia e Goiás, e conectados a corredores logísticos eficientes, como a Estrada de Ferro Carajás e os portos de Itaqui (MA) e Tubarão (ES).

A dinâmica comercial brasileira, no entanto, permanece fortemente baseada na exportação de commodities primárias. Mais de 85% dos minerais críticos produzidos no país são exportados em sua forma bruta ou com baixo grau de beneficiamento. Essa orientação



extrativista reflete a ausência de uma política industrial articulada com a política mineral, resultando em inserção periférica do país nas cadeias globais de valor (SANTOS, 2023). Os principais destinos das exportações brasileiras de minerais críticos incluem a China, Alemanha, Coreia do Sul, Canadá e Estados Unidos — países que concentram a manufatura de alto valor agregado das tecnologias associadas à descarbonização energética (HUND et al., 2020).

Ademais, com relação à estrutura produtiva, destacam-se empresas como a Sigma Lithium, que opera no Vale do Jequitinhonha (MG) e projeta exportar hidróxido de lítio de alta pureza para uso em baterias de veículos elétricos. Também merecem destaque a AMG Brasil, voltada à produção de concentrado de lítio; a Atlantic Nickel, responsável por um dos maiores projetos de níquel sulfetado da América Latina; e a Vale S.A., que embora concentre sua atuação no minério de ferro, tem expandido seu interesse sobre cobre e níquel, reconhecendo o papel estratégico desses insumos no novo ciclo energético (ANM, 2023c; HEIDER, 2022).

A despeito desse potencial, a posição do Brasil na cadeia de minerais críticos ainda é limitada. A ausência de refinarias para terras raras, a escassa produção interna de cobalto (inexistente desde 2017) e a dependência tecnológica em etapas como a purificação eletroquímica de lítio ilustram as limitações estruturais do país. Segundo a IEA (2022), as tecnologias de baixo carbono são até seis vezes mais intensivas em minerais do que as tecnologias convencionais, o que torna imperativa a expansão não apenas da mineração, mas também do processamento e da industrialização desses recursos.

Em termos de governança institucional, o Brasil já reconheceu oficialmente a importância dos minerais críticos. A Resolução nº 2/2021 do Comitê Interministerial de Análise de Projetos de Minerais Estratégicos (CTAPME) listou substâncias prioritárias para o desenvolvimento industrial e energético nacional, incluindo lítio, níquel, cobalto, nióbio, grafita e terras raras (BRASIL, 2021). Além disso, o Plano Nacional de Mineração 2050 (PNM 2050) insere os minerais críticos no centro da estratégia de sustentabilidade e competitividade do setor mineral, ainda que sua implementação dependa de avanços legislativos e financeiros.

Apesar da ausência de um tratado internacional vinculante sobre minerais críticos, o Brasil tem sido considerado em iniciativas multilaterais como a Minerals Security Partnership (MSP), que busca diversificar e tornar mais transparentes as cadeias de suprimento globais (WORLD ECONOMIC FORUM, 2023). Participações formais ainda são incipientes, mas memorandos de entendimento foram firmados com países como Canadá, Alemanha e Austrália, evidenciando interesse externo no potencial mineral brasileiro, sobretudo nas reservas de lítio e terras raras.



Dessa forma, observa-se que o Brasil possui uma base geológica robusta e uma cadeia extrativa consolidada, mas enfrenta desafios substanciais para capturar os maiores ganhos econômicos e estratégicos da nova economia mineral. A ampliação de sua importância na cadeia de minerais críticos dependerá da capacidade de implementar políticas integradas que promovam a verticalização da produção mineral com foco em inovação e industrialização, o fortalecimento das capacidades institucionais e de financiamento e o alinhamento entre os setores mineral, industrial, ambiental e científico-tecnológico.

Como ressalta Castro et al. (2022), a transformação do potencial geológico em vantagem competitiva exige uma ruptura com o padrão histórico de reprimarização da economia mineral brasileira. O futuro da mineração no Brasil — e sua posição na transição energética global — dependerá do quanto o país será capaz de agregar valor à sua produção e se inserir de maneira soberana nas cadeias de inovação tecnológica associadas à energia limpa.

3.2. Relatórios de desempenho do setor mineral brasileiro

O desempenho do setor mineral brasileiro é historicamente monitorado por meio de instrumentos regulares de análise técnica e econômica, destacando-se o Anuário Mineral Brasileiro, publicado pela Agência Nacional de Mineração (ANM), e os relatórios de conjuntura do Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM). Esses documentos constituem a base empírica para a formulação de políticas públicas, definição de investimentos privados e avaliação da participação da mineração na economia nacional, especialmente no contexto da transição energética e da cadeia de minerais críticos.

O Anuário Mineral Brasileiro reúne dados sobre produção, reservas, investimentos, arrecadação e emprego, com base em informações declaradas pelas empresas e órgãos públicos. Desde a adoção das diretrizes internacionais de classificação de reservas (CRIRSCO), os relatórios passaram a incluir também estimativas qualificadas de reservas provadas e prováveis, aprimorando a comparabilidade internacional dos dados. Já os relatórios do IBRAM, atualizados trimestralmente, oferecem recortes específicos sobre o desempenho financeiro, exportações e investimentos planejados.

Analisando a série histórica recente, observa-se que os anos de 2021 e 2022 configuraram o auge do desempenho mineral brasileiro, impulsionados pelo aumento da demanda global por commodities e pela valorização do minério de ferro no mercado internacional. Em 2021, o setor alcançou um faturamento recorde de R\$339 bilhões, com destaque para a contribuição de estados como Pará, Minas Gerais e Bahia (IBRAM, 2022). As



exportações minerais somaram US\$45,1 bilhões naquele ano, representando aproximadamente 21% de toda a pauta exportadora do país.

Entretanto, esse desempenho começou a desacelerar em 2023, em função de uma combinação de fatores, como a redução da demanda chinesa — causada principalmente pela desaceleração do setor imobiliário e pela maior utilização de sucata metálica no país asiático —, a instabilidade nos preços internacionais, influenciada por tensões geopolíticas, oscilações cambiais e reconfigurações das cadeias globais de suprimento, e o aumento dos custos operacionais, resultante da elevação dos preços de energia, insumos industriais e da pressão inflacionária global. O ano de 2024, por sua vez, apresentou sinais de recuperação, embora ainda abaixo dos patamares observados no pico pós-pandemia.

Segundo o IBRAM (2024), o faturamento do setor mineral brasileiro totalizou R\$270,8 bilhões, o que representa um aumento de 9,1% em relação a 2023, mas ainda aquém do recorde de 2021. Em termos de produção física, o minério de ferro continua sendo o principal produto da pauta mineral brasileira, respondendo por 59,4% do faturamento total em 2024 (IBRAM, 2024). Em contrapartida, minerais críticos como o cobre (R\$20,28 bilhões), o lítio (R\$344 milhões) e o níquel (R\$1,8 bilhão) vêm apresentando crescimento relevante, ainda que com volumes menores em comparação aos minerais tradicionais. A produção de lítio, por exemplo, multiplicou-se por 64 entre 2010 e 2021 e manteve curva ascendente até 2024, ancorada principalmente na atuação das empresas Sigma Lithium e AMG Brasil em Minas Gerais.

A análise da arrecadação da CFEM (Compensação Financeira pela Exploração Mineral) também revela tendências importantes. Em 2024, a arrecadação totalizou R\$7,5 bilhões, superando em 8,6% o montante de 2023 (ANM, 2024), indicando uma alta dinâmica na atividade econômica. Estados como Pará, Minas Gerais e Goiás lideram os repasses, refletindo a concentração regional da atividade mineral. Essa arrecadação representa fonte vital para municípios mineradores, que muitas vezes têm na CFEM sua principal receita orçamentária, destacando o papel redistributivo da mineração.

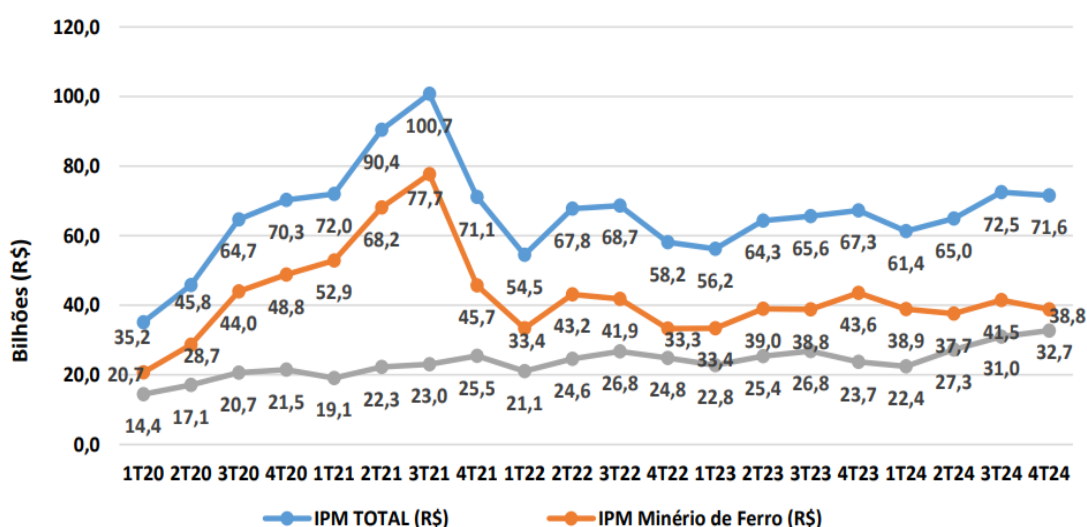
Outro ponto relevante nos relatórios de desempenho recentes é a análise dos investimentos previstos para o setor. No ciclo 2025–2029, projeta-se um volume de US\$68,4 bilhões em investimentos no setor mineral brasileiro, segundo o IBRAM (2024). Desse total, 28,7% são direcionados ao minério de ferro; 16,6% a projetos socioambientais; 10,5% ao cobre; e 8,7% a fertilizantes. Embora os investimentos em lítio (US\$1,19 bilhão) e terras raras (US\$1,45 bilhão) ainda sejam modestos em valores absolutos, sua participação vem crescendo



de forma acelerada, indicando maior atenção do capital internacional aos minerais voltados à transição energética.

Comparativamente, como demonstrado na Figura 1, os anos de 2021–2022 foram marcados por altos preços e margens, enquanto 2023–2024 mostraram ajustes estruturais e reposicionamento estratégico do setor diante de novas demandas globais, especialmente por rastreabilidade, ESG e redução da pegada de carbono (IBRAM, 2023). Em 2024, aumentou significativamente o número de projetos classificados como “minerais verdes” (CETEM, 2021), conforme diretrizes internacionais, o que pode gerar efeitos reputacionais e comerciais positivos para as empresas brasileiras que atuarem com responsabilidade ambiental e social. (IBRAM, 2024)

Figura 1 – Desempenho Trimestral dos Valores de Operação (em R\$) - 2020 a 2024



Fonte: ANM – Relatório do 4º trimestre de 2024.

Legenda: IPM – Índice de Produção Mineral

Por fim, os relatórios destacam que, apesar da recuperação parcial em 2024, o setor mineral brasileiro ainda carece de maior coordenação institucional, investimentos em inovação tecnológica e políticas de incentivo à industrialização dos recursos minerais. A estrutura produtiva continua excessivamente concentrada na extração primária, com baixa agregação de valor. Essa limitação compromete a competitividade do país frente a economias que, além de extrair, dominam etapas industriais e tecnológicas da cadeia de valor dos minerais críticos (CASTRO et al., 2022; IEA, 2022).

Em suma, os relatórios anuais de desempenho do setor mineral revelam um país com forte base extrativa e relevância internacional consolidada, mas que precisa avançar em



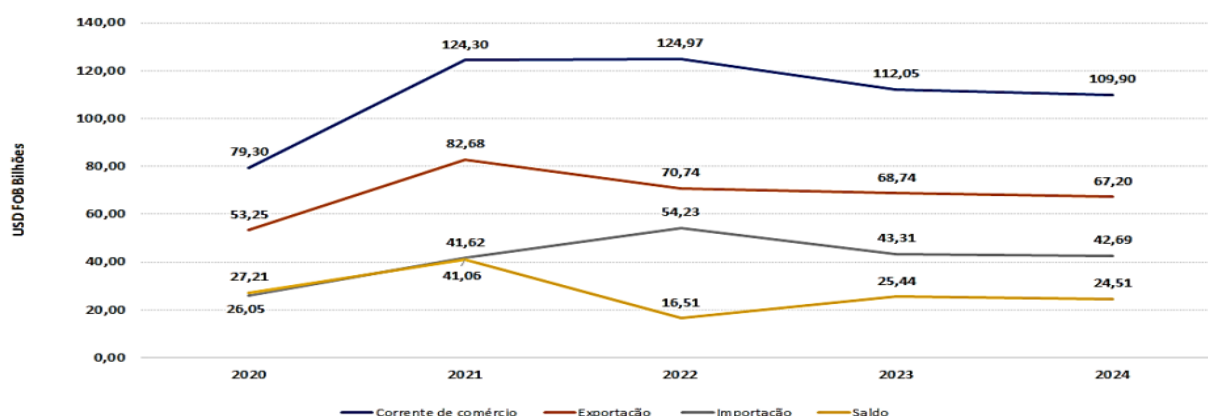
inovação, industrialização e governança para alcançar posição estratégica na nova economia de baixo carbono. A análise dos dados recentes mostra que, apesar da resiliência do setor em 2024, a consolidação do Brasil como potência em minerais críticos dependerá da superação de desafios históricos relacionados à dependência primária e à fragmentação institucional.

3.3 Posicionamento do Brasil no comércio internacional de minerais críticos

O comércio internacional de minerais críticos tem adquirido crescente centralidade nos debates sobre segurança energética, industrialização verde e resiliência das cadeias globais de suprimento. A intensificação da transição energética, associada ao avanço das tecnologias de baixo carbono, tem ampliado a demanda por minerais estratégicos como lítio, níquel, cobalto, cobre e terras raras, inserindo tais elementos no núcleo das estratégias geoeconômicas das principais potências industriais (IEA, 2022; HUND et al., 2020).

O Brasil, embora historicamente posicionado como exportador de commodities minerais tradicionais — notadamente minério de ferro, bauxita, manganês e ouro —, passou a ocupar espaço relevante nos fluxos comerciais de alguns minerais críticos. Segundo dados da ANM (2024) – Figura 1 – o país exportou, em 2023, aproximadamente 400 milhões de toneladas de substâncias minerais, totalizando US\$68,74 bilhões em receita cambial, sendo parte significativa associada a produtos com potencial uso na transição energética.

Figura 1 - Desempenho da Balança Comercial do Setor Mineral – 2020 A 2024



Fonte: ANM – Relatório do 4º trimestre de 2024

Ademais, como demonstra a tabela 1, os principais destinos das exportações brasileiras de minerais críticos são China, Estados Unidos, Alemanha, Japão e Índia, países que



concentram centros industriais de transformação tecnológica e produção de sistemas energéticos avançados.

Tabela 1 - Principais Substâncias Minerais Exportadas pela Índice de Exportação Mineral, por classe – 04TRI2024

METÁLICOS			NÃO METÁLICOS			ENERGÉTICOS		
País	Exportação (USD FOB)	Part.	País	Exportação (USD FOB)	Part.	País	Exportação (USD FOB)	Part.
China	5.031.108.480	60,1%	China	69.307.093	33,9%	Colômbia	200.171	82,8%
Malásia	404.593.222	4,8%	Itália	25.209.407	12,3%	Argentina	20.746	8,6%
Alemanha	275.540.904	3,3%	Estados Unidos	19.816.389	9,7%	Bolívia	14.273	5,9%
Japão	272.419.759	3,3%	Índia	19.564.024	9,6%	Emirados Árabes Unidos	3.819	1,6%
Omã	219.003.905	2,6%	Bélgica	9.987.387	4,9%	Paraguai	937	0,4%
Outras	2.170.297.712	25,9%	Outras	60.331.757	29,5%	Outras	20.857	8,6%
Total	8.372.963.982	100,0%	Total	204.216.057	100,0%	Total	241.774	100,0%

Fonte: ANM – Relatório do 4º trimestre de 2024

O destaque no comércio internacional recai, sobretudo, sobre o lítio brasileiro, cuja produção tem sido progressivamente direcionada para mercados ligados à fabricação de baterias para veículos elétricos (VE), sistemas de armazenamento de energia e dispositivos eletrônicos. A Sigma Lithium, operando no Vale do Jequitinhonha (MG), tem firmado contratos com empresas internacionais do setor automotivo e tecnológico, exportando concentrado de espodumênio com alto grau de pureza para a China e os Estados Unidos. A AMG Brasil também atua nesse segmento, ampliando a oferta de lítio técnico para indústrias de cerâmica e baterias, com foco crescente em contratos de fornecimento estratégico (ANM, 2024).

Além do lítio, o Brasil tem aumentado sua presença nas exportações de níquel, cobre e nióbio, este último responsável por cerca de 95% da oferta global, utilizado na fabricação de superligas para turbinas eólicas, baterias de nova geração e sistemas de transmissão de energia. O cobre brasileiro, com destaque para a produção em Carajás (PA), é exportado para refinarias e indústrias eletrônicas na Ásia e na Europa, contribuindo para a fabricação de motores elétricos, painéis solares e cabos de transmissão.

Contudo, apesar do crescimento quantitativo nas exportações, o posicionamento do Brasil nas etapas de maior valor agregado das cadeias internacionais ainda é limitado. O país majoritariamente exporta concentrados ou minérios brutos, sem avançar significativamente na cadeia industrial de refino, processamento químico e manufatura de componentes energéticos.



Essa limitação evidencia a dependência de tecnologias externas e reforça a condição brasileira como fornecedor de insumos primários para potências industriais, reiterando a divisão internacional do trabalho que atribui a países do Sul Global funções extrativas (CASTRO et al., 2022).

Tal cenário contrasta com o avanço de estratégias nacionais em países como Austrália, Chile e Indonésia, que têm adotado políticas agressivas de *local content*, estímulo ao refino doméstico e parcerias estratégicas para absorção tecnológica. A Indonésia, por exemplo, estabeleceu exigências de refino local para o níquel, atraindo investimentos industriais de grandes fabricantes globais. O Brasil, embora disponha de capital mineral expressivo, ainda carece de diretrizes que condicionem o comércio externo à agregação de valor e ao desenvolvimento industrial interno.

A crescente centralidade dos minerais críticos na transição energética demanda, portanto, que o comércio internacional brasileiro avance da lógica quantitativa para uma estratégia qualitativa, orientada pela agregação de valor, diversificação de mercados e participação ativa em acordos internacionais que envolvam governança da cadeia de suprimento. O país já é citado em fóruns estratégicos como a *Minerals Security Partnership* (MSP), embora sua inserção formal ainda dependa da consolidação de marcos regulatórios que atendam aos padrões de sustentabilidade, rastreabilidade e transparência exigidos internacionalmente (WORLD ECONOMIC FORUM, 2023).

A integração do comércio mineral brasileiro com a transição energética mundial exige, portanto, políticas públicas articuladas com o setor privado, capazes de fomentar a indústria nacional e ampliar a inserção em cadeias de valor críticas. O fortalecimento da diplomacia mineral, o alinhamento com critérios ESG e o estímulo à pesquisa e inovação são elementos essenciais para que o Brasil transite de um exportador de commodities para um fornecedor estratégico de soluções energéticas.

Dessa forma, o posicionamento do Brasil no comércio internacional de minerais críticos deve ser compreendido não apenas em função do volume exportado, mas principalmente pelo papel que esses minerais exercem nas novas configurações produtivas e ambientais globais. A próxima seção aprofunda essa conexão, discutindo as demandas e contribuições dos minerais críticos para a transição energética e as possibilidades de o Brasil se consolidar como agente-chave nesse processo transformador.



3.4 Atores empresariais e políticas públicas: inserção e contribuição das empresas brasileiras na cadeia de minerais críticos

A atuação das empresas brasileiras no setor de minerais críticos tem adquirido crescente importância frente à demanda internacional impulsionada pela transição energética. Conforme discutido anteriormente, o Brasil detém uma base geológica relevante e já figura como fornecedor expressivo de minerais como lítio, níquel, cobre e nióbio. No entanto, sua participação nas etapas de maior valor agregado ainda é restrita, revelando um desafio estratégico que transcende a mera capacidade extrativa: trata-se da necessidade de desenvolver uma indústria mineral moderna, integrada e alinhada às exigências ambientais, tecnológicas e comerciais do século XXI.

Algumas empresas têm se destacado ao buscar uma inserção mais qualificada nas cadeias globais. A Sigma Lithium, por exemplo, além de operar em uma das maiores reservas de lítio da América do Sul, adota critérios rigorosos de sustentabilidade e rastreabilidade, exportando seu produto diretamente para montadoras e fabricantes de baterias comprometidas com padrões ESG. Essa estratégia não apenas responde à demanda internacional por minerais verdes, como também reposiciona a empresa em patamares mais sofisticados da cadeia de valor. De forma semelhante, a AMG Brasil e a Atlantic Nickel vêm consolidando sua presença nos mercados de lítio, grafita e níquel, com operações voltadas ao fornecimento direto para a indústria global de energia e mobilidade.

Apesar desses avanços pontuais, o setor ainda carece de um ambiente mais favorável à expansão de projetos integrados. A capacidade das empresas de aproveitar políticas públicas voltadas à mineração tem sido limitada, seja pela fragmentação das iniciativas governamentais, seja pela ausência de instrumentos robustos de fomento à inovação e à agregação de valor. Programas como o Plano Nacional de Mineração 2050 (PNM 2050) e a criação do Comitê de Minerais Estratégicos (CTAPME) representam tentativas de orientar o desenvolvimento mineral para além da lógica extrativista, mas sua efetividade depende da articulação com políticas industriais, ambientais e de ciência e tecnologia — um alinhamento que ainda se mostra incipiente.

Nos últimos anos, observa-se um esforço institucional para identificar os chamados “minerais estratégicos” e apoiar projetos prioritários. A Resolução nº 2/2021, por exemplo, definiu uma lista de substâncias críticas para o Brasil, incluindo lítio, nióbio, grafita, níquel, cobalto e terras raras. No entanto, a maioria das empresas que atuam com esses minerais enfrenta dificuldades para acessar crédito de longo prazo, realizar parcerias em P&D e superar entraves logísticos e regulatórios. A criação do “Lithium Valley”, no Vale do Jequitinhonha



(Minas Gerais), mostra-se como uma experiência promissora de coordenação público-privada, mas ainda é um caso isolado diante da necessidade de ações estruturantes em escala nacional.

Além disso, os dados de investimentos para o período 2025–2029 indicam que apenas uma fração (cerca de 4,7%) dos US\$ 68,4 bilhões previstos para o setor mineral está diretamente associada a minerais críticos voltados à transição energética, como lítio, terras raras e grafita (IBRAM, 2024). O maior volume permanece concentrado no minério de ferro, logística e projetos socioambientais. Isso reforça o diagnóstico de que, embora as empresas estejam atentas às mudanças do cenário internacional, elas ainda operam sob um ambiente institucional que prioriza o modelo de mineração voltado à exportação de commodities primárias.

A contribuição real das empresas brasileiras para a transição energética global, portanto, ainda é limitada em termos industriais. Embora desempenhem um papel fundamental como fornecedoras de matérias-primas estratégicas, sua inserção nos circuitos tecnológicos e produtivos que compõem as cadeias verdes de valor permanece marginal. A produção local de componentes de baterias, insumos para painéis solares ou sistemas de armazenamento ainda é incipiente, e a dependência do refino e da tecnologia estrangeira continua como um obstáculo à consolidação de uma indústria nacional verde.

Nesse sentido, é necessário não apenas reconhecer o protagonismo potencial do setor mineral brasileiro, mas, sobretudo, induzir políticas industriais e de inovação capazes de reposicionar as empresas no centro da nova economia energética. Tal estratégia inclui a promoção de instrumentos de fomento à pesquisa aplicada, mecanismos de financiamento climático, parcerias tecnológicas internacionais com transferência de conhecimento e incentivos à formação de polos industriais voltados à manufatura de alto valor agregado. As empresas, por sua vez, devem incorporar uma visão de longo prazo que considere critérios ambientais e tecnológicos como fatores centrais de competitividade, e não apenas exigências regulatórias.

Consolidar a contribuição brasileira para a transição energética não será possível sem uma ação coordenada entre os entes públicos, setor produtivo e comunidade científica. A superação da lógica extrativista demanda um novo pacto institucional, onde as empresas de mineração sejam não apenas exploradoras de recursos, mas também agentes de inovação, sustentabilidade e transformação industrial. Assim, o setor poderá deixar de ser visto como uma atividade meramente exportadora para se afirmar como um dos pilares do desenvolvimento verde e soberano do país.



4. Barreiras e oportunidades futuras na cadeia de suprimento

4.1 Minerais críticos e a emergência dos “minerais verdes”

A emergência dos chamados “minerais verdes” representa uma inflexão conceitual e prática nas cadeias globais de fornecimento de recursos naturais. O termo designa não apenas minerais críticos voltados à transição, mas também aqueles cuja extração, beneficiamento e uso estão inseridos em cadeias produtivas com alto padrão de sustentabilidade ambiental, rastreabilidade e responsabilidade social (CETEM, 2021). A expressão vem sendo utilizada para marcar uma nova geração de insumos estratégicos compatíveis com os princípios da economia verde, em que não basta fornecer o recurso: é preciso garantir que ele tenha sido produzido com baixa pegada de carbono, respeito aos direitos humanos e mínimo impacto ecossistêmico.

Para o Brasil, país dotado de ampla diversidade geológica e reconhecido internacionalmente por sua matriz energética limpa e mega biodiversidade, os minerais verdes configuram uma oportunidade singular de posicionamento estratégico e atração de investimentos sustentáveis. A partir de uma cadeia mineral mais eficiente, tecnológica e integrada a padrões ESG, o país pode consolidar sua imagem como fornecedor global de soluções sustentáveis para a transição energética — o que reforça sua vocação como uma das maiores economias verdes do mundo (IEA, 2022; WORLD ECONOMIC FORUM, 2023).

O aumento da pressão internacional por cadeias limpas e os compromissos globais de descarbonização estão gerando novas demandas por minerais produzidos com energia renovável, tecnologias limpas de extração, uso racional da água e controle de resíduos, abrindo espaço para a reconfiguração dessa estrutura. Como citado anteriormente, projetos como os da Sigma Lithium, que opera com energia hidrelétrica e neutralidade de carbono no Vale do Jequitinhonha, já estão inseridos nessa lógica e vêm sendo apontados como casos exemplares de mineração verde no cenário internacional (SIGMA LITHIUM, 2024).

Além disso, a valorização dos ativos ambientais brasileiros, como florestas nativas, bacias hidrográficas e serviços ecossistêmicos, pode ser integrada à cadeia mineral como diferencial competitivo e critério de mercado. Isso significa promover uma mineração que reconhece e valoriza o meio ambiente como patrimônio estratégico, ao mesmo tempo em que contribui para o desenvolvimento regional com inovação, emprego e responsabilidade social. Para isso, é fundamental que políticas públicas promovam a verticalização da produção, o fortalecimento de polos tecnológicos e a atração de capital internacional comprometido com sustentabilidade.



O Brasil já dispõe de reputação internacional como líder em energias renováveis e tem uma base institucional ambiental consolidada. Aproveitar esse reconhecimento para desenvolver um novo modelo de mineração verde significa alinhar sua economia mineral com as tendências globais de financiamento climático, exigências regulatórias da União Europeia (como o Carbon Border Adjustment Mechanism) e novas exigências de rastreabilidade da Minerals Security Partnership (MSP). A combinação entre potencial geológico, matriz energética limpa e capacidade de governança pode tornar o Brasil referência mundial em mineração de baixo impacto e alta eficiência tecnológica.

Dessa forma, os minerais verdes representam mais do que uma tendência: podem ser uma estratégia nacional de desenvolvimento sustentável, capaz de transformar a mineração brasileira em vetor de inovação, competitividade e diplomacia ambiental. Incorporar essa abordagem à política mineral e industrial do país será decisivo para consolidar o Brasil como fornecedor-chave na nova ordem energética e climática global.

4.2 Entre a riqueza geológica e o desafio industrial: gargalos da competitividade

Apesar de sua reconhecida riqueza geológica, o Brasil enfrenta uma série de gargalos que impedem a conversão desse potencial em vantagem competitiva industrial no contexto da transição energética. A abundância de minerais críticos por si só, não é suficiente para garantir um posicionamento estratégico global. O principal entrave reside no hiato entre a extração mineral e as etapas posteriores de transformação industrial e tecnológica — justamente onde se concentram o valor econômico, a inovação e a capacidade de influência geopolítica.

Um dos gargalos mais evidentes é o tecnológico. O Brasil ainda não domina, em escala significativa, as tecnologias de refino e purificação dos minerais críticos. Embora seja capaz de extrair concentrados de espodumênio (como ocorre com a Sigma Lithium e a AMG Brasil, no Vale do Jequitinhonha), o país não realiza o processamento químico necessário para transformar esse mineral em hidróxido de lítio grau-bateria, insumo essencial para a indústria automotiva e de armazenamento energético. Todo esse processamento é atualmente realizado no exterior, sobretudo na China, o que relega o Brasil a uma função secundária na cadeia global e o mantém vulnerável a flutuações de preço e barreiras técnicas impostas pelos países importadores (SIGMA LITHIUM, 2024).

Além disso, o país carece de uma base industrial articulada em torno da mineração tecnológica. Os poucos centros de pesquisa mineral, como o CETEM, operam com limitações orçamentárias e falta de conexão estruturada com as indústrias emergentes de minerais críticos.



A ausência de uma rede nacional de inovação aplicada ao setor — semelhante aos hubs existentes na Austrália, Japão ou Coreia do Sul — impede o desenvolvimento de novas rotas tecnológicas, métodos de recuperação avançada, reciclagem de metais raros e design de materiais de alto desempenho (CETEM, 2021; IEA, 2022).

No campo logístico, os gargalos também são significativos. A infraestrutura de transporte mineral do país é historicamente voltada para escoar minério de ferro das grandes jazidas do Norte e Sudeste para os portos exportadores, como é o caso da Estrada de Ferro Carajás e do Porto de Tubarão. No entanto, as novas fronteiras dos minerais críticos no território nacional não contam com infraestrutura integrada. A logística, nesses casos, é cara, fragmentada e ineficiente, desestimulando a instalação de plantas industriais de beneficiamento próximas aos sítios de extração. Um exemplo concreto é o da Sigma Lithium, que transporta sua produção por rodovia até o porto de Ilhéus, sem contar com corredores logísticos especializados ou apoio a uma cadeia de suprimento local mais ampla (IBRAM, 2024).

Outro obstáculo central diz respeito ao acesso a financiamento. Empresas brasileiras de médio porte que operam com minerais estratégicos têm dificuldade para acessar crédito público voltado à inovação, como os disponibilizados via BNDES ou Finep. As linhas existentes, quando acessíveis, são lentas, burocráticas e pouco adaptadas às necessidades de projetos de risco tecnológico elevado. Isso contrasta com os mecanismos de financiamento climático ou industrial disponíveis em países concorrentes, que frequentemente contam com fundos soberanos, parcerias público-privadas e incentivos fiscais atrelados a metas de descarbonização (WORLD ECONOMIC FORUM, 2023).

Por fim, há um gargalo institucional relevante: a fragmentação das políticas públicas. Embora existam iniciativas como o Plano Nacional de Mineração 2050, a Resolução nº 2/2021 do CTAPME e ações estaduais pontuais, não há uma coordenação eficaz entre a política mineral, a política industrial, a ambiental e a de ciência e tecnologia. A ausência dessa articulação gera duplicidade de esforços, insegurança jurídica e descontinuidade programática. Em consequência, mesmo os avanços recentes — como a atração de investimentos no “Lithium Valley” — ocorrem de forma isolada, sem efeito estruturante em escala nacional.

Esses gargalos demonstram que o Brasil não enfrenta uma escassez de recursos minerais, mas sim um déficit de estratégia industrial coerente com as exigências da transição energética global. Superá-los exige não apenas políticas públicas integradas, mas também o fortalecimento das capacidades institucionais, técnicas e financeiras do país para transformar sua riqueza geológica em soberania tecnológica, ambiental e econômica.



5.3 Propostas de alinhamento entre políticas mineral, industrial, ambiental e tecnológica

A consolidação do Brasil como um ator estratégico na cadeia global de minerais críticos depende de um alinhamento sistêmico entre quatro eixos de política pública: mineral, industrial, ambiental e de ciência e tecnologia. Até o momento, essas esferas têm operado de forma fragmentada e descoordenada, limitando a capacidade do país de transformar seu potencial geológico em liderança produtiva, tecnológica e ambiental no contexto da transição energética.

No campo mineral, o país carece de uma política pública mais assertiva e vinculante que vá além da regulação extrativa. A Resolução nº 2/2021, que define os minerais estratégicos para o Brasil, representa um avanço inicial, mas é insuficiente por não estar articulada a uma política industrial ativa que incentive a verticalização produtiva. O Plano Nacional de Mineração 2050 (PNM 2050), embora ambicioso, carece de metas intermediárias, mecanismos de monitoramento e orçamento efetivo (MME, 2022). É necessário criar instrumentos normativos e financeiros que incentivem o processamento e a agregação de valor local aos minerais críticos, estabelecendo diretrizes claras de conteúdo nacional, inovação e transição tecnológica.

No eixo industrial, o país precisa formular uma estratégia mineral-tecnológica que identifique setores prioritários para a aplicação dos minerais críticos. Essa estratégia deve combinar políticas de incentivo fiscal, financiamento direcionado (via BNDES e Finep), apoio à criação de clusters industriais e consórcios empresariais para inovação tecnológica. A criação de polos industriais regionais voltados à transformação mineral, como o “Lithium Valley” em Minas Gerais, pode servir de modelo para outras localidades, desde que haja suporte público à formação de cadeias de valor completas (IBRAM, 2024).

Do ponto de vista ambiental, é essencial integrar a política mineral a critérios de sustentabilidade, com destaque para rastreabilidade, uso racional da água, energia renovável, recuperação de áreas degradadas e redução da pegada de carbono. A certificação ambiental dos minerais (como o lítio verde da Sigma Lithium) pode se tornar um diferencial competitivo no mercado global, especialmente frente às exigências regulatórias da União Europeia e da MSP. Para isso, o Brasil precisa estabelecer normas claras de “mineração verde”, compatíveis com os critérios ESG exigidos pelas cadeias de fornecimento internacionais.

No campo da ciência, tecnologia e inovação (CT&I), o desafio é conectar os centros de pesquisa (como CETEM, universidades e institutos federais) às demandas reais da indústria mineral e aos desafios da transição energética. Isso exige ampliar o financiamento à pesquisa aplicada, incentivar a formação de capital humano especializado em áreas como geoquímica, materiais avançados e metalurgia verde, e criar mecanismos de transferência de tecnologia entre



setor público e privado. A experiência internacional mostra que os países que investem em parcerias estratégicas de inovação com base em minerais críticos conseguem capturar posições relevantes em setores de alta tecnologia (IEA, 2022; CETEM, 2021).

Assim, propõe-se que o Brasil adote uma política nacional integrada para minerais críticos, com governança interministerial, metas vinculantes e instrumentos de execução coordenados. Essa política deve articular os quatro eixos abordados, integrando as demandas da transição energética com a promoção da soberania industrial, da inovação nacional e da proteção ambiental. Somente com esse grau de coordenação o país poderá transformar sua condição de provedor de recursos em protagonismo na nova economia verde global.

5. Conclusão

A análise realizada demonstrou que o Brasil, embora possua uma posição privilegiada na geologia dos minerais críticos, ainda opera em um modelo predominantemente primário-exportador, com baixa participação nas etapas de maior valor agregado das cadeias globais. Essa condição revela uma assimetria entre sua riqueza mineral e sua capacidade de aproveitamento industrial, tecnológico e ambiental, especialmente no contexto da transição energética.

Verificou-se que o desempenho recente do setor mineral, ainda que robusto em volume e receita, não tem sido acompanhado por um esforço estruturado de verticalização produtiva, inovação tecnológica ou fortalecimento da indústria nacional de transformação. A escassez de políticas integradas e a falta de articulação entre os eixos mineral, industrial, ambiental e científico têm aprofundado esse descompasso, limitando a inserção soberana do Brasil na nova economia verde. Os gargalos logísticos, a fragilidade da base tecnológica e a ausência de infraestrutura especializada em refino e processamento são exemplos concretos dessa limitação.

Por outro lado, os conceitos de “minerais verdes” e as exigências internacionais por cadeias sustentáveis abrem novas janelas de oportunidade para o país. A valorização ambiental dos seus ativos naturais, a demanda global por fornecedores responsáveis e o reconhecimento internacional do Brasil como potência ambiental podem ser convertidos em ativos estratégicos — desde que acompanhados de políticas industriais, mecanismos de financiamento à inovação e regulação ambiental compatível com os novos padrões do mercado.

Diante desse cenário, o futuro do Brasil dependerá da sua capacidade de deixar de ser apenas um fornecedor de recursos e assumir o papel de agente estruturador da cadeia de minerais críticos. Isso exige decisões políticas consistentes, visão de longo prazo e alinhamento institucional. Se for capaz de integrar sua base mineral ao desenvolvimento industrial e



tecnológico sustentável, o Brasil poderá não apenas consolidar sua posição como um dos países mais verdes do mundo, mas também liderar a transformação da mineração global rumo a uma economia de baixo carbono e alta responsabilidade socioambiental. O desafio está posto e a janela estratégica, aberta.



Referências

AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO (ANM). **Informe Mineral 04TRI2024**. Brasília: ANM, 2024. Disponível em <https://www.gov.br/anm/pt-br/assuntos/economia-mineral/publicacoes/informe-mineral/informe-04tri2024>. Acesso em: 10 de junho de 2025.

BRASIL. **Resolução nº 2, de 18 de junho de 2021. Define os minerais estratégicos para o país**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 21 jun. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br>. Acesso em: 5 maio 2025.

CASTRO, F. F. et al. **Transição energética e dependência por minerais críticos: aspectos geopolíticos, socioambientais e a perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: CETEM/MCTI, 2022.

CASTRO, Nivalde de; AQUINO, Thereza; SANTOS, Vitor. **Transição energética, minerais críticos e o Brasil**. Rio de Janeiro: Grupo de Estudos do Setor Elétrico – GESEL/UFRJ, 2022. Disponível em: <https://gesel.ie.ufrj.br/publicacao/transicao-energetica-minerais-criticos-e-o-brasil>. Acesso em: 19 maio 2025.

CENTRO DE TECNOLOGIA MINERAL (CETEM). **Minerais aplicados à tecnologia ambiental: minerais verdes**. Rio de Janeiro: CETEM, 2021. Disponível em: <https://mineralis.cetem.gov.br/bitstream/cetem/1145/1/41.%20Minerais%20Verdes%20Vers%C3%A3o%20final%2815-07%29.pdf>. Acesso em: 16 maio 2025.

HUND, K. et al. **Minerals for climate action: the mineral intensity of the clean energy transition**. Washington, DC: World Bank, 2020.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (IEA). **The role of critical minerals in clean energy transitions**. Paris: IEA, 2022. Disponível em: <https://www.iea.org/reports/the-role-of-critical-minerals-in-clean-energy-transitions>. Acesso em: 2 maio 2025.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (MME). **Plano Nacional de Mineração 2050: sustentabilidade e competitividade**. Brasília: MME, 2022. Disponível em: <http://antigo.mme.gov.br>. Acesso em: 3 maio 2025.

SANTOS, Y. C. S. **Panorama da mineração brasileira em relação a alguns dos principais minerais críticos necessários à transição energética**. Latin American Journal of Energy Research, v. 10, n. 1, p. 77–86, 2023.

SIGMA LITHIUM. **Corporate Presentation & ESG Report**. Vancouver: Sigma Lithium Resources, 2024. Disponível em: <https://www.sigmalithiumresources.com>. Acesso em: 19 maio 2025.

WORLD ECONOMIC FORUM. **Securing minerals for the energy transition**. Genebra: WEF, 2023. Disponível em: <https://www.weforum.org>. Acesso em: 3 maio 2025.



As relações do Brasil com a China e os Estados Unidos: panorama da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) entre 2017 e 2024

Brazil's relations with China and the United States: an overview of International Development Cooperation (IDC) between 2017 and 2024

Julia Couto Soares²⁶

Lenira Vitoria Barroso de Oliveira²⁷

Marina Morena Caires Santos²⁸

Resumo: Com a eleição de Donald Trump e sua política de “*America First*”, os Estados Unidos (EUA) passaram a se isolar internacionalmente, congelando investimentos e doações em Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID). A desestruturação da USAID gera dúvidas sobre o futuro da CID e abre espaço para o questionamento sobre se potências como a China poderiam ocupar esse vácuo. Este artigo examina o panorama da CID do Brasil com EUA e China entre 2017 e 2024, analisando as mudanças de políticas externas dos países e seu impacto sobre a cooperação entre eles. Além disso, será examinada a atual conjuntura de CID com a eleição de Trump e o mandato de Lula. O estudo baseia-se na revisão de literatura primária e secundária, com dados de governos, artigos acadêmicos e documentos oficiais. Argumenta-se que as concepções de CID dos EUA e da China divergem: no Brasil, os EUA priorizam apoio humanitário e ambiental; a China, atividades econômicas estratégicas, com poucas variações significativas mesmo com mudanças de governos no Brasil. Conclui-se que, desde 2017, a IED dos EUA com o Brasil se manteve estável, contudo, a política externa de

²⁶ Graduanda do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL UnB); couto.julia@aluno.unb.br.

²⁷ Graduanda do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL UnB) e bolsista do Programa de Educação Tutorial em Relações Internacionais (PET-REL); lenira.oliveira@aluno.unb.br.

²⁸ Graduanda do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL UnB) e bolsista do Programa de Educação Tutorial em Relações Internacionais (PET-REL); morena.marina@aluno.unb.br.



Trump, embora tenha recuado na CID, não levou a um movimento de substituição pela China. A China manteve uma CID crescente em áreas prioritárias, impulsionada pela aproximação com o governo Lula III.

Palavras-chave: Brasil; China; Estados Unidos; Cooperação Internacional para o Desenvolvimento; Política Externa.

Summary: With the election of Donald Trump and his “America First” policy, the United States (US) began to isolate itself internationally, freezing investments and donations in International Development Cooperation (IDC). The dismantling of USAID raises questions about the future of IDC and opens space for speculation on whether powers like China could fill this vacuum. This article examines the landscape of Brazil’s IDC with the US and China between 2017 and 2024, analyzing changes in the countries’ foreign policies and their impact on cooperation. In addition, it will examine the current IDC context following Trump’s election and Lula’s administration. The study is based on a review of primary and secondary literature, including government data, academic articles, and official documents. It argues that the IDC approaches of the US and China differ: in Brazil, the US prioritizes humanitarian and environmental support, while China focuses on strategic economic activities, with few significant changes even under different Brazilian governments. The conclusion is that, since 2017, US foreign direct investment (FDI) in Brazil has remained stable; however, while Trump’s foreign policy retreated from IDC, it did not lead to a Chinese replacement. China has maintained a growing presence in priority cooperation areas, driven by closer ties with Lula III.

Keywords: Brazil; China; United States; International Development Cooperation; Foreign Policy.



1. Introdução

A discussão sobre cooperação internacional tem ganhado cada vez mais espaço no campo de Relações Internacionais. O estudo de suas distintas abordagens e dos diversos atores envolvidos em múltiplas agendas de interesse tornam essa área particularmente atraente para o desenvolvimento de pesquisas e análises sobre a atual conjuntura internacional.

Com a eleição de Donald Trump em 2024 e a instauração de sua política de “*America First*”, os Estados Unidos, um dos maiores provedores de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), por meio de Assistência Oficial ao Desenvolvimento (ODA), começa a se fechar para o mundo, congelando investimentos e doações para outros países. A desestruturação da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), principal organismo estadunidense de assistência estrangeira, suscita questões sobre o futuro da CID.

O vácuo criado pela atual política externa do país, pode abrir espaço para que outras potências, em especial a maior competidora dos EUA, a China, ocupem seu lugar – sendo esta a questão norteadora da pesquisa. Para compreender a probabilidade do desdobramento dessa conjuntura e o impacto dela sobre países em desenvolvimento, este artigo buscará investigar o histórico de CID entre os dois países e a maior economia da América Latina, o Brasil.

O presente artigo busca examinar, ainda, as oportunidades de CID do Brasil com as duas maiores potências econômicas do mundo, avaliando se uma possível mudança de política estadunidense, durante o atual mandato do presidente Trump, poderia significar alterações significativas na cooperação Brasil-China. Para tanto, serão avaliadas as atuais políticas externas dos Estados Unidos e da China em relação à CID, juntamente com seu histórico de cooperação com o Brasil desde o primeiro governo Trump, em 2017, até 2024, para mensurar os possíveis impactos dessas políticas na cooperação estabelecida com a nação latino-americana.

Tendo em vista esses objetivos, este trabalho se valerá da revisão de literatura primária e secundária de dados fornecidos pelos governos, artigos acadêmicos e documentos oficiais, entre outras fontes, em vista de realizar um estudo de caso comparado entre a CID Brasil-EUA e Brasil-China no período de 2017 a 2024. As informações coletadas serão articuladas por meio do método de inferência descritiva, visto que serão feitas generalizações a partir do estudo dos casos escolhidos.

Inicialmente, serão apresentadas e discutidas as diferentes perspectivas sobre cooperação adotadas pelas duas potências, juntamente com suas principais áreas de



investimento no Brasil. Em seguida, serão exploradas as prováveis consequências da política de Trump e a existência de uma oportunidade para a China, considerando a política exterior do atual governo brasileiro, sob a liderança de Lula.

2. As diferentes facetas da cooperação internacional para o desenvolvimento

A cooperação internacional para o desenvolvimento pode ser vista de diferentes formas, desde uma perspectiva mais ligada à assistência – normalmente empregada pelos países desenvolvidos (PDs) na relação Norte-Sul –, até uma mais pautada em benefícios mútuos – como demonstra o caso da Cooperação Sul-Sul (CSS) (Souza, 2014, p. 12). A seguir serão apresentadas brevemente a maneira em que se dá essas duas formas de cooperação, assim como as concepções adotadas pelas duas maiores potências da atualidade, os Estados Unidos e a China, nas suas relações bilaterais.

2.1. A perspectiva Norte-Sul vs. Sul-Sul

A concepção assistencialista, geralmente, está atrelada ao fornecimento de dinheiro, bens ou serviços de um país desenvolvido para outro em desenvolvimento (PED) ou com baixo desenvolvimento relativo. A finalidade seria apoiar o país receptor da ajuda na construção de infraestrutura pública, na melhoria de setores como saúde e educação, na redução de conflitos internos, no apoio às suas instituições, dentre outras razões (Arriagada et al., 2024).

Essa visão é amplamente difundida entre os 24 países-membros do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) – dentre eles, os Estados Unidos –, da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que se impõe como um importante fórum de discussão da ajuda prestada pelos países conhecidos como doadores (Mawdsley, 2011, p. 257).

Um conceito bastante importante formulado pelo CAD foi o de Assistência Oficial para o Desenvolvimento (ODA), que é constituído por fluxos financeiros e recursos destinados à PEDs e instituições multilaterais de desenvolvimento para promover o crescimento econômico e o bem-estar dessas sociedades (Milani, 2014, p. 113-114). No entanto, além da ODA, existem outras modalidades de fluxos dos PDs para os PEDs, incluindo transações oficiais relativas a investimentos às exportações, além do financiamento oficial para o desenvolvimento (Milani, 2014, p. 116).

Apesar de alguns visualizarem a ODA como sendo uma ação filantrópica e altruísta dos países desenvolvidos (Chaturvedi, 2012 apud Souza, 2014, p. 12), outros destacam que essa assistência, na verdade, serve para os interesses dos países desenvolvidos. Isso se deve ao fato



desses países condicionarem a ajuda prestada a uma série de exigências, tendo em vista os seus objetivos de política externa, sejam eles o aumento de investimentos no próprio país ou ainda uma maior influência militar nos Estados receptores, por exemplo (Kapoor, 2008 apud Mawdsley, 2011, p. 259).

Em contraposição a essa concepção, os países do Sul Global preferem adotar o conceito de cooperação para o desenvolvimento, haja visto que esse termo pressupõe uma relação mais simétrica nas relações que visam benefícios mútuos, a não-interferência e o respeito às soberanias dos países em desenvolvimento (Mawdsley, 2011, p. 257). Apesar de suas diferentes definições, essa forma de cooperação normalmente implica em empréstimos, concessão de crédito, bolsas de estudos e cooperação técnica, dentre outras formas que muitas vezes se vinculam direta ou indiretamente ao comércio e à facilitação de investimentos (Mawdsley, 2011, p. 257-258).

2.2. As concepções de cooperação dos EUA e da China

Os Estados Unidos foram essenciais na criação do arcabouço institucional ligado à cooperação internacional para o desenvolvimento (Milani, 2014, p. 127), especialmente o modelo Norte-Sul. No caso dos EUA, a principal agência responsável pela cooperação bilateral era a *United States Agency for International Development* (USAID), fundada em 1961, com o objetivo de prover assistência humanitária a países atingidos por desastres, promover o combate à pobreza e engajar reformas democráticas em outros Estados (United States, s.d.); adotando, portanto, um modelo bastante representativo da concepção de assistência difundida pelo CAD da OCDE.

Os EUA ainda possuem a *United States International Development Finance Corporation* (DFC), uma agência do governo, lançada em 2019, que se utiliza de mecanismos financeiros para investir em diversos setores nos PEDs e em países de menor desenvolvimento relativo. Dentre os objetivos do DFC, destaca-se a defesa dos interesses econômicos e a política externa dos EUA à medida que a instituição concede empréstimos, assistência técnica e estabelece outras formas de vínculos em diferentes áreas estratégicas para o país, como energia, tecnologia, infraestrutura crítica, entre outros (Akhtar; Brown, 2022, p. 2).

Já no caso da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) chinesa, cabe destacar que o país busca se distanciar do conceito assistencialista estabelecido pelo CAD, definindo sua maneira de colaborar de maneira mais ampla tanto em termos de objetivos quanto suas formas de financiamento – alinhando-se mais com a perspectiva de CSS.



A China defende, portanto, a não ingerência nos assuntos internos (Mendes, 2010, p. 44) e o estabelecimento de relações mutuamente benéficas entre os PEDs, tendo como foco atingir resultados práticos a partir do desenvolvimento de capacidades, especialmente por meio de relações bilaterais nas áreas econômica e tecnológica (Su; Ouyang; Yuan, 2022, p. 14). Desse modo, nota-se que a cooperação desenvolvida pela China visa alcançar resultados “win-win” (Dehart, 2012. p. 1366), ou seja, em que todas as partes envolvidas sejam beneficiadas.

Em 2018, foi estabelecida a *China International Development Cooperation Agency* (CIDCA) com o objetivo de desenvolver uma abordagem mais coordenada e organizada tanto em termos de pessoal quanto dos recursos para a realização dos projetos de cooperação com outros países (Su; Ouyang; Yuan, 2022, p. 28). Anteriormente, não havia uma agência de cooperação que unificasse todas as demandas, sendo os esforços concentrados, sobretudo, no *Ministry of Commerce* (MOFCOM).

De modo geral, o modelo chinês concentra suas negociações na esfera bilateral, assim como vincula sua política de ajuda e cooperação às suas necessidades econômicas vigentes (Pedrozo, 2016, p. 109), não exigindo como contrapartida, por exemplo, o respeito a normas de boa governança ou aos direitos humanos (Mendes, 2010, p. 42). Portanto, a CID chinesa é utilizada para prover suas próprias demandas por desenvolvimento, privilegiando áreas como energia e infraestrutura (Souza, 2014, p. 269), estando a última diretamente relacionada com a *Belt and Road Initiative* (BRI)²⁹.

Os recursos são concedidos em forma de doações, empréstimos concessionais ou patrocinados pelo governo chinês, de natureza tanto financeira – por meio de bancos como o *China Development Bank* (CDB), o *China Eximbank* e o *Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB) – quanto não financeira, na forma de projetos de cooperação técnica, por exemplo (Pedrozo, 2016, p. 108). Existem, ainda, os Investimento Estrangeiros Diretos (IED) que dizem respeito, de forma geral, à movimentação de capitais internacionais para propósitos específicos de investimento, ocorrendo quando empresas ou indivíduos no exterior criam, ou adquirem operações em outro país (O que é [...], s.d.).

²⁹ A *Belt and Road Initiative* (BRI), também conhecida como *One Belt One Road*, é um projeto de infraestrutura e investimento, lançado pelo governo chinês em 2013, cujo objetivo é conectar a China com o restante da Ásia, o Oriente Médio, a África e a Europa, por meio de rotas terrestres e marinhas (Bird; Lebrand; Venables, 2020).



3. Relações EUA-Brasil (2017-2024): Política Externa e Financiamento

Entre 2017 e 2024, as relações entre os Estados Unidos e o Brasil foram marcadas por mudanças significativas tanto no contexto doméstico quanto no internacional, refletindo nos direcionamentos da política externa de ambos os países. A partir da análise da USAID, é possível observar variações nos montantes e nas áreas priorizadas, em resposta às crises vividas e aos contextos políticos de cada período. Dessa maneira, busca-se investigar o histórico recente da cooperação entre os dois países nesse período, com destaque para os financiamentos voltados ao Brasil e nas estratégias de política exterior adotadas por cada administração presidencial.

3.1. Política Externa: de Trump à Biden

Durante o governo de Donald Trump (2017–2020), a *National Security Strategy*, publicada em dezembro de 2017, refletiu uma política externa marcada pelo ceticismo em relação ao multilateralismo e uma retórica centrada na segurança, migração e no combate a regimes considerados autoritários, como os de Cuba e da Venezuela. Essa orientação foi moldada pela doutrina do *America First*, que se caracterizou pela priorização dos interesses nacionais norte-americanos e pela defesa da soberania estatal (United States, 2017). Nesse cenário, o governo Trump passou a citar diretamente a Doutrina Monroe em seus discursos, demonstrando o objetivo de limitar a influência de países de fora da região na América Latina, especialmente China e Rússia, em um contexto marcado por disputas ideológicas e geopolíticas (Pires; Nascimento, 2020).

Ademais, Sitompul e Cipto (2022) argumentam que o governo Trump promoveu uma securitização sistemática da imigração ao associar imigrantes latino-americanos a ameaças à segurança nacional, legitimando medidas de endurecimento nas fronteiras e a adoção de políticas restritivas e punitivas contra imigrantes desta região. Esse discurso, ligado a questões de segurança e conservadorismo, refletiu-se no alinhamento ideológico do governo norte-americano com o governo presidido por Jair Bolsonaro (2019-2022). Assim, essa convergência política foi reafirmada no comunicado conjunto de março de 2019, no qual os dois presidentes manifestaram apoio à oposição venezuelana, anunciaram o objetivo de reforçar a segurança nas fronteiras e fortalecerem a cooperação no combate a crimes transnacionais, como o terrorismo e o tráfico (Brasil, 2019).

Segundo Lowenthal (2021), a política externa de Donald Trump teria enfraquecido a posição internacional dos Estados Unidos ao desvalorizar instituições multilaterais, desacreditar alianças tradicionais e adotar uma postura hostil à cooperação.



Consequentemente, essa retração teria aberto um espaço para que outras potências, como a China, ampliassem sua presença na América Latina, aprofundando vínculos econômicos, diplomáticos e tecnológicos com a região.

Com a posse de Joe Biden em 2021, houve uma reconfiguração da diplomacia norte-americana, marcada por um discurso com ênfase no multilateralismo, na defesa dos direitos humanos e na diplomacia climática. Desse modo, a *Interim National Security Strategic Guidance* – documento provisório que orienta a política externa e de segurança nacional dos EUA no início de um novo governo –, destacou o enfrentamento das mudanças climáticas e a reconstrução de alianças globais como prioridades centrais (United States, 2021).

Os EUA participaram de diversos fóruns regionais, como a Cúpula das Américas, destacando pautas como saúde pública, democracia, desenvolvimento sustentável e recuperação em um contexto pós-pandêmico (United States, 2022). Destaca-se, ainda, o comunicado conjunto emitido por ocasião do encontro entre os presidentes Lula e Biden, no qual foram reafirmadas as convergências entre os dois países ao afirmarem a disposição de cooperar na proteção da Amazônia, no desenvolvimento sustentável e na promoção da paz (Brasil, 2023a).

3.2. Dados gerais

Com base em dados disponibilizados no portal *Foreign Assistance* (s.d.), observa-se que, durante o governo Trump (2017–2020), os financiamentos da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) ao Brasil variaram significativamente. Em 2017, foram destinados aproximadamente US\$ 12,6 milhões; em 2018, cerca de US\$ 14,5 milhões; e, em 2019, aproximadamente US\$ 27,1 milhões (United States, 2025e).

Além do tradicional direcionamento à preservação do meio ambiente, nota-se um foco em ajudas humanitárias voltadas ao auxílio da crise migratória venezuelana. Já em 2020, o financiamento foi em torno de US\$ 33,6 milhões, no qual, além da continuidade do apoio a iniciativas ambientais e à crise migratória, houve um significativo redirecionamento de recursos para o combate à pandemia de Covid-19 (United States, 2025e).

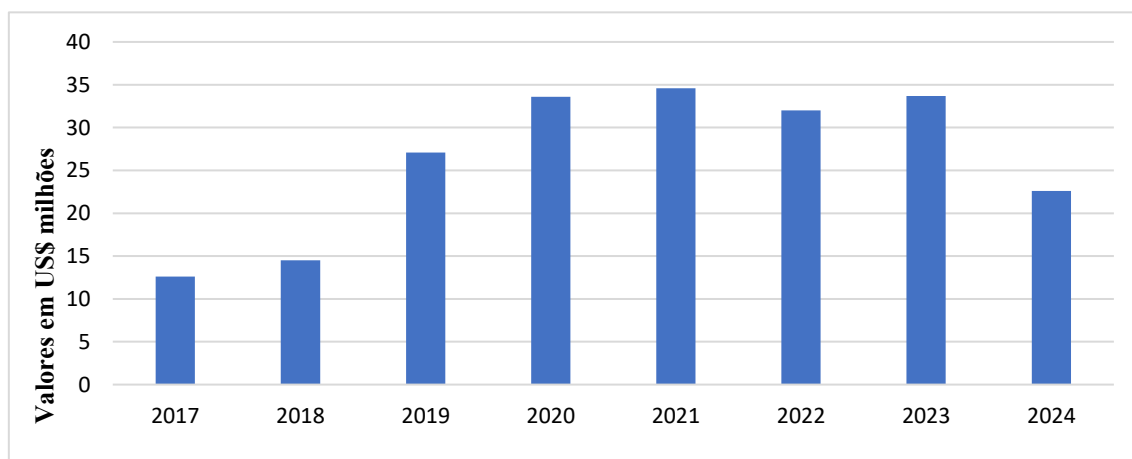
Em 2021, durante a administração do presidente Joe Biden (2021–2024), a USAID destinou cerca de US\$ 34,6 milhões ao Brasil, dos quais aproximadamente US\$ 11 milhões foram voltados a respostas emergenciais, como o auxílio alimentar a imigrantes, e US\$ 16 milhões foram direcionados ao setor de saúde básica em resposta à crise de Covid-19 (United States, 2025e). No ano de 2022, o total destinado foi de cerca de US\$ 32 milhões, com contribuições expressivas às áreas de proteção ambiental e saúde, com ênfase no tratamento do HIV/AIDS (United States, 2025e). Já em 2023, o valor alocado foi de aproximadamente US\$



33,7 milhões, com prioridade para ações de proteção ambiental e desenvolvimento sustentável (United States, 2025e).

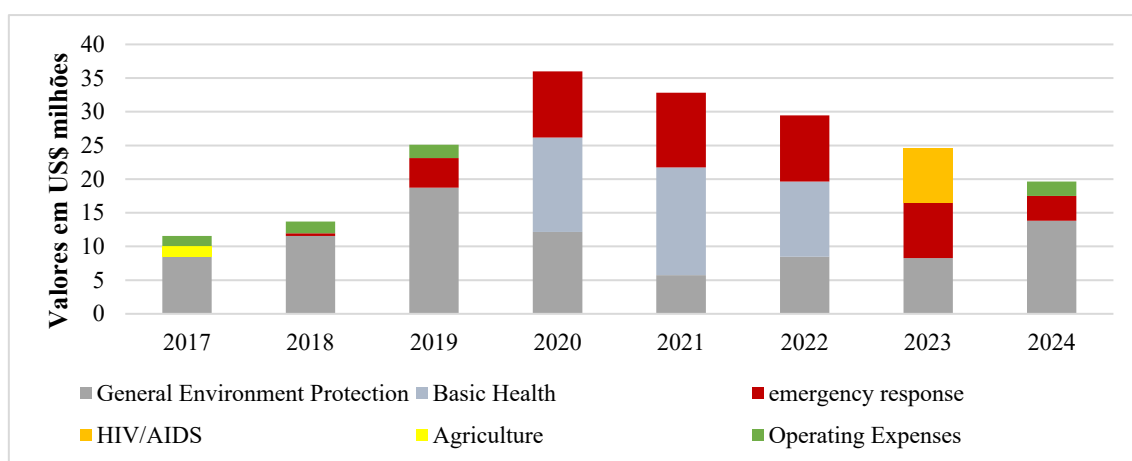
Conforme ilustrado nos gráficos 1 e 2, no ano de 2024, a USAID teria destinado aproximadamente US\$ 22,6 milhões para projetos no Brasil, com foco em questões do meio ambiente e respostas emergenciais. Desse total, cerca de US\$ 13,8 milhões foram alocados para iniciativas ambientais, como parcerias para o combate a incêndios florestais e o projeto “Tapajós para a Vida”, que recebeu aproximadamente US\$ 1,3 milhões. Além disso, aproximadamente US\$ 3,7 milhões foram destinados a respostas emergenciais, especialmente no auxílio humanitário às regiões afetadas por enchentes no estado do Rio Grande do Sul no início de 2024 (United States, 2025e).

Gráfico 1: Variação do financiamento da USAID destinado ao Brasil (2017-2024)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da *Foreign Assistance* (United States, 2024)

Gráfico 2: Setores mais contemplados em cada ano (2017-2024)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da *Foreign Assistance* (United States, 2024)



A análise dos dados da USAID – com o apoio dos gráficos apresentados acima –, evidencia como os repasses ao Brasil entre 2017 e 2024 variaram em resposta às crises vividas e aos contextos políticos de cada período. Durante a administração Trump, embora marcada por uma retórica de retração internacional e ceticismo em relação ao multilateralismo, o volume de recursos aumentou gradualmente, com destaque para ações emergenciais — como resposta à crise migratória venezuelana e à pandemia de Covid-19 — e para iniciativas de preservação ambiental, que, apesar de um discurso desalinhado com os compromissos da agenda climática, permaneceram entre as áreas mais contempladas.

Desde o início de seu mandato, o governo Biden enfatizou o objetivo de reconfigurar a política externa norte-americana, levando em consideração o governo anterior, com ênfase na retomada da agenda de cooperação internacional e no fortalecimento do multilateralismo. Nesse contexto, os repasses atingiram seus maiores patamares e apresentaram maior estabilidade, refletindo uma priorização de áreas, como saúde, desenvolvimento sustentável e proteção ambiental. Os gráficos revelam esse salto nos montantes a partir de 2020, bem como a manutenção de altos níveis de financiamento até 2023, o que demonstra uma ação estratégica de reconstrução das alianças e de reposicionamento dos EUA no cenário internacional, fortemente apoiado por compromissos multilaterais e climáticos.

4. China e Cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento: IED chinês no Brasil

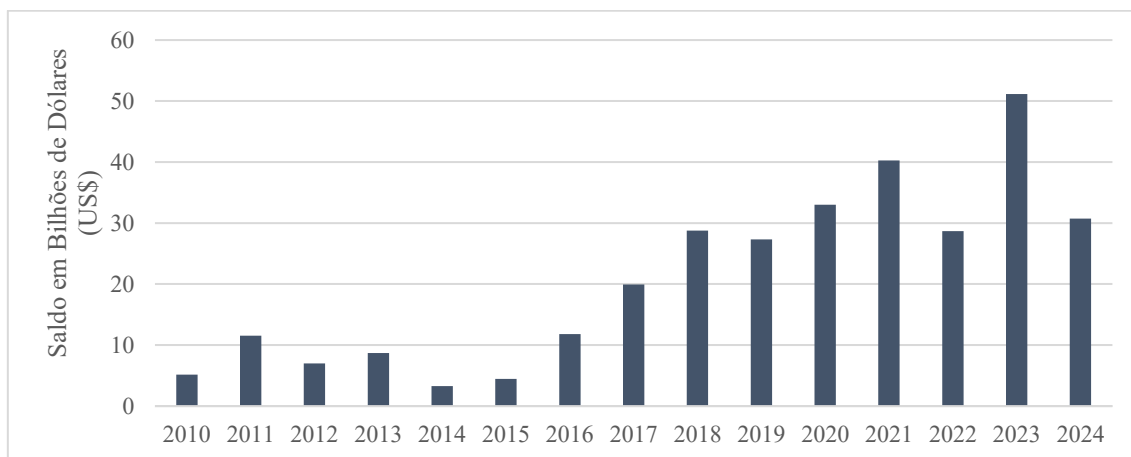
Nos últimos oito anos, as relações de cooperação bilaterais sino-brasileiras foram marcadas e moldadas pelos interesses econômicos, objetivos de desenvolvimento e políticas externas da China e dos diversos governos brasileiros. Esta seção trará um panorama das relações econômicas e políticas entre China e Brasil durante os governos de Michel Temer (2016-2019), Jair Bolsonaro (2019-2023) e Luiz Inácio Lula da Silva (2023-2024), incluindo uma análise sobre a evolução da cooperação para o desenvolvimento entre os países, focada nos investimentos estrangeiros diretos (IED) da China no Brasil.

O Brasil é um dos principais parceiros comerciais da China na América Latina. Nos anos 2000, a China tornou-se o maior parceiro do Brasil na Ásia e, desde 2009, ela se tornou o principal parceiro comercial do Brasil em importação e exportação, ultrapassando os Estados Unidos (China [...], 2024). A balança comercial tem sido consistentemente de superávit brasileiro desde 2010 – como mostra o Gráfico 3 –, com o Brasil fornecendo, principalmente, matérias-primas, como soja, minério de ferro e petróleo para o gigante asiático, e comprando produtos manufaturados de alto valor agregado, como válvulas e tubos termiônicos, compostos



organo-inorgânicos e equipamentos de telecomunicação (Perfil [...], 2025) – como mostram as Tabelas 1 e 2.

Gráfico 3 - Saldo da balança comercial Brasil e China para o Brasil (2010-2024)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da ComexStat (Brasil, 2025a).

Tabela 1 - Dez produtos mais exportados pelo Brasil para China (2010-2024)

Produtos Exportados	Total em Dólares (US\$)	Porcentagem das exportações totais
Soja	\$312.347.513.891,00	35,02%
Minério de ferro e seus concentrados	\$229.943.990.209,00	25,78%
Óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos, crus	\$148.413.532.687,00	16,64%
Celulose	\$37.650.218.046,00	4,22%
Carne bovina fresca, refrigerada ou congelada	\$33.963.168.990,00	3,81%
Açúcares e melaços	\$15.176.612.679,00	1,70%
Ferro-gusa, spiegel, ferro-esponja, grânulos e pó de ferro ou aço e ferro-ligas	\$13.277.331.126,00	1,49%
Carnes de aves e suas miudezas comestíveis, frescas, refrigeradas ou congeladas	\$13.140.539.006,00	1,47%
Algodão em bruto	\$9.991.278.591,00	1,12%
Couro	\$6.741.386.199,00	0,76%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Comex Stat (Brasil, 2025a).

Tabela 2 - Dez produtos mais importados da China pelo Brasil (2010-2024)

Produtos Importados	Total em Dólares (US\$)	Porcentagem das exportações totais
Equipamentos de telecomunicações, incluindo peças e acessórios	\$60.704.340.423,00	10,46%
Válvulas e tubos termiônicas, de cátodo frio ou foto-cátodo, diodos, transistores	\$35.657.748.058,00	6,15%



Compostos organo-inorgânicos, compostos heterocíclicos, ácidos nucleicos e seus sais, e sulfonamidas	\$25.863.514.928,00	4,46%
Máquinas e aparelhos elétricos	\$19.869.362.023,00	3,43%
Peças e acessórios (exceto estojos, capas e semelhantes) para a máquinas de processamento de dados ou máquinas de escritórios	\$14.955.945.741,00	2,58%
Adubos ou fertilizantes químicos (exceto fertilizantes brutos)	\$13.698.706.345,00	2,36%
Aparelhos elétricos para ligação, proteção ou conexão de circuitos	\$13.294.736.422,00	2,29%
Inseticidas, rodenticidas, fungicidas, herbicidas, reguladores de crescimento para plantas, desinfetantes e semelhantes	\$10.853.611.785,00	1,87%
Plataformas, embarcações e outras estruturas flutuantes	\$10.397.560.525,00	1,79%
Máquinas de energia elétrica (exceto planta elétrica rotativa do grupo 716) e suas partes	\$10.374.610.671,00	1,79%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Comex Stat (Brasil, 2025a).

A China também é um dos principais investidores estrangeiros no Brasil, especialmente no setor de infraestrutura, incluindo geração e transmissão de energia, áreas portuárias e ferrovias. Além disso, existem investimentos significativos nos setores de óleo e gás, financeiro, de serviços e de inovação (China [...], 2024). O interesse chinês, particularmente na área de petróleo, com grande participação e empréstimos na Petrobras, e no setor de energia, com foco em transmissão e hidrelétricas, resulta da política estratégica da China de garantir sua presença em setores essenciais para seu desenvolvimento e crescimento a longo prazo (Borghi; Freitas, 2024).

Entre 2013 e 2023, o Brasil recebeu 15% do IED chinês, sendo que, em 2020, foi responsável por 47% dos investimentos chineses na América do Sul (Grinsztejn; Rodríguez, 2024). Em 2023, foram investidos US\$ 1,73 bilhão no País, com aumento de 33% em relação a 2022, tornando o Brasil um dos principais destinos de investimentos chineses no Sul Global (Prazeres, 2024). Os investimentos chineses no Brasil são pouco diversificados e representam um caso atípico em comparação com os investimentos em outros países, com o setor de petróleo, gás e energia elétrica, representando 70% do IED acumulado entre 2005 e 2022 (Borghi; Freitas, 2024).

No período de 2013 a 2023, as empresas estatais chinesas dominaram os investimentos, com 88,3% de participação, contribuindo para um montante final de mais de US\$ 50 bilhões (Grinsztejn; Rodríguez, 2024). Desse total, 58,6% foram destinados ao setor energético, com mais de 100 projetos, a maioria na indústria manufatureira, seguida pelo setor energético (Grinsztejn; Rodríguez, 2024). Desde 2007, são mais de US\$ 72 bilhões investidos na nação sul-americana, sendo que, nos últimos anos, os setores de construção de linhas de transmissão,



de petróleo, de energia e agora de implantação de fábricas de carros elétricos e híbridos ganhou força (Prazeres, 2024).

Para elevar sua cooperação bilateral, em 2004 foi criada a Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN), o principal órgão de negociação e fortalecimento das relações entre os dois governos (Rosito, 2020). Das suas reuniões, surgiram diversos Planos Conjuntos e projetos ambiciosos de cooperação, que nem sempre se materializaram, mas que demonstram o desejo de cooperação mútua (Grinsztejn; Rodríguez, 2024). A COSBAN proporciona um espaço de cooperação mais próximo entre os países, considerando que o Brasil, apesar de cooperar com a China no BRICS+, não é parte da *Belt and Road Initiative* (BRI), ao contrário de 22 países latino-americanos, como é o caso do Chile e do Peru.

4.1. Governo Temer (2016 - 2019)

Durante o governo Temer, de meados de 2016 até o início de 2019, a relação com a China foi marcada por algumas mudanças, mas, em grande parte, pela manutenção das estratégias utilizadas por sua antecessora, a presidente Dilma Rousseff (2011-2016). A ex-presidente herdou dos dois primeiros governos Lula (2003-2011) uma política de busca de inserção do Brasil no contexto global, visando elevar a posição do país como potência, com foco em posicioná-lo como potência regional (Busilli, 2019). Contudo, Rousseff optou por priorizar a esfera global em detrimento da regional, reforçando laços com a China sem enfrentar abertamente os Estados Unidos (Busilli, 2019).

O início do governo Temer representou mudanças ideológicas, entretanto, na prática, as relações com a China foram mantidas, com um maior enfoque no bilateralismo e nas questões econômicas, mas mantendo uma perspectiva pragmática (Damacena, 2021). A adoção de um paradigma estadunidense, que buscava aproximação com os Estados Unidos e abertura comercial, foi interrompida pela eleição de Donald Trump, que apresentou diversas políticas protecionistas, levando o Brasil a buscar outros parceiros, como a China (Busilli, 2019).

Ao final do governo Temer, foram realizados mais de 40 projetos de IED pela China no Brasil, incluindo fusões e aquisições, projetos *greenfield* (novos empreendimentos sem instalação pré-existente) e *joint ventures* (acordo entre atores para fins de atuação conjunto em novo projeto ou na criação de nova empresa em uma determinada atividade econômica), principalmente nas áreas de energia, manufatura e agroindústria (Myers; Urdinez, 2025). Em 2017 e 2018, o Brasil recebeu o maior montante de IED e o maior número de projetos chineses,



respectivamente, desde 2010, totalizando mais de vinte bilhões de dólares e mais de 30 projetos (Cariello, 2024).

4.2. Governo Bolsonaro (2019 - 2023)

O governo Bolsonaro foi marcado por um distanciamento político da China, embora tenha mantido a cooperação para o desenvolvimento, que sofreu perdas devido à pandemia. A política externa do então presidente caracterizou-se pelo afastamento dos países em desenvolvimento, inclusive os vizinhos, na busca por aproximação com os Estados Unidos, especialmente sob a liderança de Trump, e pelo distanciamento dos meios tradicionais de diplomacia, como o Itamaraty (Abrão et al., 2022).

No campo das relações com a China, a pandemia e as fortes visões anticomunistas levaram a críticas severas ao governo chinês e a acusações conspiratórias relacionadas à Covid-19 por parte do presidente e das lideranças de seu governo, como o ex-Ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo (Abrão et al., 2022). Todavia, outros agentes advogavam pelo pragmatismo e pela continuidade das relações com a China em prol da manutenção de um importante parceiro e do desenvolvimento da indústria brasileira, como a CNI, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e o Ministério da Economia (Castro et al., 2021).

Além disso, a crise sanitária da Covid-19, acoplada ao negacionismo do Executivo e às condenações da China como culpada, fez com que muitos governos subnacionais buscassem cooperação com a gigante asiática para a aquisição de vacinas e outros insumos de maneira independente, demonstrando um vácuo na atuação do Itamaraty e do Executivo (Abrão et al., 2022).

Apesar da resistência ideológica à China, a saída de Trump e a entrada de Joe Biden em 2021, em conjunto com a troca do ministro das Relações Exteriores, diminuíram o impulso de alinhamento com os EUA, devido às divergências de pensamento entre Biden e Bolsonaro, retomando uma aproximação comercial com a China (Abrão et al., 2022). No entanto, o dano à relação já havia surtido efeito. Em 2020, o IED e o número de projetos de investimentos chineses confirmados caíram abruptamente, refletindo também o impacto da Covid-19 (Cariello, 2024).

Em 2022, enquanto a China aumentava seus investimentos no mundo, o valor dos IED no Brasil despencou 78% em relação a 2021, sendo o menor número em 13 anos, totalizando apenas US\$ 1,3 bilhões (Reuters, 2023). O Brasil saiu do topo da lista de destinos para



investimento, ficando em nono lugar, e o número de empreendimentos efetivados caiu, com apenas 27% do volume de investimentos anunciados sendo realizados (Reuters, 2023).

Uma das evoluções do governo Bolsonaro em relação à China foi a implementação do Plano Estratégico 2022-2031 entre os países, buscando direcionar as relações bilaterais. Em prol do desenvolvimento da cooperação, diversos planos periódicos já haviam sido firmados, como o Plano de Ação Conjunta Brasil-China 2010-2014; o Plano Decenal de Cooperação Brasil-China 2012-2021; o Plano de Ação Conjunta Brasil-China 2015-2021; o Plano Estratégico 2022-2031; e o Plano Executivo 2022-2026 (GGN, 2024).

Quadro 1: Relação dos planos de cooperação acordados entre Brasil e China e seus principais objetivos

Plano	Principais objetivos
Plano de Ação Conjunta Brasil-China 2010-2014	Ficou acordado de que a COSBAN seria o principal órgão de diálogo e cooperação das ações do plano. O texto criou compromissos para cooperação em áreas diversas, como política, econômica, agrícola, espacial, tecnológica e cultural. No campo de investimentos, eles foram incentivados principalmente nas áreas de infraestrutura, energia, mineração, agricultura, bioenergia, indústria e setor de alta tecnologia. No setor de energia e mineração, o foco foi o petróleo e gás, ferro, alumínio e outros minerais. Também houve encorajamento para a promoção de investimentos mútuos no setor agrícola. Houve foco no Grupo de Trabalho de Investimento da Subcomissão Econômica e de Comércio para coordenar ações.
Plano Decenal de Cooperação Brasil-China 2012-2021	Manteve muitos dos mesmos objetivos e áreas de cooperação do PAC 2010-2014. Na questão de investimentos, manteve-se o foco na área de energia, mineração, agricultura e infraestrutura. O petróleo e o gás, além da mineração, se mantiveram constantes, mas o fomento à geração e à transmissão de energia também se tornou prioridade, buscando, inclusive, investimentos conjuntos na área de energia eólica. Além disso, procurou-se melhor compreensão das formas de investimento em infraestrutura, tratando também de mais cooperação industrial e financeira. Foram listadas prioridades de investimento no Brasil em semicondutores, autopeças e componentes eletrônicos, geradores para energia eólica e máquinas de engenharia e equipamento ferroviário. Foi assinalado interesse em compreender mais as normas de IED em cada país. Também foi citado o interesse em cooperação espacial entre a Agência Espacial Brasileira (AEB) e a <i>China National Space Administration</i> (CNSA) para futuros satélites CBERS e outros temas aeroespaciais.
Plano de Ação Conjunta Brasil-China 2015-2021	Buscava atualizar o Plano de Ação Conjunta entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular da China 2010-2014 e estender sua vigência até 2021. O foco do documento foi reforçar os mecanismos e atividades de cooperação, a fim de assegurar que as partes cumpririam com o acordado, monitorariam as atividades, estabeleceriam metas e alcançariam os resultados desejados.
Plano Estratégico 2022-2031	O Plano reforçou o compromisso com a sustentabilidade econômica, social e ambiental e com a Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Os eixos principais seriam: Político; Economia, Investimento, Comércio e Cooperação; e Ciência, Tecnologia e Inovação.



	Em questão de investimentos, novamente buscaram promover facilitação e aumento de fluxos. Os estímulos serão dados às cooperações em infraestrutura e transporte com promoção de investimentos e cooperação. Se mantém o interesse nas energias renováveis, em petróleo e gás e mineração. Também foi levantado os investimentos em economia digital, visando a consolidação de desenvolvimento sustentável e verde. Esse processo ficará sob condenação do GT de Cooperação em Investimentos.
Plano Executivo 2022-2026	As áreas estratégicas são as mesmas do Plano Estratégico 2022-2031. Ainda reforçando a utilização da COSBAN, das duas subcomissões e dos GTs para manter a cooperação. Os objetivos se mantêm os mesmos do documento anterior.

Fonte: Elaboração própria, com base nos Planos supracitados.

Como mostrado no quadro anterior, o primeiro Plano Decenal focava em diversas áreas, como ciência e tecnologia, energia, infraestrutura e transportes, cooperação industrial, econômica e cultural, com metas de diversificação das exportações do Brasil para a China, limitadas a agroexportação e matéria-prima (Cruz; Santos, 2024). Isso seria alcançado por meio de investimentos e apoio chinês à infraestrutura, muitos dos quais não se concretizaram (Cruz; Santos, 2024). O novo Plano Decenal manteve muitos dos objetivos originais, reforçando a necessidade de cooperação e investimentos, especialmente em questões de infraestrutura, transportes e setor energético sustentável, além de destacar a importância da COSBAN para o avanço da cooperação (Brasil; China, 2022a).

O saldo do governo Bolsonaro foi de desaceleração no progresso das relações de investimento e cooperação para o desenvolvimento entre Brasil e China. Apesar da pandemia contribuir globalmente para a diminuição no número de IED e de projetos, as políticas internas e o esfriamento das relações diplomáticas levaram outros atores a manterem o contato com a gigante asiática, descentralizando a cooperação.

4.3. Governo Lula (2023 - 2024)

O governo de Lula iniciou uma mudança significativa nas relações bilaterais entre os países quando comparado ao governo anterior. A busca por aprofundamento nos laços com a China reflete uma política externa que visa reposicionar o Brasil como uma potência emergente, valorizando a CSS e tentando retomar seu espaço de liderança regional e internacional (Carvalho, 2023). O Brasil procura contribuir com o sistema multilateral, sem a influência assimétrica de grandes potências, diminuindo as disparidades entre o Norte e o Sul Global e potencializando espaços como o BRICS (Ives; Lima, 2024).

Já no começo do terceiro mandato de Lula, China e Brasil assinaram um acordo para realizar trocas comerciais nas moedas nacionais em vez do dólar estadunidense, além de outros 15 acordos bilaterais estimados em mais de US\$ 10 bilhões (Huld; Zhou, 2024). Em abril de



2023, os países também lançaram uma Declaração Conjunta sobre o Aprofundamento da Parceria Estratégica Global, que reforçou a busca por investimentos e desenvolvimento conjunto nas áreas de infraestrutura, transição energética, logística, energia, mineração, agricultura e indústria, sobretudo de alta tecnologia (Brasil, 2023b).

Nesse mesmo mês foram firmados 14 acordos e memorandos bilaterais durante uma visita de Lula à China. Dentre eles, diversos documentos buscavam fomentar mais cooperação em pesquisa, inovação e tecnologia entre ministérios e órgãos estatais, além de focar no setor espacial, de comunicação e agricultura, também levantando projetos de combate à fome (Castro; Rangel, 2023). Investimentos na área de economia digital também receberam um memorando de entendimento próprio (Castro; Rangel, 2023).

O cenário pós-pandemia foi acompanhado de quedas nas taxas globais de investimentos e comércio. Contudo, em 2023, o Brasil foi classificado como o 5º maior receptor de investimento estrangeiro direto (IED) pela Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), principalmente nas áreas da indústria extrativista, com aumento de números e relevância na busca de fontes energéticas sustentáveis para apoiar a transição energética (Brasil [...], 2024). Em 2023, a China foi o nono maior investidor do País, com um estoque de IED de US\$ 45,3 bilhões, um crescimento de 22,1% em relação a 2022 (China [...], 2025). De 2014 a 2024, foram anunciados mais de 137 projetos *greenfield*, totalizando US\$ 10,6 bilhões nos setores de energia, infraestrutura e indústria automobilística (China [...], 2025).

Em 2023, 72% dos projetos foram destinados à área de energia verde e setores relacionados, suprimindo uma agenda de *powershoring*, que busca a descarbonização para a produção de bens intensivos em energia para exportação (Cariello, 2024).

Em 2024, durante o encontro do G20 em Brasília em novembro, Lula e Xi Jinping chegaram a assinar 39 documentos de cooperação nas áreas de agricultura, ciência e tecnologia, comunicações, comércio, desenvolvimento sustentável, investimentos, infraestrutura, indústria, energia, finanças, turismo, cultura, educação, saúde e esporte (Brasil, 2024a). No âmbito de investimento, dois documentos deixavam explícito o interesse do fortalecimento desta área, sendo o primeiro uma Carta de Intenções para promoção de desenvolvimento sustentável e o segundo um Plano de Ação de promoção de investimento industrial (Brasil, 2024a).

A nova aproximação política poderia configurar novas possibilidades para a diversificação do portfólio de investimentos chineses em setores ainda negligenciados no Brasil, como a indústria manufatureira ou o setor tecnológico. Os acordos assinados por Lula ao longo dos primeiros dois anos de governo parecem ser um impulso para o início da



cooperação mais completa, contudo, seriam necessários um interesse e um plano bem delimitado do Brasil para conseguir implementar esses planos e angariar investimentos vantajosos.

O Brasil, ao longo dos últimos governos, tem sido consistentemente criticado por sua falta de plano ou estratégia em suas relações bilaterais (Rosito, 2020). Apesar do reforço feito a partir da assinatura dos documentos supramencionados, a prática mostra morosidade da parte brasileira, com projetos que demoram anos para sair do papel ou que nunca se concretizam de fato, além da baixa movimentação para levar a parceria a novas áreas de investimento.

5. Perspectivas da CID no Brasil: entre EUA e China

Tendo em conta os avanços e retrocessos ao longo dos últimos anos da CID no Brasil em parceria com os EUA e a China, faz-se interessante investigar a perspectiva brasileira de cooperação, principalmente a do atual governo Lula. Dessa maneira, nas próximas seções serão feitas considerações sobre as implicações do novo governo Trump para o alcance dos interesses do Brasil, a fim de que se possa compreender se a China pode de fato ser uma alternativa viável na busca por seus objetivos estratégicos.

5.1. A concepção brasileira da cooperação para o desenvolvimento

Desde os anos 2000, o Brasil tem se destacado internacionalmente pelos seus programas de CSS tanto com países latino-americanos quanto africanos (Pessina; Mousinho, 2022, p. 2). Esse período coincide com os dois primeiros mandatos do presidente Lula (2003-2006 e 2007-2010), que, em seu discurso, fundamentava essas iniciativas de cooperação na solidariedade entre semelhantes, nas vantagens compartilhadas e no distanciamento da Cooperação Norte-Sul (Pessina; Mousinho, 2022). Nesse contexto, o Brasil desenvolveu sua própria concepção de CID com a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento (Cobradi), cujo foco é o desenvolvimento de capacidades, sobretudo na vertente de cooperação técnica (Schleicher, 2024, p. 56).

O governo Lula, portanto, desde seus mandatos anteriores, já buscava redimensionar sua expressão na CID, ampliando suas parcerias e as instituições com as quais estabeleceu projetos de cooperação (Campos; Lima; Neves, 2014, p. 207). No campo discursivo, enfatizou-se que a cooperação realizada pelo Brasil se diferenciava da visão tradicional justamente por ocorrer mediante demanda oficial, por não impor condicionalidades e por ser efetuada com recursos próprios do Estado, sem o envolvimento do setor privado (Campos; Lima; Neves, 2014). A não imposição de condicionalidades se alinha com a perspectiva chinesa de



cooperação – conforme tratado anteriormente –, o que pode significar uma maior facilidade de alinhamento entre as partes no que diz respeito à maneira de se cooperar.

Por outro lado, o País tem se mantido como receptor de ODA – exemplificado pelos dados apresentados anteriormente sobre a relação Brasil-EUA. Diante disso, o Brasil se projeta no cenário internacional a partir da figura de receptor (ou “beneficiário”) – a exemplo da relação Brasil-China e Brasil-EUA –, de um lado, e de prestador (ou “doador”), do outro. No presente trabalho, como o objetivo é investigar a dinâmica do Brasil como receptor da ODA dos EUA e da CID chinesa por meio de IED, é mais relevante compreender as prioridades de Política Externa (PE) do atual governo Lula, a fim de identificar quais as áreas estratégicas de cooperação do Brasil para com esses dois países, que serão discutidos nas próximas seções.

5.3. A CID no governo Lula III

Em seu discurso de posse como Ministro das Relações Exteriores do terceiro governo Lula, Mauro Vieira destacou as áreas prioritárias de cooperação do novo governo:

Buscaremos novas áreas de cooperação em temas de interesse do Brasil, como mudança do clima; proteção do meio ambiente; ciência, tecnologia e inovação; além de ampliar e diversificar o comércio e atrair mais investimentos (Brasil, 2023c).

De fato, observa-se na política externa do atual governo Lula uma maior ênfase nessas agendas ao decorrer do seu mandato. Tanto bilateralmente quanto no âmbito multilateral, o Brasil tem buscado fortalecer e diversificar suas parcerias com diferentes atores, tendo em vista os seus objetivos de PE e os interesses nacionais. Nesse contexto, o atual governo tem buscado manter uma boa relação com a China e os EUA, a partir de um pragmatismo moderado (Carvalho, 2023, p. 135). Em artigo escrito pela embaixadora brasileira em Washington, Maria Luiza Viotti, na comemoração do bicentenário das relações diplomáticas entre os dois países – comemorado em 2024 –, ela destacou:

Hoje, os dois países têm uma agenda dinâmica e diversificada, baseada em valores compartilhados e interesses comuns. Democracia, direitos humanos, promoção do desenvolvimento sustentável e a luta contra as mudanças climáticas estão no centro de nosso trabalho. Buscamos fortalecer nossa cooperação em múltiplas áreas, desde o comércio e investimento, passando por energia, saúde, ciência, tecnologia, segurança e defesa, educação e cultura (Viotti, 2024).

Em novembro de 2024, o presidente Lula e o Biden lançaram a “Nova Parceria Brasil-EUA para a Transição Energética” que previa a colaboração bilateral em três principais pilares,



sendo eles: a produção e a implantação de energia limpa; o desenvolvimento da cadeia de suprimento e de tecnologia de energia limpa; e a industrialização verde (Lançamento [...], 2024). Esse é apenas um dos exemplos das tentativas do atual governo de desenvolver iniciativas de cooperação com os EUA em áreas estratégicas para o País, como é o caso do setor energético.

Não obstante, nota-se também uma intensa aproximação por parte do Brasil com a China, exemplificado pelo estreitamento das relações bilaterais entre as partes desde a última visita de Estado do presidente Lula à China em abril de 2023, onde foram assinados 15 acordos nas áreas de comércio, telecomunicações, ciência e tecnologia, dentre outros (Carvalho, 2023, p. 139).

Em um artigo do presidente Lula, publicado em comemoração aos 50 anos de relações diplomáticas Brasil-China em 2024, o projeto do Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres (CBERS), lançado em 1988, foi descrito como sendo um marco da cooperação Sul-Sul em alta tecnologia (Brasil, 2024). Além disso, salientou-se o desejo de explorar e aprofundar a cooperação em áreas, como inteligência artificial, semicondutores, energias renováveis, intercâmbio de alunos e pesquisadores etc. Nesse ínterim, torna-se evidente o interesse do governo brasileiro em aproveitar a perspectiva da CSS com a contraparte chinesa, sobretudo, no setor tecnológico e científico, a fim de desenvolver esses setores estratégicos no País.

Haja vista suas pretensões multipolares e interesse pela cooperação para desenvolvimento, especialmente do Sul Global, o atual governo Lula tem buscado se aproximar ainda mais da China, na tentativa de aproveitar da perspectiva chinesa de CID para lograr o avanço nas áreas prioritárias e estratégicas para o Brasil, a exemplo do setor energético, tecnológico e científico, meio ambiente e clima, entre outros. Contudo, isso demanda um plano mais concreto do atual governo, bem como uma melhor articulação estratégica dos organismos já existentes de cooperação bilateral tanto com a China quanto com outros parceiros importantes para o País.

5.4. Impactos da política externa do atual governo Trump na cooperação EUA-Brasil

O retorno de Donald Trump à presidência dos Estados Unidos, em janeiro de 2025, acarretou a reconfiguração imediata e profunda da política externa norte-americana. Logo nos primeiros dias de governo, foi assinada a ordem executiva n.º 14169, intitulada *Reevaluating and Realigning United States Foreign Aid*, que determinou uma paralisação de 90 dias em todas as novas obrigações e desembolsos de assistência ao desenvolvimento (United States, 2025d), afetando, assim, agências como a USAID. A medida teria como objetivo revisar a consistência



desses programas, levando em consideração os interesses de política externa da nova administração, com uma retórica de que a política de assistencialismo não se alinha com os interesses norte-americanos (United States, 2025d).

Além disso, foi anunciado um pacote de medidas que inclui a suspensão de reassentamento de refugiados, endurecimento da política migratória e a retirada do Acordo de Paris, com a justificativa de priorização de segurança nacional, da redução do custo de vida e a promoção de uma política energética voltada ao aumento da produção doméstica (United States, 2025c).

Segundo relatório do *Office of the Inspector General* (OIG), órgão responsável por supervisionar as atividades da USAID e de outras entidades, a pausa geral nos programas de assistência resultou na suspensão imediata de contratos e ordens de trabalho, inclusive para projetos com fundos já comprometidos (United States, 2025b). Embora tenham sido emitidas isenções emergenciais para alimentação e assistência médica vital, setores tradicionalmente contemplados pela USAID, como projetos de desenvolvimento sustentável e preservação ambiental, não foram mencionados nas dispensas (United States, 2025b).

Além disso, 90% do quadro de funcionários da USAID foi colocado em licença remunerada, comprometendo a capacidade da agência de fiscalizar e distribuir recursos já reservados para ajuda internacional, afetando o controle de qualidade e de desvios de fundos em contextos de alto risco, como no envio de ajuda emergencial (United States, 2025b). Diante desse esvaziamento institucional, o Secretário de Estado Marco Rubio anunciou, em março de 2025, que as operações da agência que não estivessem alinhadas com os interesses dos Estados Unidos seriam descontinuadas até julho do mesmo ano, com parte de suas atribuições sendo absorvida pelo Departamento de Estado (United States, 2025a).

Essas decisões já têm consequências concretas para países historicamente beneficiários da USAID, como o Brasil. Em 2023, o Brasil ocupava a 11ª posição no *ranking* regional de alocação de recursos da agência; em 2024, passou a ocupar a 12ª posição (United States, 2025e). Assim, embora não esteja entre os principais destinatários globais e tenha caído na classificação, o Brasil tem recebido apoio significativo em áreas estratégicas, com um dos principais impactos sendo o desmonte da cooperação ambiental. No governo Biden, houve um discurso com ênfase no comprometimento em fortalecer a aliança EUA-Brasil com foco em transição energética, combate ao desmatamento e sustentabilidade da Amazônia (Brasil, 2023a). A postura do novo governo norte-americano, que inclui a retirada de acordos multilaterais e a rejeição da política climática adotada pelo governo anterior (United States



2025c), compromete essa agenda e enfraquece a colaboração com o Brasil em questões ambientais.

Esse cenário é evidenciado por dados da USAID, que indicam que, nos últimos dois anos, os principais setores contemplados pela assistência norte-americana ao Brasil foram voltados à preservação ambiental e à resposta a emergências (United States, 2025e). Entre as iniciativas apoiadas, destacam-se projetos de manejo florestal e prevenção de incêndios, além de ações de assistência alimentar e apoio a migrantes, executados com a parceria da Agência Adventista de Desenvolvimento e Recursos Assistenciais (ADRA) (United States, 2025e). A suspensão dessa assistência ameaça diretamente a continuidade desses programas e cria lacunas profundas em áreas como sustentabilidade ambiental e resposta a emergências climáticas e humanitárias.

A suspensão das atividades da Organização Internacional para as Migrações (OIM) no País, decorrente da decisão do governo dos Estados Unidos de interromper por 90 dias os repasses da USAID, impacta diretamente a Operação Acolhida³⁰. O Governo Federal reconheceu, em nota oficial, a necessidade de realocar servidores de áreas como saúde, assistência social, Polícia Federal e Defesa para reduzir, em caráter emergencial, os efeitos da ausência das equipes da OIM na operação logística e na gestão de abrigos (Brasil, 2025c). Assim, observa-se que a continuidade de programas, como a Operação Acolhida, depende fortemente do financiamento internacional, e que o vácuo deixado pelos EUA já compromete a manutenção das atividades no ritmo necessário.

Portanto, o retorno de Trump ao poder não apenas redefine o papel dos EUA no cenário internacional, como também altera profundamente a relação de cooperação entre os Estados Unidos e países historicamente beneficiários de sua assistência, como o Brasil. As medidas adotadas até o momento, sobretudo no campo da assistência internacional e do multilateralismo, evidenciam uma ruptura com a agenda ambiental e humanitária que havia sido fortalecida na gestão anterior. Consequentemente, para o Brasil, os efeitos dessa mudança já se manifestam na interrupção de programas e no enfraquecimento de parcerias em áreas estratégicas, refletindo a reorientação ideológica da política externa norte-americana sob a nova administração.

³⁰ Iniciativa humanitária coordenada pelo Governo Federal, em parceria com agências da ONU, voltada à recepção, interiorização e apoio a migrantes e refugiados venezuelanos que entram no Brasil pela fronteira Norte, especialmente em Roraima (Brasil, 2025b).



5.5. A CID chinesa

O novo direcionamento da política externa dos Estados Unidos, marcado pelo distanciamento das interações internacionais promovido pelo governo Trump, suscita debates sobre a possibilidade de outras potências, como a China, ocuparem o espaço deixado pelo *hegemon*. Contudo, no caso específico da gigante asiática, é importante destacar que a política externa chinesa, voltada para a cooperação internacional, difere profundamente da norte-americana, sem perspectiva de mudança a curto prazo.

Enquanto os Estados Unidos atuam sob uma perspectiva de cooperação Norte-Sul, com foco em desenvolvimento sustentável, direitos humanos e meio ambiente, seguindo diretrizes da OCDE e da ODA, a China direciona seus esforços para áreas estratégicas que atendem tanto aos seus interesses quanto aos do país parceiro, neste caso o Brasil. Apesar de existirem acordos e compromettimentos, principalmente com o governo Lula, de cooperação e financiamento de projetos para desenvolvimento social ou ambiental, eles não são como os estadunidenses.

A abordagem chinesa baseada no princípio de *win-win*, aliada à sua busca contínua por garantir o controle de cadeias de valor essenciais ao seu crescimento e manutenção econômica, revela uma política voltada prioritariamente para os seus próprios objetivos estratégicos. Nesse contexto, há pouco espaço — e pouco interesse — em seguir os moldes da atuação internacional estadunidense, inclusive no Brasil. Como parte da CID e BRI, a China até financia projetos voltados a questões humanitárias e sociais, como a construção de hospitais, escolas e estruturas de saneamento básico, e auxilia com doação de suprimentos e alimentos em algumas regiões, mas, em sua maioria, os projetos são de infraestrutura.

De acordo com as Diretrizes sobre o Grupo de Projetos de Desenvolvimento Global (Provisórias), publicadas pela CIDCA, a China apoia projetos de desenvolvimento alinhados à Agenda 2030 da ONU, voltados à redução da pobreza, segurança alimentar, resposta a epidemias e vacinas, financiamento para o desenvolvimento, mudanças climáticas, sustentabilidade, industrialização, economia digital, entre outros, implementados por organizações específicas (CIDCA, 2023). Além disso, com base nos documentos *China's Foreign Aid* de 2011 e 2014, a China oferece apoio humanitário por meio de doações e empréstimos, mantendo o princípio de desenvolver a capacidade de autodesenvolvimento dos países receptores e promover uma cooperação com benefícios mútuos. Nessa lógica, insere-se uma variedade de projetos, como construções, envio de bens e materiais e cooperação técnica (China, 2011; China, 2014).



A maioria dos projetos de cooperação internacional por meio de *foreign aid* na América Latina exclui países como Argentina, Brasil e Chile, por serem considerados mais desenvolvidos (Stallings, 2017). Apesar da pouca transparência da China em relação às suas ações de cooperação internacional para o desenvolvimento — que vão de investimentos e iniciativas da BRI a doações e apoio humanitário —, é possível perceber, pelo próprio *site* da CIDCA, a escassa interação com o Brasil, com destaque apenas para alguns artigos sobre a parceria durante a pandemia da Covid-19. Dessa forma, fica evidente que o modelo de desenvolvimento chinês não busca replicar o ocidental, mas sim superá-lo (Ferdinand, 2016).

A não aderência do Brasil a iniciativas chinesas de contraposição ao modelo estadunidense, como a Nova Rota da Seda, reforça a necessidade do País de manter um firme laço bilateral como principal canal de investimento e cooperação. Historicamente, o Brasil busca não se alinhar automaticamente com grandes potências e, agora que os Estados Unidos, sob a liderança de Trump, e a China estão passando por um momento de tensão em sua relação, é ainda menos provável que o Brasil busque essa parceria (Prazeres, 2024). Mesmo não estando oficialmente incorporados a Nova Rota, o Brasil consegue angariar recursos de outros projetos de investimento chinês, como a rota bioceânica.

No início de 2025, após pressão de Trump, o Panamá se retirou da Nova Rota da Seda, o que restringiu o acesso chinês ao Canal do Panamá, levando o país a buscar uma nova rota bioceânica para conectar Atlântico e Pacífico (Said, 2025). Essa nova rota, que atravessaria Argentina, Brasil, Chile e Paraguai, está alinhada com os planos já existentes do governo brasileiro de integração sul-americano, que agora poderiam se expandir e ganhar financiamento rodoviário, ferroviário e hidroviário chinês (Said, 2025).

Com isso, o Brasil não pode enxergar na China um financiador substituto para os projetos anteriormente abarcados pelos EUA, especialmente em assistência em temas de segurança e proteção ambiental. Ainda assim, a perspectiva chinesa de cooperação em projetos para o desenvolvimento sustentável pode se alinhar com os objetivos do atual governo brasileiro, que tem o meio ambiente como pauta prioritária. Porém, com foco em projetos de crescimento econômico ao invés de preservação ambiental.

Contudo, o Brasil precisa se comprometer internamente para que os acordos de cooperação com a China possam se concretizar. A morosidade burocrática interna muitas vezes impede o desenvolvimento de projetos estratégicos para o País, como é o caso do CBERS. O programa, a despeito de ser uma prioridade para o Brasil devido a suas contribuições para o espaço aéreo e a agricultura, por diversas vezes não teve seus objetivos alcançados no tempo



definido devido a cortes orçamentários que acarretam a demora no processo de construção e lançamento de satélites (Guimarães; Missagia, 2020).

Apesar dessa aproximação com a China poder ser vista como algo positivo para o Brasil, alguns setores brasileiros, como o industrial e o manufatureiro, já se mostraram contrários a esse movimento, forçando uma postura mais protecionista de governos anteriores – a exemplo do primeiro governo Dilma Rousseff (2011-2014) –, pelo menos na esfera comercial (Powell, 2016). Diante disso, faz-se necessário ter em conta, também, as forças internas no momento de formulação de políticas e projetos de cooperação concretos com a contraparte chinesa, a fim de que se possam traçar iniciativas mais sólidas no longo prazo e realmente condizentes com os objetivos e interesses do Brasil.

6. Considerações finais

A análise da CID entre Brasil-EUA e entre Brasil-China, no período de 2017 a 2024, revela uma reconfiguração significativa nas dinâmicas de assistência internacional voltadas ao Brasil. No caso dos Estados Unidos, observou-se que, apesar das variações políticas e ideológicas entre os governos Trump e Biden, a USAID manteve repasses significativos ao Brasil em áreas estratégicas como saúde, assistência humanitária e preservação ambiental. O governo Biden, convergente em pautas específicas com o governo Lula, intensificou essa cooperação com foco em mudanças climáticas e sustentabilidade, mas o retorno de Donald Trump à presidência em 2025 representou uma mudança brusca, marcada pela suspensão de programas e repasses que comprometem diretamente projetos e ações em curso.

Por outro lado, ao longo do período analisado, a China aprofundou sua atuação como investidora estratégica no Brasil, com destaque para os setores de infraestrutura, energia e, mais recentemente, tecnologia e inovação. Essa aproximação bilateral foi favorecida por conjunturas políticas internas: durante os governos Dilma e Lula, houve uma intensificação das relações, enquanto no governo Temer observou-se uma postura pragmática, com relativa continuidade, apesar de mudanças ideológicas. Já no governo Bolsonaro, mesmo diante de tensões políticas e discursos críticos ao governo chinês, os investimentos chineses foram mantidos, impulsionados por interesses econômicos estruturais e pela atuação de setores produtivos e de governos subnacionais.

Assim, ao contrário do modelo estadunidense, baseado em ODA e com forte condicionamento político, a abordagem chinesa segue a lógica da CSS, priorizando o princípio da não interferência e a busca por ganhos mútuos. Essa estratégia, ainda que guiada por



interesses próprios, tem fortalecido progressivamente os laços bilaterais, consolidando a China como um dos principais atores econômicos nas relações internacionais do Brasil.

Observa-se, ainda, que a política externa brasileira sob o governo Lula III busca uma atuação voltada ao pragmatismo moderado, mantendo diálogo com ambos os polos de poder. A retomada do multilateralismo e a valorização da CSS impulsionaram o aprofundamento da cooperação com a China, ao passo que a relação com os Estados Unidos é limitada pelas novas diretrizes do governo Trump. Embora a China tenha ampliado sua atuação, ela não substitui os Estados Unidos, sobretudo em áreas como segurança e meio ambiente. Seu discurso sobre desenvolvimento sustentável se alinha, em parte, à agenda brasileira atual, mas com foco prioritário no crescimento econômico. A ausência de uma estratégia institucional consolidada por parte do Brasil, contudo, permanece como um fator de fragilidade na concretização de projetos e no aproveitamento pleno das oportunidades internacionais.

O período analisado revela, assim, não apenas a existência de dois modelos distintos de CID – o estadunidense, centrado em assistência social e humanitária, e o chinês, voltado a interesses econômicos e estruturais – mas também o impacto direto das mudanças de governo sobre os padrões de cooperação. O Brasil, em meio a rivalidade dessas potências, tem alternado entre os dois modelos, sendo beneficiado por ambos, mas estando ao mesmo tempo vulnerável às mudanças externas e às limitações internas de coordenação e planejamento estratégico no que diz respeito aos seus objetivos com a cooperação.



Referências

ABRÃO, R. A. F. *et al.* Distensão, Assimetrias e Oportunidades Perdidas: Relações Brasil-China no Governo Bolsonaro. In: AZZI, D. A.; RODRIGUES, M. A.; SOUSA, A. T. L. M. DE (org.). **Política externa brasileira em tempos de isolamento diplomático**. Rio de Janeiro, RJ: Editora Telha Ltda, 2022. Cap. 8, p. 131-148.

AKHTAR, S.; BROWN, N. U.S. International Development Finance Corporation: Overview and Issues. **Congressional Research Service**, 2022. Disponível em: <https://www.congress.gov/crs-product/R47006>. Acesso em: 17 abr. 2025.

ARRIAGADA, P.; HERRE, B.; RITCHIE, H.; TEUTEM, S. **Foreign Aid. Our World in Data**, 2024. Disponível em: <https://ourworldindata.org/foreign-aid>. Acesso em: 17 abr. 2025.

BIRD, J.; LEBRAND, M.; VENABLES, A. J. The belt and road initiative: Reshaping economic geography in Central Asia? **Journal of Development Economics**, v. 144, p. 102441, 2020.

BORGHI, R. A. Z; FREITAS, H. DE. Investimento Estrangeiro Direto da China no Brasil: um estudo de setores selecionados. **Economia e Sociedade**, v. 33, p. e281289, 23 ago. 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecos/a/p5RvczPvhM7ts7QRbjNtRSz/>. Acesso em: 13 abr. 2025.

BRASIL é destino preferencial de investimentos estrangeiros. **ApexBrasil**, 8 jul. 2024. Disponível em: <https://apexbrasil.com.br/br/pt/conteudo/noticias/Investimentos-Estrangeiros-Direitos-os-dados-mais-atualizados.html>. Acesso em: 13 abr. 2025.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Atos adotados por ocasião da visita de estado ao Brasil do Presidente da China, Xi Jinping – 20 de novembro de 2024**. Brasília: MRE, 2024a. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/atos-adotados-por-ocasio-da-visita-de-estado-ao-brasil-do-presidente-da-china-xi-jinping-2013-20-de-novembro-de-2024-1. Acesso em: 20 abr. 2025.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. **Comex Stat: Sistema de Estatísticas de Comércio Exterior**. Brasília: MDIC, 2025a. Disponível em: <https://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>. Acesso em: 10 abr. 2025.

_____. **Comunicado conjunto do presidente Donald J. Trump e do presidente Jair Bolsonaro**, Brasília: MRE, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2019/comunicado-conjunto-do-presidente-donald-j-trump-e-do-presidente-jair-bolsonaro-19-de-marco-de-2019. Acesso em: 13 abr. 2025.

_____. **Comunicado conjunto por ocasião do encontro entre os Presidentes Lula e Biden**. Brasília: MRE, 10 fev. 2023a. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/comunicado-conjunto-por-ocasio-do-encontro-entre-os-presidentes-lula-e-biden. Acesso em: 18 abr. 2025.



_____. **Operação Acolhida.** Brasília: MDS, 2025b. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/operacao-acolhida>. Acesso em: 19 abr. 2025.

_____. **Nota oficial – Operação Acolhida.** Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2025c. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/nota-oficial-operacao-acolhida>. Acesso em: 16 abr. 2025.

_____. **Declaração Conjunta entre a República Federativa do Brasil e a República Popular da China sobre o Aprofundamento da Parceria Estratégica Global - Pequim, 14 de abril de 2023.** Brasília: MRE, 2023b. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-entre-a-republica-federativa-do-brasil-e-a-republica-popular-da-china-sobre-o-aprofundamento-da-parceria-estrategica-global-pequim-14-de-abril-de-2023. Acesso em: 13 abr. 2025.

_____. **Discurso do Embaixador Mauro Vieira por ocasião da posse no cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores - Brasília, 2 de janeiro de 2023.** Brasília: MRE, 2023c. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/centrais-de-conteudo/politica-externa-brasileira/discurso-do-embaixador-mauro-vieira-por-ocasio-da-posse-no-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-2-de-janeiro-de-2023>. Acesso em: 20 abr. 2025.

_____. **50 anos de relações diplomáticas Brasil-China:** celebrando o passado e lançando as bases do futuro. Brasília: Presidência da República, 15 ago. 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/artigos/50-anos-de-relacoes-diplomaticas-brasil-china-celebrando-o-passado-e-lancando-as-bases-do-futuro>. Acesso em: 18 abr. 2025.

BRASIL; CHINA. **Plano de Ação Conjunta entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular da China, 2010-2014.** Brasília: Embaixada da China no Brasil, 2010. Disponível em: https://br.china-embassy.gov.cn/por/szxw/201004/t20100417_4354665.htm. Acesso em: 18 abr. 2025.

_____. **Plano de Ação Conjunta entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular da China - 2015-2021.** Brasília: 2015. Disponível em: https://www.cebc.com.br/sites/default/files/plano_de_acao_conjunta_o_brasil_e_a_china_2015-2021.pdf. Acesso em: 18 abr. 2025.

_____. **Plano Decenal de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular da China.** Rio de Janeiro: 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/aeb/pt-br/programa-espacial-brasileiro/cooperacao-internacional/documentos-china/acordochina2012.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2025

_____. **Plano Estratégico 2022-2031 entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular da China.** Brasília: 23 mai. 2022a. Disponível em: <https://aplicacao.itamaraty.gov.br/ApiConcordia/Documento/download/31627>. Acesso em: 13 abr. 2025.

_____. **Plano Executivo para as Relações entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular da China entre 2022 e 2026.** Brasília: 23 mai.



2022b. Disponível em:

<https://aplicacao.itamaraty.gov.br/ApiConcordia/Documento/download/31626>. Acesso em: 13 abr. 2025.

BUSILLI, V. S. Las relaciones Brasil-China: de Lula a Temer. La autonomía como estrategia.

Cuadernos de Coyuntura, Córdoba, v. 4, p. 97-101, nov. 2019. Disponível em:

<https://revistas.unc.edu.ar/index.php/CuadernosConyuntura/article/view/26270>. Acesso em: 10 abr. 2025.

CAMPOS, R.; LIMA, J.; NEVES, J. O perfil da Cooperação Brasileira para o

Desenvolvimento Internacional na América Latina e no Caribe em 2010: aportes à reflexão sobre a Política Brasileira de Cooperação Internacional. In: SOUZA, A. M. (Org.).

Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento. Brasília: Ipea, 2014. p. 203–250.

CARIELLO, T. **Investimentos chineses no Brasil: novas tendências em energias verdes e parcerias sustentáveis**. Conselho Empresarial Brasil China (CEBC): Rio de Janeiro, 2024.

Disponível em: <https://www.cebc.org.br/2024/09/03/investimentos-chineses-crescem-33-no-brasil-em-2023-com-foco-em-energias-verdes-e-carros-eletricos/>. Acesso em: 13 abr. 2025.

CARVALHO, T. Uma política mais estratégica? Perspectivas para a política externa de Lula III. **Conjuntura Austral**, v. 14, n. 68, p. 135–149, 2023.

CASTRO, A. F.; RANGEL, R. Veja a lista de acordos assinados em encontro entre Lula e Xi

Jinping. **Metrópoles**, 14 abr. 2023. Disponível em: <https://www.metropoles.com/mundo/veja-a-lista-de-acordos-assinados-em-encontro-entre-lula-e-xi-jinping>. Acesso em: 20 abr. 2025.

CASTRO, B. *et al.* Relações Brasil-China no Governo Bolsonaro: da ideologia ao

pragmatismo. In: BERRINGER, T.; MARINGONI, G.; SCHUTTE, G. R (org.). **As bases da política externa bolsonarista: relações internacionais em um mundo em transformação**.

Santo André: Editora UFABC, 2021. Cap. 14, p. 229–250.

CHINA bate recorde de investimentos no Brasil e segue como maior parceiro comercial.

ApexBrasil, 17 fev. 2025. Disponível em:

<https://apexbrasil.com.br/br/pt/conteudo/noticias/china-bate-recorde-de-investimentos-no-brasil-e-segue-como-maior.html>. Acesso em: 13 abr. 2025.

CHINA. China International Development Cooperation Agency (CIDCA). **China's Foreign**

Aid (2011). Beijing: CIDCA, abr. 2011. Disponível em: http://en.cidca.gov.cn/2018-08/09/c_261159.htm. Acesso em: 19 abr. 2025.

_____. China International Development Cooperation Agency (CIDCA). **China's Foreign**

Aid (2014). Beijing: CIDCA, jul. 2014. Disponível em: http://en.cidca.gov.cn/2018-08/09/c_261152.htm. Acesso em: 19 abr. 2025.

CHINA é o maior parceiro comercial do Brasil desde 2009. **Ibrachina**, 1 abr. 2024.

Disponível em: <https://ibrachina.com.br/china-e-o-maior-parceiro-comercial-do-brasil-desde-2009/>. Acesso em: 13 abr. 2025.



CIDCA. **Guidelines on Global Development Project Pool (Provisional)**. Pequim: CIDCA, 2023. Disponível em: http://en.cidca.gov.cn/2023-12/12/c_947069.htm. Acesso em: 19 abr. 2025.

CRUZ, L. R. F. DA; SANTOS, P. G. F. DOS. Nas bodas de ouro, um balanço sobre os planos das relações Brasil-China, por Cruz & Santos. **GNN**, 2 OUT. 2024. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/brasil/cruz-santos-balanco-sobre-os-planos-das-relacoes-brasil-china/>. Acesso em: 13 abr. 2025.

DAMACENA, A. B. As relações entre Brasil e China: do pragmatismo à ideologia. **Conexões Internacionais**, v. 2, n. 1, 27 ago. 2021.

DEHART, M. Remodelling the global development landscape: the China model and South–South cooperation in Latin America. **Third World Quarterly**, v. 33, n. 7, p. 1359–1375, 2012.

FERDINAND, P. Westward ho—the China dream and ‘one belt, one road’: Chinese foreign policy under Xi Jinping. **International Affairs**, v. 92, n. 4, jul. 2016, p. 941-957. Disponível em: <https://academic.oup.com/ia/article/92/4/941/2688105>. Acesso em: 19 abr. 2025.

GRINSZTEJN, C.; RODRÍGUEZ, M. E. Brasil. In: **LATINOAMÉRICA SUSTENTABLE Y SUSTENTARSE (LAS). A diez años de la Iniciativa de la Franja y la Ruta**. Quito: LAS, 2024. Cap. 3, p. 46-59.

GUIMARÃES, V. V. S.; MISSAGIA, R. DOS S. Recuos, avanços e continuidade do Programa de Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres (CBERS): uma análise de Políticas Públicas (1999-2019). **Revista da UNIFA**, v. 33, n. 2, 28 dez. 2020.

HULD, A.; ZHOU, Q. China-Brazil Economic Ties: Trade, Investment, and Opportunities. **China Briefing**, 4 oct. 2024. Disponível em: <https://www.china-briefing.com/news/china-brazil-economic-ties-trade-investment-and-opportunities/>. Acesso em: 10 abr. 2025.

IVES, D; LIMA, M. R. S. DE. Desafios políticos na implementação da política externa do governo Lula 3. **CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs**, n. 9, p. 103–122, 15 maio 2024.

LANÇAMENTO da “Nova Parceria Brasil-EUA para a Transição Energética”. **Agência Gov**, 19 nov. 2024. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202411/lancamento-da-201cnova-parceria-brasil-eua-para-a-transicao-energetica201d-1>. Acesso em: 18 abr. 2025.

LOWENTHAL, Abraham F. Os Estados Unidos e a América Latina: de Trump a Biden. **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 69, p. 87–95, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.23906/ri2021.69a05>. Acesso em: 08 abr. 2025.

MAWDSLEY, E. The changing geographies of foreign aid and development cooperation: contributions from gift theory. **Transactions of the Institute of British Geographers**, v. 37, n. 2, p. 256–272, 2012.

MENDES, C. A China e a cooperação Sul-Sul. **Relações Internacionais**, p. 39–46, 2010.



MILANI, C. Evolução histórica da cooperação Norte-Sul. In: SOUZA, A. M. (Org.). **Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2014. p. 33–56.

MYERS, M.; URDINEZ, F. **Regional Repository of Chinese Investments in Latin America**. ICLAC and Inter-American Dialogue, 2025. Disponível em: <https://thedialogue.org/regional-repository-of-chinese-investments-in-latin-america>. Acesso em: 10 abr. 2025.

O QUE É IED?. **ApexBrasil**, s.d. Disponível em: <https://www.apexbrasil.com.br/o-que-e-ied>. Acesso em: 20 abr. 2025.

PEDROZO, G. As relações China-América Latina pelo prisma da cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento. Monções: **Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 5, n. 9, p. 91–120, 2016.

PERFIL de comércio e investimentos - China - 2025. **ApexBrasil**, 14 fev. 2025. Disponível em: <https://apexbrasil.com.br/content/apexbrasil/br/pt/solucoes/inteligencia/estudos-e-publicacoes/perfil-de-comercio-e-investimentos/perfil-de-comercio-e-investimentos---china---2025.html>. Acesso em: 13 abr. 2025.

PESSINA, M.; MOUSINHO, M. C. A Cooperação Brasileira Internacional para o Desenvolvimento (Cobradi) Durante o Governo Lula: Uma Análise Exploratória da Cooperação em Educação com Angola. **IX Encontro de Administração Pública da ANPAD VI**, 2022.

PIRES, Marcos C.; NASCIMENTO, Lucas G. do. The Monroe Doctrine 2.0 and U.S.-China-Latin America Trilateral Relations. **International Organisations Research Journal**, Moscou, v. 15, n. 3, 2020. Disponível em: <https://iorj.hse.ru/data/2021/06/28/1356185558/Pires.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2025.

POWELL, D. China-Brazil Economic Relations: Too Big to Fail?. In: MYERS, M.; WISE, C. (ed.). **The Political Economy of China-Latin America Relations in the New Millennium: Brave New World**. New York: Routledge, 2017. Cap. 11, p. 243-265.

PRAZERES, Leandro. Por que Brasil resiste a entrar em Nova Rota da Seda da China. **BBC News Brasil**, 2024. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cz7w2evgz5ro>. Acesso em: 20 abr. 2025.

REUTERS. Investimento da China, maior parceiro comercial do Brasil, cai 78% em 2022 e atinge menor valor em 13 anos. **Brasil 247**, 29 ago. 2023. Disponível em: https://www.brasil247.com/economia/investimento-da-china-maior-parceiro-comercial-do-brasil-cai-78-em-2022-e-atinge-menor-valor-em-13-anos#google_vignette. Acesso em: 13 abr. 2025.

ROSITO, T. O Plano Decenal Brasil-China 2022-2031: oportunidade de preparação e realinhamento. In: CARIELLO, T. (org.). **Carta Brasil-China**. Conselho Empresarial Brasil China (CEBC): v. 25, 2020, p. 4-9.



SAID, F. Em atrito com os EUA, a China investe para ligar o Brasil ao Pacífico. **Metrópoles**, 20 abr. 2025. Disponível em: <https://www.metropoles.com/mundo/em-atrito-com-os-eua-china-investe-para-ligar-brasil-ao-pacifico>. Acesso em: 20 abr. 2025.

SCHLEICHER, R. (coord.). **Relatório Cobradi 2021: a cooperação educacional e científica brasileira em foco**. Brasília: Ipea, 2024.

SITOMPUL, Eiga.; CIPTO, Bambang. Trump's securitization of US against aliens and immigrants: case study Latin migrants. **Journal of Islamic World and Politics**, v. 6, n. 2, 2022. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/369886113_Trump%27s_Securitization_of_US_against_Aliens_and_Immigrants_Case_Study_Latin_Migrants. Acesso em: 08 abr. 2025.

STALLINGS, B. Chinese Foreign Aid to Latin America: Trying to Win Friends and Influence People. In: MYERS, M.; WISE, C. (ed.). **The Political Economy of China-Latin America Relations in the New Millennium: Brave New World**. New York: Routledge, 2017. Cap. 4, p. 69-91.

SU, F.; YUAN, J.; OUYANG, X. **China's Evolving Approach to Foreign Aid**. Stockholm: SIPRI, 2022.

UNITED STATES. **National Security Strategy of the United States of America**. Washington, D.C.: The White House, 2017. Disponível em: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2025.

_____. **On delivering an America First foreign assistance program**. Washington, D.C.: Department of State, 2025a. Disponível em: <http://state.gov/on-delivering-an-america-first-foreign-assistance-program>. Acesso em: 20 abr. 2025.

_____. **Oversight of USAID-Funded Humanitarian Assistance Programming Impacted by Staffing Reductions and Pause on Foreign Assistance**. Washington, D.C.: Office of Inspector General, 2025b. Disponível em: <https://oig.usaid.gov/sites/default/files/2025-02/USAID%20OIG%20-%20Oversight%20of%20USAID-Funded%20Humanitarian%20Assistance%20Programming%2021025.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2025.

_____. **President Trump's America First Priorities**. Washington, D.C.: The White House, 2025c. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/01/president-trumps-america-first-priorities/>. Acesso em: 16 abr. 2025.

_____. **Reevaluating and Realigning United States Foreign Aid**. Washington, D.C.: The White House, 2025d. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/reevaluating-and-realigning-united-states-foreign-aid/>. Acesso em: 08 abr. 2025.

_____. **Interim National Security Strategic Guidance**. Washington, D.C.: The White House, 2021. Disponível em: <https://bidenwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2025.



_____. **U.S. Engagement in the Ninth Summit of the Americas.** Washington, D.C.: Department of State, 2022. Disponível em: <https://2021-2025.state.gov/summit-of-the-americas/>. Acesso em: 08 abr. 2025.

_____. U.S. AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (USAID). **USAGov**, s.d. Disponível em: <https://www.usa.gov/agencies/u-s-agency-for-international-development#main-content>. Acesso em: 18 abr. 2025.

_____. **U.S. Foreign Assistance by Country.** Washington, D.C.: Department of State, 2025e. Disponível em: <https://foreignassistance.gov/cd/brazil/>. Acessos em: 17 abr. 2025. VIOTTI, M. L. Brasil e Estados Unidos: Duzentos Anos de uma Parceria Vigorosa, Dinâmica e Multifacetada. **WBO**, s.d. Disponível em: <https://www.braziloffice.org/pt/artigos/brasil-e-estados-unidos-duzentos-anos-de-uma-parceria-vigorosa-dinmica-e-multifacetada>. Acesso em: 19 abr. 2025.