

# OIKOS

**Revista de  
Economia Política  
Internacional**

**Oikos volume 19, n. 2 • 2020**

Rio de Janeiro • Semestral

ISSN 1808-0235 | ISSN VIRTUAL 2236-0484

1. Economia Política - Periódicos
2. Economia brasileira - América Latina

  
UFRJ **ie.**  
instituto de economia

**Pós-graduação em  
Economia Política Internacional**

**Editor | Editor**

Raphael Padula (PEPI/UFRJ)

**Chefe da Equipe Editorial | Editorial Team Head**

Fernanda Pacheco de Campos Brozowski

**Equipe Editorial | Editorial Team (PEPI-IE/UFRJ)**

Amanda Orguim Simioni | Ben Lian Deng | Bernardo Salgado Rodrigues | Caroline Rocha Travassos Colbert | Caroline Yukari Miaguti | Dominique Marques de Souza | Felipe Gusmão Carioni Fernandes | Guilherme Celestino Souza Santos | Ítalo Barreto Poty | João Miguel Villas-Bôas Barcellos | Laura Emilse Brizuela | Mario Afonso Lima | Matheus de Freitas Cecílio | Paulo Vitor Sanches Lira | Pedro Allemmand Mancebo Silva | Pedro José Aquino Martinez | Simone Kawakami Gonçalves Costa | Vitor de Paula Motta Sanchez

**Conselho Editorial | Editorial Board**

Andrés Rivarola Puntigliano (Universidade de Estocolmo) | Antônio Carlos Macedo e Silva (IE/UNICAMP) | Carlos Lessa (em memória) | Carlos Medeiros (PEPI-IE/UFRJ) | Carlota Perez (Tallinn University of Technology, Estonia) | Darc Costa (FEDERASUR) | Eric Helleiner (Universidade de Waterloo, Canadá) | Erik S. Reinert (Tallinn University of Technology, Estonia) | Franklin Serrano (PEPI-IE/UFRJ) | Ha-Joon Chang (Cambridge University, UK) | Jan Kregel (University of Missouri-Kansas City, USA) | José Luís Fiori (PEPI/UFRJ) | L. Randall Wray (University of Missouri-Kansas City, USA) | Marcos Costa Lima (UFPE) | Maria da Conceição Tavares (PEPI-IE/UFRJ) | Nildo Ouriques (IELA/UFSC) | Ricardo Carneiro (IE/UNICAMP) | Theotônio dos Santos (em memória) | Thomas Palley (Economics for Democratic and Open Societies, USA) | Wilson Cano (IE/UNICAMP)

**Colaboradores nesta edição | Contributors in this issue**

Carlos Aguiar de Medeiros | Corival Alves do Carmo Sobrinho | Giorgio Romano Schutte | Hélio Caetano Farias | Ernani Torres | Iderley Colombini Neto | Igor Fuser | José Luís da Costa Fiori | Jose Sergio Gabrielli de Azevedo | Luiz Felipe Brandão Osório | Marcio Gimene de Oliveira | Milton Reyes | Pedro Silva Barros | Ricardo Zortéa Vieira | Rodrigo Vergnhanini | Tiago Appel | Thauan Santos | William Nozaki

**Produção editorial**

comtatica.com

# sumário

---

OIKOS | Volume 19, n.2 • 2020

**NOTA DO EDITOR** 05

<b>ARTIGOS</b>		
	A política das agências de <i>rating</i> ao longo do governo de Dilma Rousseff (2011-2016) Pedro Lange Netto Machado, Patrícia Fonseca Ferreira Arienti	06
	A construção de uma agenda global de financiamento à infraestrutura no pós-crise internacional e sua repercussão no Brasil Fernando Amorim Teixeira, Maria Elena Rodriguez Ortiz	25
	Nacionalismo dos Recursos no setor petrolífero brasileiro: desdobramentos e participação do Estado João Victor Machado, Marco Antônio Martins da Rocha	41
	As Relações Cubano-Americanas (1895-2018): continuidades e reconfigurações estratégicas Bruna Jaeger Coelho, Caroline Rocha Travassos Colbert, Letícia Figueiredo Ferreira, Daniel de Pinho Barreiros	62
	Indústria 4.0 e novas dimensões tecnológicas no centro da economia-mundo capitalista: perspectivas para o Brasil Hermes Moreira Jr.	79
	Resenha do livro “ <i>The China Boom: Why China Will Not Rule the World</i> ” de Ho-fung Hung Samuel Spellmann e Alexandre César Cunha Leite	92

# summary

---

OIKOS | Volume 19, n.2 • 2020

## EDITOR'S NOTE 05

<b>ARTICLES</b>	The politics of credit rating agencies during Dilma Rousseff's government (2011-2016) Pedro Lange Netto Machado, Patrícia Fonseca Ferreira Arienti	06
	The construction of a global infrastructure financing agenda in the post-international financial crisis and its repercussion in Brazil Fernando Amorim Teixeira, Maria Elena Rodriguez Ortiz	25
	Resource Nationalism in the Brazilian oil sector: developments and State participation João Victor Machado, Marco Antônio Martins da Rocha	41
	The Cuban-American Relations (1895-2018): continuities and strategic reconfigurations Bruna Jaeger Coelho, Caroline Rocha Travassos Colbert, Leticia Figueiredo Ferreira, Daniel de Pinho Barreiros	62
	4.0 Industry and new technological dimensions at the center of the capitalist world-economy: perspectives for Brazil Hermes Moreira Jr.	79
	Book Review: " <i>The China Boom: Why China Will Not Rule the World</i> " de Ho-fung Hung Samuel Spellmann e Alexandre César Cunha Leite	92

A presente edição da revista **Oikos – Revista de Economia Política Internacional** do PEPI (Pós-Graduação em Economia Política Internacional) do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ) publica artigos submetidos através do seu sítio, selecionados a partir de avaliação dupla e cega de pareceristas.

A **Oikos** busca trazer e impulsionar reflexões do campo da EPI e de áreas conexas que possam contribuir para o seu debate. Portanto, artigos que partem de discursos próprios da EPI, ou da Economia, Relações Internacionais, Geopolítica e História, conduzidos e conectados apropriadamente ao debate ou à análise de EPI, são contribuições bem-vindas e publicadas em suas edições. Esta edição é composta por artigos que, em seu conjunto, abrangem essa proposta.

O artigo de Pedro Lange Netto Machado e Patrícia Fonseca Ferreira Arienti analisa o comportamento das agências de rating durante os governos de Dilma Rousseff (2011-2016) e verificam a hipótese de que Standard & Poor's, Moody's e Fitch Ratings usam de suas prerrogativas como avaliadoras de risco para atuar politicamente em favor da implementação de uma agenda econômica ortodoxa.

Fernando Amorim Teixeira e Maria Elena Rodriguez Ortiz examinam a articulação mundial em torno da criação de uma agenda global de infraestrutura – um dos movimentos globais desencadeados desde a crise financeira internacional de 2008. Em seu estudo, os autores buscam compreender como essa agenda se conformou e quais são seus principais instrumentos e atores. Apontam o Banco Mundial (dentre outros agentes das chamadas regulação e para-regulação) como o epicentro propagador desse movimento e, como ilustração, analisam aspectos do caso brasileiro.

A pesquisa de João Victor Machado e Marco Antônio Martins da Rocha busca entender como o Nacionalismo dos Recursos se estruturou no setor petrolífero brasileiro após os anos 1990. Os autores sustentam que, no Brasil, tal conjunto de políticas evoluiu de forma cíclica nas últimas décadas: nos anos 1990, foi enfraquecido com a hegemonia neoliberal; nos governos petistas recebeu grande impulso, propiciado pela descoberta das jazidas do Pré-sal e o fortalecimento da Petrobras; e, recentemente, uma ofensiva neoliberal tem desmontado os projetos para o pré-sal e marginalizado o papel da Petrobras.

O artigo de Bruna Jaeger Coelho, Caroline Rocha Travassos Colbert, Letícia Figueiredo Ferreira e Daniel de Pinho Barreiros tem como objetivo analisar as relações entre EUA e Cuba a partir do final do século XIX até a atual administração Trump. Os autores defendem a hipótese de que, devido à importante posição estratégica de Cuba como principal ponto de controle no Caribe e como acesso ao baixo ventre americano, a política externa dos EUA para a ilha tem sido marcada pela percepção de Cuba como extensão da territorialidade estadunidense.

O texto de Hermes Moreira Jr. trata da competição global em torno incorporação das inovações da Indústria 4.0 em setores competitivos. O autor apresenta as estratégias de três países que compõem o centro da economia-mundo capitalista (EUA, Alemanha e China), analisa a posição do Brasil no contexto dessa disputa e sugere possíveis ações para viabilizar a participação brasileira nessas cadeias produtivas globais.

Por fim, a resenha elaborada por Samuel Spellmann e Alexandre César Cunha Leite busca trazer argumentos pouco frequentes no debate acadêmico brasileiro sobre a natureza do crescimento econômico e da ascensão geopolítica da China. Segundo os autores, Hung, autor do livro *The China Boom: Why China Will Not Rule the World*, construiu uma reflexão sóbria acerca da estabilidade macroeconômica da China, analisada minuciosamente em suas dinâmicas internas.

**Boa Leitura!**

*Os Editores*

# A política das agências de *rating* ao longo do governo de Dilma Rousseff (2011-2016)

## The politics of credit rating agencies during Dilma Rousseff's government (2011-2016)

**PEDRO LANGE NETTO MACHADO** | pedrolangenm@gmail.com

Doutorando em Ciência Política no Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ)

**PATRÍCIA FONSECA FERREIRA ARIENTI** | pffarienti@gmail.com

Doutora em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná e professora no Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

**Recebimento do artigo** Outubro de 2019 | **Aceite** Março de 2020

**Resumo** O artigo analisa o comportamento das agências de *rating* durante os governos de Dilma Rousseff (2011-2016). A hipótese subjacente é que Standard & Poor's, Moody's e Fitch Ratings usam de suas prerrogativas como avaliadoras de risco para atuar politicamente em favor da implementação de uma agenda econômica ortodoxa, o que repercute na dinâmica partidária e no jogo democrático nacional. A metodologia consiste no estudo do caso brasileiro à luz de observações teóricas que sustentam o argumento em questão. Com esta finalidade, confronta-se alguns dos desdobramentos políticos e econômicos do país, ao longo dos anos mencionados, com os *ratings* e relatórios emitidos pelas referidas agências, assim como algumas de suas manifestações em canais de mídia. Espera-se, desse modo, contribuir com uma melhor compreensão acerca do *modus operandi* desses atores, ainda pouco explorados academicamente, e dos eventos políticos e econômicos que perpassam o período analisado. **Palavras-Chave** agências de *rating*; governo Dilma; política econômica; Consenso de Washington.

**Abstract** The article analyzes credit rating agencies' behavior during Dilma Rousseff's governments (2011-2016). The working hypothesis is that Standard & Poor's, Moody's, and Fitch Ratings use their prerogatives as risk assessors to act politically in favor of an orthodox economic agenda, which has repercussions on political-parties' dynamics and national democracy. The methodology draws on the case study of Brazil in the light of theoretical developments that support the argument. With this aim, some of the country's political and economic developments over the considered years are confronted with the ratings and reports issued by the agencies, as well as with some of their manifestations on media channels. It is hoped, thus, to contribute to a better understanding about the *modus operandi* of these actors, still little explored academically, and the political and economic events that permeate the analyzed period. **Keywords** credit rating agencies; Dilma's government; economic policy, Washington Consensus.

## Introdução

Em artigo publicado no *The New York Times*, após o fim da Guerra Fria, Friedman (1995) anunciava que o mundo seguia tendo duas superpotências: “Há os Estados Unidos e há a Moody’s. Os Estados Unidos podem destruir um país lançando-lhe bombas, enquanto a Moody’s pode fazer o mesmo rebaixando a nota de seus títulos.<sup>1</sup>” A declaração refletia o poder que as agências de *rating* adquiriram ao longo do último quarto do século XX, como uma das expressões do conjunto de processos comumente denominado como globalização financeira. Neste contexto, Standard & Poor’s (S&P), Moody’s e Fitch Ratings se tornaram atores participativos na dinâmica política e econômica de Estados nacionais, passando suas ações, frequentemente controversas, a suscitar debates acadêmicos que agregam distintos campos de estudo.

Uma implicação dessa realidade é que a melhor compreensão de eventos políticos e econômicos nacionais deve levar em conta a atuação desses atores, assim como suas motivações e o modo como operam. É com tal finalidade que este artigo se propõe a analisar a atuação das agências ao longo dos governos de Dilma Rousseff (2011-2016), de modo a verificar a hipótese de que estas empresas atuam politicamente na esfera estatal em favor da implementação de uma agenda econômica ortodoxa. Esta atuação, por sua vez, se materializa de diferentes maneiras e possui inevitáveis repercussões na dinâmica político partidária e, conseqüentemente, no próprio jogo democrático dos países sobre os quais incide.

Nesse sentido, a partir do referido estudo do caso brasileiro, em um período de reconhecidas turbulências, que culminaram na destituição da presidente, as ações de S&P, Moody’s e Fitch serão confrontadas com desdobramentos políticos e econômicos do período. Especificamente, a pesquisa se construirá a partir da análise dos ratings e relatórios emitidos pelas agências, o que, à luz de teorias críticas à sua atuação, deve operacionalizar o argumento apresentado. Espera-se, assim, contribuir com um melhor entendimento acerca tanto desses atores, ainda pouco explorados academicamente, quanto dos eventos ocorridos nesse espaço temporal.

O artigo se estrutura em três seções, além desta introdução. Na segunda seção, apresenta-se as agências de *rating* como objeto de estudo, assim como os debates acadêmicos que buscam melhor compreendê-las e teorias que sustentarão a hipótese proposta. Sobre estas bases, a seção seguinte operacionaliza o estudo do caso brasileiro, dividindo-se em três subseções para fins analíticos. Por fim, as conclusões apontam para a plausibilidade da hipótese apresentada.

## 2. AS AGÊNCIAS DE *RATING* NA GLOBALIZAÇÃO FINANCEIRA

A atuação das agências de classificação de risco, também conhecidas como agências de *rating*, no sistema financeiro internacional começa a receber maior atenção da literatura a partir da década de 1990, na esteira do conjunto de processos comumente conhecidos como

---

1 Tradução do original: “There is the U.S. and there is Moody’s. The U.S. can destroy a country by leveling it with bombs; Moody’s can destroy a country by downgrading its bonds.”

globalização financeira. No ambiente de mercados de capitais globalizados e desintermediados, estas empresas se justificam como centros nevrálgicos na dinâmica financeira global a partir da função que desempenham na mitigação das assimetrias informacionais entre emissores de instrumentos de dívida e seus potenciais credores. Em outras palavras, é o próprio substrato ideológico do processo de globalização financeira que lhes confere proeminência, uma vez que a oferta das informações necessárias a decisões de investimento fundamenta a teoria da eficiência dos mercados e da racionalidade dos agentes que nele operam.

É neste contexto que Estados nacionais têm a credibilidade de seus títulos públicos avaliada pelas agências, que o fazem mediante a atribuição de um *rating* soberano. Este, por sua vez, reflete a capacidade e vontade de seus governos para honrar os compromissos de dívida contraídos nas condições pactuadas com os credores, sendo formulado a partir da conjugação de uma série de variáveis quantitativas e qualitativas<sup>2</sup>. Desse modo, como as condições de financiamento da dívida pública depende, ao menos em parte, da classificação de risco atribuída pelas agências, as taxas de juros cobradas por credores do Estado são influenciadas pelos *ratings* recebidos, o que impacta também, como consequência, sobre o fluxo de capitais em sua economia. Em última instância, isso significa que o *rating* soberano pode incidir diretamente sobre a estabilidade do Balanço de Pagamentos, o que faz com que a obtenção de boas avaliações frente às agências seja do interesse de governos, independentemente de suas orientações ideológicas (YWATA, 2012).

Por razões históricas, relativas ao desenvolvimento do sistema financeiro estadunidense e à sua projeção para os demais países com a globalização financeira<sup>3</sup>, as três empresas mencionadas na introdução – S&P, Moody's e Fitch – constituem um oligopólio no segmento global de classificação de risco (MACHADO e ARIENTI, 2019; WHITE, 2013). Conforme retratado no quadro abaixo, as notas que atribuem assumem a forma de conceitos, similares e correspondentes entre si, que podem ser divididos em dois grandes blocos: os pertencentes ao grau de investimento e os categorizados como grau especulativo. No caso dos primeiros, sinaliza-se ao mercado financeiro que o ente avaliado é um bom pagador de suas dívidas, ao passo que o segundo sugere que há risco de calote.

**Quadro 1: Grades de notas de S&P, Moody's e Fitch.**

Grau de Investimento			Grau Especulativo		
S&P	Moody's	Fitch	S&P	Moody's	Fitch
AAA	Aaa	AAA	BB+	Ba1	BB+
AA+	Aa1	AA+	BB	Ba2	BB
AA	Aa2	AA	BB-	Ba3	BB-
AA-	Aa3	AA-	B+	B1	B+
A+	A1	A+	B	B2	B
A	A2	A	B-	B3	B-
A-	A3	A-	CCC+	Caa1	CCC-D
BBB+	Baa1	BBB+	CCC	Caa2	-
BBB	Baa2	BBB	CCC-	Caa3	-
BBB-	Baa3	BBB-	CC	Ca	-
			C	C	-
			SD	-	-
			D	-	-

Fonte: Elaboração dos autores com base em dados de S&P, Moody's e Fitch.

<sup>2</sup> Este tema será novamente abordado adiante. Para uma discussão crítica acerca dessas variáveis, ver Paudyn (2014).

<sup>3</sup> Esta perspectiva da globalização financeira é desenvolvida por Konings (2011) e Panitch e Gindin (2012).

A importância dos *ratings* atribuídos pelas agências pode ainda, em alguns casos, exceder o papel meramente informacional a que *a priori* se propõe. Isto porque alguns fundos de investimento, de natureza diversa, possuem suas decisões de aquisição de ativos financeiros legalmente atreladas às avaliações das agências. Esta vinculação legal, por sua vez, que é fruto de décadas de imbricações entre as agências e marcos regulatórios internacionais, potencializa o poder desfrutado por essas empresas, uma vez que produz um efeito parcialmente automático de entrada e saída de capitais em um determinado país, a depender da mudança de nota em questão. Neste contexto, de especial relevância é a distinção entre o grau de investimento e o grau especulativo, que acaba por despontar como um potencial divisor de águas para a capacidade de financiamento de uma economia nacional nos mercados de capitais (SINCLAIR, 2005; WHITE, 2013). Isto significa que, em última instância, a perda do grau de investimento pode resultar em uma fuga de capitais, com consequências deletérias daí decorrentes para a solvência externa de um determinado país<sup>4</sup>.

A atuação das agências de *rating* se insere, por conseguinte, num cenário em que o poder de governos nacionais vem sendo, em grande medida, colocado em xeque pelo de atores do sistema financeiro globalizado (STRANGE, 1998). Isto porque, nesse contexto, governos nacionais se veem frequentemente em meio ao irreconciliável conflito entre as demandas de seus eleitores e as exigências do mundo financeiro. Ao fim e ao cabo, como observa Streeck (2018), o que passou a se observar, no capitalismo democrático, é uma disputa política em torno do orçamento público, na qual credores do Estado defendem seus direitos, de ordem comercial e contratual, e eleitores fazem o mesmo, baseado nos fundamentos da democracia – cenário este em que as agências se inserem em favor dos detentores dos títulos públicos.

Desse modo, como políticas que desagradem aos atores do mercado podem comprometer a confiança que estes depositam na economia e provocar, como resultado, a já referida fuga de capitais, é a própria viabilidade de regimes democráticos nesta realidade que vem sendo questionada (RODRIK, 2012). No caso das agências, a literatura observa o irrestrito alinhamento ideológico dessas empresas aos preceitos da ortodoxia neoliberal (SINCLAIR, 2005; YWATA, 2012). Em outras palavras, a estabilidade político-econômica de um país, ao poder ser impactada pelos *ratings* soberanos, que orientam e influenciam investidores, acaba estando sujeita à adesão, ou não, de seu governo aos preceitos ortodoxos.

Tal realidade, associada ao frequente envolvimento das agências em crises financeiras de grandes proporções<sup>5</sup>, que vêm colocando em xeque sua competência como avaliadoras de risco, tem feito com que o real propósito das mesmas no sistema financeiro internacional venha sendo questionado. A isso se somam suas constantes manifestações também no campo discursivo, por meio de declarações midiáticas e da divulgação de relatórios sobre os países avaliados, onde criticam ou elogiam a condução da política econômica nacional por governos, a depender do alinhamento ideológico que possuem com os mesmos. Isso faz com que Sinclair (2005) perceba as agências de *rating* como atores eminentemente políticos, que buscam atuar sobre a economia política estatal em prol dos interesses dos credores do Estado. Desse modo, tornam-se propaga-

4 Evidentemente, não apenas a perda do grau de investimento comporia o cenário crítico em questão. Já o debate em relação a solvência externa e interna do país vem ganhando impulso com a discussão em torno da *Modern Monetary Theory*, que recebe especial atenção na edição 89 da *Real-World Economic Review* (2019).

5 Exemplos importantes são a crise financeira no sudeste asiático, em 1997, a crise do subprime, em 2008, nas quais erros das agências tiveram importante papel para que ocorressem. Sobre este tema, ver Kruck (2016).

doras de regras, normas e instituições que se refletem na ortodoxia econômica e nos preceitos do Consenso de Washington<sup>6</sup>. Estes, por sua vez, partindo do pressuposto de que a intervenção do Estado na economia é sempre desestabilizadora, contemplam, *inter alia*, a liberalização financeira e comercial, a austeridade fiscal, privatizações de empresas públicas e a independência do Banco Central, de modo a blindá-lo de interferências políticas que coloquem em risco seu objetivo de promover a estabilidade monetária.

Na mesma direção, Paudyn (2014) denuncia o viés subjetivo e as inconsistências em torno da elaboração dos *ratings*, que acaba por conferir às agências uma autoridade epistêmica baseada em modelos falaciosos de quantificação risco. Isto porque algumas das variáveis<sup>7</sup> levadas em conta para a formulação da nota de risco são de difícil ou impossível mensuração, o que tornaria tal processo inevitavelmente subjetivo – sobretudo se considerada a falta de transparência da transformação da avaliação de todas as variáveis analisadas em um dos conceitos apresentados no Quadro 1. Este *modus operandi*, por seu turno, serviria ao propósito de despoliticizar a política econômica, afastando-a do debate democrático e conferindo à agenda ortodoxa, como consequência, uma maior longevidade. Trata-se de uma percepção que vem sendo também respaldada por verificações empíricas da literatura, que observa uma tendência de atribuição de piores notas de risco a governos a elas desalinhados ideologicamente<sup>8</sup> (MOSLEY, 2003), o que pode ocorrer tanto em economias centrais (BARTA e JOHNSTON, 2017) como em periféricas (VAALER, SCHRAGE, BLOCK, 2006).

Em suma, o que se pode depreender dessas considerações é que a atuação das agências de *rating* parece ser menos técnica e mais política do que a posição que ocupam no sistema financeiro internacional deixaria, *a priori*, transparecer. Como o risco atribuído a governos está sujeito ao alinhamento destes aos preceitos que as orientam ideologicamente, as repercussões político-partidárias no jogo democrático dos países que avaliam acabam por se tornar inevitáveis. É com base nesta percepção que a análise desenvolvida no artigo se construirá.

### 3. A POLÍTICA DA CLASSIFICAÇÃO DE RISCO DURANTE O GOVERNO DILMA

Ao longo da década de 1990, o Brasil implementou uma série de medidas inspiradas no Consenso de Washington, que trouxeram, como uma de suas consequências, a progressiva liberalização de sua conta de capital e a consequente demanda pelos serviços das agências de *rating*. Desse modo, contratos foram firmados com S&P, Moody's e Fitch (TESOURO NACIONAL, 2019), que passaram a periodicamente avaliar os títulos públicos emitidos pelo

6 Para uma melhor compreensão das propostas do Consenso de Washington, ver Williamson (1993).

7 Tais variáveis, como apresentado por Ywata (2012) contemplam critérios como risco político, renda e estrutura econômica do país, suas perspectivas de crescimento econômico, sua flexibilidade fiscal, a carga da dívida pública do governo central, seus passivos contingenciais e no exterior, sua estabilidade monetária, sua liquidez externa, a carga de endividamento do setor público e de endividamento externo do setor privado – sempre tendo como referência os parâmetros do Consenso de Washington.

8 Exemplos notórios deste comportamento ocorreram em 2002, quando da proximidade da vitória eleitoral de Lula, do Partido dos Trabalhadores, na corrida presidencial brasileira, e em 2019, quando da vitória de Alberto Fernández, do Partido Justicialista na Argentina. Em ambos casos, antes mesmo que estes governos assumissem, as agências puniriam as notas de risco de Brasil e Argentina preventivamente e sem qualquer base nas variáveis que apresentam com avaliadas. O caso brasileiro é analisado por Machado (2018).

governo e se tornaram atores participativos da dinâmica político e econômica nacional<sup>9</sup>. Em especial, é a partir do governo Lula, após a quitação do débito brasileiro com o Fundo Monetário Internacional, que as agências ganham proeminência como porta-vozes do mundo financeiro (DE CONTI, 2015).

Apenas ao longo dos governos de Dilma Rousseff, no entanto, a atuação dessas empresas ganharia efetivo destaque. Isto porque, desde a ascensão do PT à presidência, com Lula, em 2003, o *rating* brasileiro assumira uma trajetória ascendente, que culminou na obtenção do grau de investimento pelo país, entre os anos de 2008 e 2009. Desse modo, quando Dilma foi eleita, o Brasil desfrutava das melhores notas de risco de sua história. Entretanto, durante seus mandatos, em meio a turbulentas conjunturas política e econômica, a classificação de risco do país se deterioraria, afundando no grau especulativo, como se pode observar nos gráficos a seguir.

**GRÁFICO 1: CLASSIFICAÇÃO DE RISCO DO BRASIL DE ACORDO COM A S&P (2010-2016)**

	S&P	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Grau de Investimento	BBB+							
	BBB							
	BBB-	BBB-	BBB	BBB	BBB	BBB-		
Grau especulativo	BB+						BB+	
	BB							BB
	BB-							
	B+							

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados disponíveis na página online do Tesouro Nacional (2019).

**GRÁFICO 2: CLASSIFICAÇÃO DE RISCO DO BRASIL DE ACORDO COM A MOODY'S (2010-2016)**

	Moody's	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Grau de Investimento	Baa1							
	Baa2							
	Baa3	Baa3	Baa3	Baa2	Baa2	Baa2	Baa3	
Grau especulativo	Ba1							
	Ba2							Ba2
	Ba3							
	B1							

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados disponíveis na página online do Tesouro Nacional (2019).

9 Cabe ressaltar que, via de regra, é o próprio ente avaliado que contrata os serviços de uma agência de *rating*. Já a periodicidade das avaliações não possui qualquer regularidade, como a análise do artigo demonstra.

### GRÁFICO 3: CLASSIFICAÇÃO DE RISCO DO BRASIL DE ACORDO COM A FITCH (2010-2016)

Fitch	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
BBB+							
BBB		BBB	BBB	BBB	BBB		
BBB-	BBB-						
BB+						BB+	
BB							BB
BB-							
B+							

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados disponíveis na página online do Tesouro Nacional (2019).

Perpassando esses eventos, a atuação política, com repercussões partidárias, de S&P, Moody's e Fitch acabaria por se revelar de formas variadas. Com o objetivo de analisá-la, opta-se, nas três subseções seguintes, por dividir o governo Dilma em três diferentes etapas, que possuem marcadas diferenças entre si quanto ao modo de atuar das agências, mas nas quais se pode observar, dentro de cada uma, uma convergência em seu *modus operandi* político e ideológico. Desse modo, na narrativa que se apresenta a seguir, a atuação das agências será confrontada com alguns desdobramentos políticos e econômicos ocorridos no período. Cabe ressaltar, no entanto, que, embora o cerne da análise esteja no caráter político e ideológico da atuação das agências, não se pretende aqui insinuar que a atuação das mesmas é puramente política, ou que suas avaliações possam ser dissociadas de critérios macroeconômicos levadas em conta em suas opiniões de risco. Tampouco se tem a pretensão de afirmar que tal atuação política e ideológica ocorre sempre de forma consciente. Feitas estas ressalvas, espera-se, nas subseções a seguir, contribuir com um maior esclarecimento acerca desses atores e dos eventos ocorridos no caso estudado.

## 3.1 Coexistência pacífica (2011-2012)

Os dois primeiros anos de governo Dilma assistiriam a uma postura pacífica das agências de *rating* enquanto agentes disciplinadores em prol do alinhamento do governo à ortodoxia neoliberal. Com efeito, ao longo deste período, o que se pode observar é uma melhoria da nota de crédito brasileira pelas três agências, o que deu prosseguimento à trajetória ascendente do *rating* soberano que se verificava desde 2003, quando da ascensão do PT à presidência da república. Entretanto, ainda que de forma discreta, a atitude disciplinadora das agências quanto à política econômica levada a cabo pelo governo pode ser identificada em algumas de suas manifestações. Em linhas gerais, tais pressões se fizeram presentes por meio da vinculação das boas avaliações atribuídas ao país à manutenção do tripé macroeconômico, cujos parâmetros orientavam a política macroeconômica brasileira desde o seu lançamento, em 1999. Ao mesmo tempo, críticas às medidas heterodoxas adotadas ao final do governo Lula – em prol do estímulo da economia brasileira na esteira da crise econômica global – denunciavam a intolerância das empresas em relação a alternativas de política econômica.

O comprometimento do governo com o tripé macroeconômico foi observado pelas agências logo no primeiro semestre do mandato de Dilma. Na ocasião, as políticas restritivas nos pla-

nos monetário e fiscal, voltadas ao combate inflacionário e ao arrefecimento do ritmo de crescimento da economia (CAGNIN et al., 2013), sinalizaram uma convergência de diagnóstico, entre governo e agências, de que o país atravessara um período de crescimento econômico acima de seu potencial – em 2010, o PIB havia se expandido em 7,5%. Nesse sentido, já em abril de 2011, a Fitch sinalizou sua aprovação às medidas do governo com a melhora do rating brasileiro de BBB- para BBB. Em 20 de junho, foi a vez de a Moody's aumentar a nota de crédito do país, que escalou de Baa3 para Baa2. No relatório emitido para justificar a ação, a empresa não deixou de criticar o expansionismo fiscal adotado pelo governo Lula, que, segundo a agência, teria sido responsável por um superaquecimento da economia e pelo aparecimento de pressões inflacionárias. Entretanto, destacava a retomada do caminho correto pelo governo Dilma:

O atual governo está no poder há aproximadamente seis meses. Sua estratégia e planejamento econômico foram definidos com detalhes suficientes para chegarmos a uma conclusão final. Desde que assumiu o controle do país, em janeiro de 2011, o novo governo tem demonstrado uma nítida intenção de ajustar as políticas a fim de resolver os problemas de superaquecimento que surgiram. Os principais elementos da estratégia do governo envolvem uma mudança em direção a uma postura política fiscal neutra – sustentada por cortes de despesas – bem como um grupo de políticas fiscais/monetárias mais balanceado do que no passado. Com ambos o Ministro da Fazenda e o Banco Central colocando a economia na mesma direção, o Brasil tem se movido rumo a uma trajetória de crescimento que, embora seja mais baixa, pareça ser mais coerente com um cenário sustentável.

A direção observada pela Moody's, no entanto, começaria a mudar já em meados de 2011. Isto porque, em meados do ano, o governo decidiu pôr em prática uma nova política econômica, batizada como Nova Matriz Econômica (NME), que passaria a orientar ações em diversos níveis, mediante a concertação entre Banco Central (BCB) e Ministério da Fazenda. Voltada à promoção do investimento privado e ao resgate da produção industrial do país, a NME tinha como principais pilares a redução da taxa de juros e a desvalorização cambial – objetivos que começaram a ser buscados já no segundo semestre de 2011. Dentro desse escopo, buscou-se também atender a demandas específicas do setor industrial, o que se refletiu, por exemplo, na redução do preço da eletricidade e de combustíveis, na desoneração fiscal da folha de pagamentos de diversos setores, no uso intensivo do BNDES e em medidas voltadas à proteção ao produto nacional. Em outras palavras, o Estado passou a intervir em setores variados da economia nacional em benefício dos interesses da indústria, o que, como contrapartida, trouxe inevitáveis conflitos com os setores rentistas da sociedade<sup>10</sup> (SINGER, 2015; IANONI & CUNHA, 2018).

O período inicial de implementação da NME, contudo, não sofreria qualquer oposição das agências de classificação de risco. Pelo contrário, após uma nova elevação de nota, em novembro de 2011, desta vez promovida pela S&P, o que se passou a observar foi o endosso, por

---

10 Ianoni e Cunha (2018) observam o estabelecimento de uma "guerra fria" dos setores financeiros contra o governo a partir de então. Já Singer (2015) apelida de "batalha dos spreads" a luta do governo para reduzir os *spreads* bancários.

parte das empresas, à estratégia econômica do governo. Em relatório divulgado no dia 20 de junho de 2012, por exemplo, a Moody's ressaltava os baixos índices de investimento na economia brasileira como uma fraqueza estrutural do país. Em linha semelhante, Schineller (2012), analista da S&P, considerava que a sobrevalorização do real e as altas taxas de juros constituíam desafios estruturais ao crescimento do PIB e à competitividade da economia nacional – respaldando, portanto, os supracitados pilares de sustentação da NME. Já em relatório divulgado no dia 21 de novembro de 2012, a Moody's elogiava as medidas implementadas pelo governo, a exemplo de sua declaração acerca da política de desonerações fiscais:

A decisão do governo de reduzir os impostos representa um afastamento das práticas anteriores. Caso sejam mantidas, as reduções poderiam impactar significativamente o desempenho econômico visto que a elevada carga de impostos do Brasil tem sido considerada um impedimento para o crescimento e para investimentos; a redução dos impostos sobre os salários é particularmente relevante nesse caso, já que a redução dos custos com salários poderia fortalecer a posição competitiva geral do país.

Finalmente, em 19 de dezembro de 2012, foi a vez de a S&P avaliar, em seu relatório, as reformas microeconômicas voltadas a estimular o investimento privado no país. Em outras palavras, no primeiro biênio de governo Dilma, as agências de *rating* não apenas não se opuseram à NME como a apoiaram, por vezes, explicitamente. Ainda assim, como já assinalado, o papel disciplinador das agências pode ser observado em suas constantes vinculações das boas avaliações do país ao respeito aos parâmetros do tripé macroeconômico.

Com efeito, as referências ao tripé perpassaram todos os relatórios emitidos e ocorreram, via de regra, no sentido de despolitizar esta política macroeconômica, reiterando seu caráter consensual e institucionalizado e buscando, assim, afastá-la do debate político – em conformidade com o teorizado por Sinclair (2005) e Paudyn (2014). Em seu relatório do dia 20 de junho de 2011, por exemplo, a Moody's destacava “a reduzida relevância da política na conduta das políticas econômicas”, o que, nos termos da empresa, era sinal de um “baixo risco de evento político” que comprometesse a gestão adequada da economia nacional. Um ano depois, a agência voltaria a destacar, em novo relatório, a resiliência do tripé, que se lastrearia em um “amplo consenso político e social, que então sustentava a continuidade política e aumentava sua previsibilidade”. Além disso, lembrou que as eleições de Lula e de Dilma, ao se submeterem à lógica do tripé, conferiram solidez ao consenso em torno dos princípios gerais para a condução da economia do país. No mesmo sentido, Schineller (2012) enalteceu as políticas de dinamização do mercado doméstico brasileiro levadas a cabo pelos governos petistas, mas sempre dentro dos parâmetros do tripé neoliberal.

Em suma, o que se pode depreender das manifestações das agências, ao longo dos dois primeiros anos de governo Dilma, é que o país foi recompensado, com melhorias em seu *rating*, por sua disciplina em relação à política macroeconômica lançada, em 1999, pelo governo FHC – ainda que a NME, como visto, tenha flexibilizado seus preceitos. Desse modo, a nota de risco brasileira seguiu em sua trajetória ascendente, a despeito da baixa expansão do PIB verificada em 2012, de apenas 1,9%. Como era esperado tanto pelo governo quanto pelas agências que a

NME solucionasse esta questão, o cenário para o *rating* brasileiro seguia, para as três empresas, com uma perspectiva estável ou positiva. Em outras palavras, torna-se plausível especular que a tolerância das agências com a fragilização do tripé macroeconômico decorria de sua crença na retomada de um crescimento econômico sustentado, que não comprometesse sobremaneira as métricas de risco avaliadas. Os desdobramentos dos anos posteriores, no entanto, revelariam o equívoco desta previsão.

### 3.2 Período de inflexão e voto na oposição (2013-2014)

Nos dois anos seguintes, os constrangimentos exercidos pelas agências de *rating* sobre o governo Dilma se mostrariam mais evidentes. Neste contexto, as repercussões do fracasso da NME em promover o crescimento econômico se refletiriam na mudança de postura das agências frente à política econômica do governo, ao passo que o ano eleitoral de 2014 traria oportunidades para que as empresas apoiassem candidatos mais alinhados à ortodoxia neoliberal – o que, como se verá adiante, de fato ocorreu. Trata-se, ademais, do período em que a trajetória ascendente do *rating* brasileiro, que já durava uma década, sofreria uma inflexão, passando, a partir de então, a se deteriorar até o momento em que se realiza esta pesquisa – como sinalizado pelos gráficos apresentados.

Este biênio é marcado também pelo progressivo desmonte da NME, que entraria em uma fase de contradições já em abril de 2013, quando o governo, diante de pressões inflacionárias, opta por retomar a contração monetária, mediante aumentos na taxa Selic<sup>11</sup>. A partir de junho, foi a vez dos esforços em promover a desvalorização do real se reverterem<sup>12</sup>, o que, na prática, significou que a NME, sem os seus dois pilares de sustentação, estava fadada ao desmoronamento. Refletindo tal realidade, no plano macroeconômico, apenas a política fiscal permaneceu coerente com o objetivo de estimular os investimentos privados. A consequência disso, no entanto, foi o progressivo agravamento do quadro de deterioração das contas públicas, uma vez que o expansionismo fiscal via subsídios e desonerações não foi correspondido pela expansão do PIB, o que gradualmente comprometeu a arrecadação pública (MELLO & ROSSI, 2017; CARVALHO, 2018). Ademais, a deflagração de investigações judiciais envolvendo membros do alto escalão do PT e de protestos populares que tomaram as ruas, em junho de 2013, aumentou a pressão sobre o governo, que passaria a operar na defensiva, em um ambiente de forte polarização política.

Com efeito, Singer (2018) observa que junho de 2013, mês marcado pelas manifestações de rua pelo país, pode ser considerado um divisor de águas para o governo Dilma<sup>13</sup>. Sintomaticamente, é precisamente neste mês que o primeiro sinal negativo acerca do *rating* brasileiro

---

11 Como observam Ianonni e Cunha (2018), ao final de 2014, a taxa Selic já chegava a 11,75% ao ano – apenas 0,25% abaixo do que estava quando começou a cair.

12 Isso se mostrou necessário diante do novo rumo da política monetária dos Estados Unidos, que então anunciou a gradual eliminação de seu programa de expansão monetária.

13 Até o desencadeamento dos protestos que tomaram as ruas, o governo Dilma gozava de altos índices de popularidade, que se refletiram, por exemplo, no sucesso obtido pelo PT nas eleições municipais do ano anterior. Antes das manifestações, pesquisas apontavam que 57% da população consideravam seu governo como bom ou ótimo, enquanto, após esses eventos, tal aprovação teria uma queda de 27%.

apareceria, renunciando as pressões que se abateriam sobre o governo por parte das agências. Nesse sentido, em relatório publicado no dia 6, a S&P anunciou a alteração da perspectiva do *rating* do país para negativa – o que não ocorria desde 2002, quando a proximidade da eleição de Lula para presidência provocara pânico no mercado financeiro. Assim como naquela época, a ação da empresa parece ter sido orientada por um exercício de previsão, o que não consta em sua metodologia divulgada para o cálculo do *rating* e vai ao encontro das teses apresentadas na seção precedente, que denunciam o viés ideológico e partidário das agências:

O lento crescimento do PIB do Brasil e o *contínuo risco de uma política fiscal expansionista (incluindo as medidas fora do orçamento)* [grifo nosso] que enfraquecem o perfil financeiro do país poderiam, na ausência de ações corretivas, resultar em um desempenho fiscal mais fraco e aumento na carga de endividamento do governo.

Ainda assim, deve-se ressaltar que a preocupação da S&P com “deslizes fiscais”, em decorrência do baixo nível de crescimento da economia, encontrava, conforme já apontado, respaldo nos indicadores macroeconômicos do país. Para piorar, a deterioração fiscal culminaria, em 2014, na obtenção de um déficit primário, o que elevaria o tom das críticas por parte das agências – uma vez que, cabe lembrar, a consecução de superávits primários é um dos pilares do tripé macroeconômico e um dos cânones do receituário do Consenso de Washington. Na mesma direção, em relatório de 2 de outubro de 2013, a Moody’s também já alertava para “uma deterioração sensível no sentimento do investidor”, em um contexto no qual “as métricas de crédito estão deteriorando, especialmente a relação dívida do governo/PIB e o investimento/PIB, que estão mais fracas que aquelas apresentadas por outros países na categoria Baa.”

É a partir de 2014, no entanto, que o cenário de pressão ganharia contornos mais dramáticos. Já no dia 16 de março, o jornal O Estado de S. Paulo (2014) publicou uma reportagem sobre as expectativas geradas pela visita de Lisa Schineller e de outros dois analistas da S&P ao Brasil. Denominada como “furacão Lisa”, a passagem dos representantes da agência foi comparada, pelo jornal, a reviver o “pesadelo do FMI” da década de 1980:

A recepção à analista, recheada de medidas e apreensão, lembrou as visitas de duas outras economistas temidas no Brasil. No fim dos anos 80, ficou famosa a chilena Ana Maria Jul, que negociava os empréstimos do Fundo Monetário Internacional (FMI). De *tailleur* e pastinha 007, ela encarnava a intromissão internacional no País. No fim dos anos 90, quem negociava com o Brasil era Teresa Ter-Minassian, diretora da área fiscal do Fundo.

As consequências do “furacão Lisa” viriam a se concretizar poucos dias depois, em 24 de março, com o efetivo rebaixamento do *rating* brasileiro pela S&P – que então descia à categoria mais baixa dentro do grau de investimento, de BBB-. Na ocasião, segundo relatório da empresa, “a credibilidade do governo com relação à política fiscal enfraqueceu-se de forma sistemática” e “os sinais ainda não claros quanto às políticas que serão utilizadas para estabilizar a situação fiscal antes das eleições de outubro. Além disso, em nossa opinião, também não são claras as perspec-

tivas de ajustes após as eleições”. No dia 31 de julho, em novo relatório, a S&P voltou a cobrar o governo pelo quadro de deterioração fiscal, chegando a questionar a credibilidade da política monetária diante da independência apenas operacional, mas não estatutária do BCB. Além disso, clamava por “ajustes extraordinários”, diante dos compromissos orçamentários do governo:

Os altos gastos de um grande setor público, constituídos principalmente de salários de funcionários públicos, pagamentos e transferências de pensão obrigatórias pela Constituição Federal e pagamentos de juros, continuam limitando a flexibilidade da política. Crescentes pressões no desenvolvimento da educação e infraestrutura exigirão forte compromisso com políticas prudentes.

É em meio a esse cenário que as agências também optam por entrar no jogo eleitoral, declarando apoio aos candidatos da oposição na eleição de 2014 – situados mais à direita no espectro político-partidário brasileiro. Exemplo claro nesse sentido pode ser observado no relatório da S&P do dia 31 de julho de 2014, quando a empresa, sem qualquer constrangimento, declara que:

Acreditamos que o perfil das políticas de um segundo mandato de Dilma seria similar ao seu atual governo, no qual a Presidente continuaria supervisionando intensamente as decisões políticas. Embora esperemos certas mudanças na equipe e nas políticas econômicas, em geral estimamos “mais do mesmo” em termos de política desigual. Acreditamos que um governo de Aécio ou Campos poderia buscar uma política econômica mais consistente e orientada ao mercado, com um maior direcionamento inicial para a confiança do investidor doméstico e internacional.

No dia 16 de outubro, às vésperas das eleições, foi a vez de a Fitch Ratings alertar, em comunicado, que a “erosão da credibilidade da política econômica” do governo Dilma, associada à incerteza eleitoral, teria levado à queda de confiança das empresas e dos consumidores, o que exacerbou o quadro de desaceleração econômica. Também segundo a empresa:

O próximo governo herdará uma economia que enfrenta múltiplos desafios em termos de baixo crescimento, inflação elevada e performance fiscal em deterioração. Portanto, ajustes de política serão fundamentais para determinar a trajetória futura dos ratings soberanos do Brasil e de sua perspectiva.

Já a Moody’s, em relatório emitido imediatamente após a reeleição de Dilma, no dia 27 de outubro, que se intitulava “Polarização política e desafios estruturais que desafiam a reeleita Rousseff”, lembrou que, ao longo da corrida eleitoral, o “mercado” se manifestou nitidamente a favor do candidato Aécio Neves, do PSDB – o que teria sido sinalizado no mercado de câmbio e de ações. Entretanto, o “voto” das agências não foi suficiente para impedir a apertada vitória de Dilma, que se reelegeu com apenas 51,6% dos votos.

De forma sumarizada, o biênio de 2013 e 2014 revelou pressões que, até então, haviam permanecido pouco perceptíveis e restritas apenas ao discurso das agências de *rating*. A partir da constatação do fracasso da NME e a consequente deterioração das contas públicas, no entanto, as empresas passaram a cobrar publicamente mudanças na política econômica do governo, no sentido de medidas de austeridade que recobrassem a confiança dos investidores, o que já chegou a se refletir em alterações negativas no *rating* brasileiro. O ápice dessas pressões ocorreu ao longo da corrida eleitoral, com o apoio explícito das agências aos candidatos mais alinhados ao discurso neoliberal, o que evidencia uma deliberada ingerência desses atores no jogo democrático. Fracassada a estratégia, restaria às agências aumentar as pressões sobre o governo reeleito.

### 3.3 Antagonismo ao governo (2015-2016)

O último período desta análise compreende o ano de 2015 e apenas os primeiros meses de 2016, uma vez que, em 12 de maio daquele ano, Dilma seria afastada da presidência em decorrência do processo de *impeachment* que a destituiria oficialmente do cargo em agosto. O breve segundo mandato da presidente seria marcado por uma guinada neoliberal em sua política econômica, com o objetivo de recuperar o tripé macroeconômico – tão caro às agências de *rating* e que – conforme debate na literatura<sup>14</sup> – havia sido abandonado ou flexibilizado durante o período de vigência da NME. Entretanto, a estratégia de contração fiscal expansionista<sup>15</sup> e de progressiva contração monetária – posta em prática por uma nova equipe econômica, mais afinada com os interesses do mercado<sup>16</sup> – resultaria em um cenário de descontrole fiscal e em uma das piores recessões econômicas da história do país (CARVALHO, 2018; MELLO & ROSSI, 2017).

Embora fuja ao escopo deste trabalho promover uma análise aprofundada do contexto em questão, o fato é que o agravamento da crise econômica, em um ambiente de forte crise política e de governabilidade, conferiu às agências um terreno fértil para pressionarem abertamente o governo pelo alinhamento à ortodoxia neoliberal. Ao longo deste período, o ativismo das empresas se evidenciou nos sucessivos rebaixamentos do *rating* brasileiro, sempre acompanhados por relatórios críticos ao desempenho do governo, que inflamavam ainda mais seus opositores. Neste contexto, chamaria a atenção também a alta frequência com que as agências se manifestariam, em especial após a instauração do processo de *impeachment* contra a presidente – período no qual o *rating* brasileiro viria a afundar no grau especulativo, como será melhor apresentado a seguir.

A primeira declaração, no entanto, seria positiva, revelando a surpresa e a aprovação da S&P com o inesperado rumo que a política econômica tomou já no início do segundo mandato. Em relatório divulgado em 15 de março de 2015, a empresa externou sua expectativa de “uma melhora gradual no ambiente dos negócios” diante das medidas restritivas e da promessa de austeridade:

14 Há divergências na literatura quanto a esse tema. Para Ianoni e Cunha (2018), por exemplo, a NME teria gerado apenas uma maior flexibilização do tripé macroeconômico – processo este que já teria se iniciado desde o governo Lula, quando do ingresso de Mantega no Ministério da Fazenda. Já Vaccari e Perez (2017) sustentam que o tripé foi efetivamente desmontado no período.

15 Carecendo de fundamentos empíricos, esta tese, analisada pormenorizadamente por Blyth (2017), conferiu o primeiro substrato teórico às políticas de austeridade adotadas mundo a fora sob o regime neoliberal. Posteriormente, seria descredenciada por seus próprios formuladores.

16 Após a confirmação de sua reeleição, Dilma confirmou Joaquim Levy, prócer da ortodoxia neoliberal, no Ministério da Fazenda.

A sinalização da política econômica mudou significativamente, o que não fazia parte de nossas expectativas de caso base. Uma ampla correção na política vem ocorrendo para fortalecer o compromisso fiscal, tanto dentro quanto fora do orçamento, e eliminar várias distorções econômicas, que inclui os preços administrados artificialmente omitidos. [...] A perspectiva estável reflete nossa expectativa de cenário-base que a correção de políticas desafiadora atualmente em curso continuará obtendo o suporte da Presidente Dilma Rousseff, de seu gabinete e, em última instância, do Congresso e a execução bem sucedida de políticas vai gradualmente restaurar a credibilidade política perdida.

A boa impressão, porém, logo seria desfeita. Menos de um mês depois, no dia 9 de abril, a Fitch Ratings promoveria uma piora na perspectiva da nota de crédito brasileira, apontando o contínuo mau desempenho da economia, com crescentes desequilíbrios macroeconômicos, deterioração fiscal e aumento da dívida pública. No dia 27 de julho, foi a vez de a S&P seguir o mesmo movimento, passando a explicitamente condicionar a manutenção do grau de investimento à execução dos ajustes fiscais prometidos pelo governo (O GLOBO, 2015a). A chantagem pelas reformas em prol da austeridade ganharia maior impulso duas semanas depois, com o rebaixamento do *rating* pela Moody's. No relatório divulgado no dia 11 de agosto, a agência justificava o *downgrade* com a falta de “consenso político no Brasil sobre a possibilidade de enfrentar de forma mais agressiva a rigidez orçamentária, promovendo reformas que abordem o aumento dos gastos obrigatórios” – aumentando, portanto, o tom da cobrança para que os ajustes fossem realizados.

Um golpe ainda mais forte viria menos de um mês depois, quando a S&P promoveu um novo rebaixamento da nota brasileira, que então perdia seu grau de investimento. O retorno do *rating* do Brasil ao grau especulativo teve como pano de fundo uma dupla redução, entre julho e agosto, da meta de superávit primário estabelecida pelo governo<sup>17</sup> – que decaiu de 1,2% para 0,5% do PIB, para logo depois ficar prevista em um déficit primário de 0,5% do PIB em 2016. Diante disso, o relatório publicado no dia 9 de setembro associava a revisão das metas fiscais aos “desacordos internos acerca da composição e da magnitude das medidas necessárias para reparar o deslizamento nas finanças públicas.” Apesar disso, a empresa exaltava os esforços de Joaquim Levy, que vinha “trabalhando em várias medidas para a retomada da meta inicial de superávit primário”. Como se verá adiante, as agências, apesar de piorarem reiteradamente a classificação de risco brasileira, não poupariam elogios à atuação da equipe econômica do segundo mandato de Dilma.

No dia 23 de setembro, a Folha de S. Paulo (2015) noticiava que o governo, em reação à perda do grau de investimento da S&P, tentava aprovar um pacote de medidas fiscais para “acalmar as agências de classificação de risco e evitar um novo rebaixamento do grau de investimento do país”. De acordo com a reportagem, o ministro Levy havia se reunido com a Fitch e fora alertado pela agência que uma demora nesse sentido levantaria dúvidas sobre a convicção do governo nas propostas e sobre a viabilidade de sua aprovação. Como a relação conflituosa com o

---

17 Nas palavras de Carvalho (2018, p. 152), “nem o mais épico dos ajustes poderia levar o governo ao tal superávit de 1,2% do PIB”, em meio a um cenário em que as projeções apontavam para uma recessão de 2% do PIB em 2015.

Congresso inviabilizava a realização das reformas, no dia 15 de outubro a Fitch rebaixou o *rating* brasileiro de BBB para BBB-, mantendo-o no limite do grau de investimento, mas com uma perspectiva negativa – que, segundo a própria empresa, significava que um rebaixamento poderia ocorrer dentro dos próximos 12 a 18 meses.

Apesar disso, apenas um dia depois, o Valor Econômico (2015) noticiava uma declaração de Shelly Shetty, analista da agência, posicionando-se contra uma eventual saída de Levy do Ministério da Fazenda, uma vez que o ministro teria um papel importante na condução dos ajustes fiscais: “se Levy sair ou a sua equipe, vamos ter que analisar o novo ambiente e a orientação que a nova equipe terá”. Em outras palavras, em meio a um cenário calamitoso para a economia nacional, a empresa vetava alterações na equipe econômica, com a qual se alinhava ideologicamente.

Bem antes do prazo que a própria agência estabelecera, no entanto, o rebaixamento do *rating* brasileiro pela Fitch ocorreria no dia 16 de dezembro de 2015 – apenas duas semanas após o início da tramitação do processo de *impeachment* contra a presidente Dilma na Câmara dos Deputados. Cabe, neste ponto, destacar que o impedimento da presidente já vinha sendo articulado, havia meses, pelo Congresso e pelo próprio vice-presidente, Michel Temer (SINGER, 2018). Por sinal, no dia 29 de outubro, o lançamento do programa “Uma Ponte para o Futuro”, de caráter marcadamente neoliberal, já sinalizava os parâmetros de um eventual governo Temer – ainda que, na ocasião, houvesse sido apresentado apenas como um conjunto de propostas ao governo Dilma. Daí que a afinidade ideológica entre tais propostas e as agências de *rating* torna plausível especular que um eventual *impeachment*, seria, de fato, chancelado pelas empresas.

Nesse sentido, entre o início do processo de *impeachment* e o efetivo afastamento de Dilma da presidência, o *rating* brasileiro sofreria quatro rebaixamentos em menos de cinco meses, consolidando-se no grau especulativo. O atípico ativismo das três agências – que, como visto, por vezes sequer respeitavam os prazos que elas próprias se atribuíam – seguiu um roteiro semelhante entre si neste curto espaço de tempo: nos relatórios, o processo de *impeachment* era considerado um catalisador de incertezas políticas, que minavam a confiança do mercado e prejudicavam a capacidade do governo para realizar as reformas necessárias à contenção da recessão econômica e do descontrole fiscal. Desta forma, justificava-se o ingresso da nota brasileira em um ciclo vicioso de quedas sucessivas. Além disso, como os efeitos dos rebaixamentos do *rating* – sobretudo da perda do grau de investimento – produzem inerentes impactos negativos nas condições de endividamento do Estado, as ações das agências apresentaram, ao fim e ao cabo, um caráter pró-cíclico, tanto em seus desdobramentos econômicos quanto políticos – neste caso, tendo em vista especialmente o resultado do processo e seu uso no discurso de adversários políticos do governo<sup>18</sup>.

Cabe notar que, a essa altura, diante do fracasso da política econômica então implementada em recuperar a economia, a culpa pelo cenário desolador recaía sempre sobre o “legado de decisões políticas anteriores, durante a primeira administração de Rousseff” – conforme o relatório da S&P, para justificar o *downgrade* no dia 17 de fevereiro de 2016. Em contrapartida, as agências seguiam defendendo incondicionalmente os esforços implementados no segundo mandato em prol dos supostamente necessários ajustes de caráter neoliberal, como exemplificado no mesmo relatório:

---

18 Por exemplo, conforme noticiado pelo O Globo (2015b), Aécio Neves declarou, quando da perda do grau de investimento da S&P, que “o governo da presidente Dilma acabou. Um desastre anunciado. Resultado da incompetência e dos erros do governo.”

Em 2015, o governo reduziu os gastos fora do orçamento e removeu várias distorções econômicas, incluindo preços administrados suprimidos artificialmente. O governo também colocou ênfase renovada na participação do setor privado em projetos de infraestrutura, mas no contexto atual os avanços têm sido lentos. Estes, no entanto, foram passos positivos.

Paralelamente, o eventual governo Temer começava a ser vislumbrado de forma positiva pelas agências. Em relatório publicado no dia 5 de maio, na esteira de mais um rebaixamento do *rating* brasileiro e apenas uma semana antes da votação no Senado que selaria o afastamento da presidente, a Fitch Ratings se referia ao impeachment de Dilma como uma “nova oportunidade para proceder a ajustes e reformas econômicas”. Já no dia 13 de maio, no primeiro dia de Temer como presidente interino, a S&P transmitia, em comunicado, seu voto de confiança:

O governo Temer tem pela frente desafios semelhantes àqueles enfrentados pelo o de Dilma Rousseff – ou seja, recuperar a credibilidade política, retomar a trajetória de crescimento do Brasil e reverter a deterioração fiscal. No entanto, o novo governo interino deve se beneficiar de um voto de confiança inicial do setor privado, dada a força da equipe econômica, que inclui o ex-presidente do Banco Central, Henrique Meirelles, como Ministro da Fazenda, e o ex-diretor do Banco Central, Ilan Goldfajn, como presidente do Banco Central, além da sinalização política já enviada pelo vice-presidente Temer.

O breve segundo mandato do governo Dilma explicitou, por conseguinte, a atuação política das agências de *rating*. Agindo em frentes simultâneas, as empresas buscaram desempenhar um papel de tutela da política econômica do governo, pressionando pela implementação da agenda neoliberal que a equipe econômica se propôs a implementar. Diante das dificuldades em sua realização e da deterioração dos cenários político e econômico, contudo, as agências utilizaram seu instrumento de pressão mais poderoso, promovendo rebaixamentos da nota brasileira e retirando o país do grau de investimento. Finalmente, o apoio velado ao *impeachment* despontaria como revelador da dimensão que a ingerência dessas empresas no jogo democrático pode adquirir.

## CONCLUSÃO

A atuação das agências de classificação de risco desponta como um relevante elemento de análise na compreensão de eventos políticos e econômicos que parecem, *a priori*, restritos a fronteiras nacionais. Neste artigo, o estudo do caso do governo Dilma permitiu, à luz de teorias críticas ao *modus operandi* das agências, observar as diversas maneiras através das quais S&P, Moody's e Fitch pressionaram o governo para que sua agenda econômica permanecesse dentro dos parâmetros ortodoxos. Com esta finalidade, sua participação no jogo político-partidário evidenciou-se à medida em que a crise econômica se acentuava – inclusive por causa do caráter pró-cíclico do próprio *rating*.

Nesse contexto, as agências não apenas declararam apoio explícito à oposição ao governo nas eleições de 2014, mas passaram a atuar, elas próprias, como atores políticos que o antagonizaram, sobretudo no segundo mandato de Dilma. Na crise política e de governabilidade que então se conformou, as agências ganharam destaque, lançando mão de um atípico ativismo no processo de *impeachment* que se instaurou. Tendo em vista a narrativa construída neste trabalho e as teorias que o embasaram, não seria exagero, como já apontado, afirmar que as mesmas cancelaram a destituição da presidente e que contribuíram para o desfecho caótico de seu governo.

Da verificação da hipótese inicialmente apresentada decorrem, assim, novas possibilidades de pesquisa. Em especial, lançando mão de métodos diferenciados dos que foram aqui implementados, compreender os efetivos impactos das ações das agências sobre a margem de manobra do governo para levar adiante sua agenda econômica se coloca como uma questão a ser esclarecida. Do mesmo modo, uma diversificação de casos poderia conferir maior robustez ao argumento trabalhado.

Ainda assim, ainda que restrita ao caso brasileiro, a análise levada a cabo permite também extrair generalizações, uma vez que qualquer país integrado à globalização financeira está sujeito às pressões aqui apresentadas. Desse modo, tendo em vista uma melhor governança democrática, torna-se premente levar em conta o caráter político e ideológico da atuação das agências, que, ainda que não possam ser desconsideradas, sobretudo diante do papel que ocupam no sistema financeiro internacional, devem ser compreendidas e percebidas como os atores políticos que são. Espera-se, com este artigo, ter-se contribuído com tal propósito.

## REFERÊNCIAS

- BARTA, Zsófia; JOHNSTON, Alison. Rating politics? Partisan discrimination in credit ratings in developed economies. *Comparative Political Studies*, pp. 1-34, 2017.
- BLYTH, Mark. *Austeridade: a história de uma ideia perigosa*. Autonomia Literária, 2017.
- CAGNIN, Rafael F.; PRATES, Daniela M.; DE FREITAS, Maria C. P.; NOVAIS, Luís F. A gestão macroeconômica do governo Dilma (2011 e 2012). *Novos Estudos*, 97, pp. 169-185, 2013.
- CARVALHO, Laura. *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo: Todavia, 2018.
- DE CONTI, Bruno. A disciplina imposta à periferia: do FMI às agências de rating. In: BELLUZZO, Luiz G.; BASTOS, Pedro P. Z. (orgs.). *Austeridade para quem? Balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff*. São Paulo: Carta Maior, 2015.
- FOLHA DE S. PAULO. Governo age para segurar nota de risco do país. 2015. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/07/1651035-governo-age-para-segurar-nota-de-risco.shtml>>. Acesso em: 13/10/18.
- FRIEDMAN, Thomas L. Foreign affairs; Don't Mess with Moody's. *The New York Times*, 1995. Disponível em <<https://www.nytimes.com/1995/02/22/opinion/foreign-affairs-don-t-mess-with-moody-s.html>>. Acesso em: 17/11/18.
- IANONI, Marcus; CUNHA, Patrícia H. F. Coalizões e política macroeconômica nos governos Dilma: do tripé flexibilizado à volta do tripé rígido. *Ponto de Vista*, n. especial, 2018.

- KONINGS, Martijn. *The development of American finance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- KRUCK, Andreas. Resilient blunderers: credit rating fiascos and rating agencies' institutionalized status as private authorities, *Journal of European Public Policy*, 2016. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2015.1127274>. Acesso em: 23 fev. 2018.
- MACHADO, Pedro L. N. As agências de classificação de risco e seus impactos sobre a governança democrática: uma análise do caso brasileiro. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*; v. 7, n. 13, pp. 230-254, 2018.
- MACHADO, Pedro L. N., ARIENTI, Patrícia F. F. A resiliência das agências de *rating* no sistema financeiro internacional: uma análise teórica. *Carta Internacional*, v. 14, n. 2, pp. 149-171, 2019.
- MELLO, Guilherme; ROSSI, Pedro. Do industrialismo à austeridade: a política macro do governo Dilma. *Texto para discussão do IE da Unicamp*, n. 309, 2017.
- MOSLEY, Layna. *Global capital and national governments*. Cambridge University Press, 2003.
- O ESTADO DE S. PAULO. Com S&P, País revive pesadelo do FMI. 2014. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,com-sep-pais-revive-pesadelo-do-fmi-imp-,1141413>>. Acesso em: 13/09/18.
- O GLOBO. S&P muda nota brasileira de estável para negativa. 2015a. Acessado em 3 de setembro de 2018 e disponível em <https://oglobo.globo.com/economia/sp-muda-perspectiva-da-nota-brasileira-de-estavel-para-negativa-16990249>>.
- \_\_\_\_\_. As reações em 2008 e agora à nota de crédito do Brasil. 2015b. Acessado em 13 de agosto de 2018 e disponível em <https://oglobo.globo.com/economia/as-reacoes-em-2008-agora-nota-de-credito-do-brasil-17451231>>.
- PANITCH, Leo; GINDIN, Sam. *The making of global capitalism: the political economy of American empire*. Verso, 2012.
- PAUDYN, Bartholomew. *Credit ratings and sovereign debt: the political economy of creditworthiness through risk and uncertainty*. Palgrave Macmillan, 2014.
- REAL-WORLD ECONOMICS REVIEW. Modern Monetary Theory and its Critics. n. 89, 2019.
- RODRIK, Dani. *The globalization paradox: why global markets, states and democracy can't coexist*. Oxford University Press, 2012.
- SCHINELLER, Lisa. Brazil's economic success is based on more than the demand for natural resources. *Americas Quarterly*. 2012. Disponível em: <https://www.americasquarterly.org/node/3811>>. Acesso em: 16/06/18.
- SINCLAIR, Timothy J. *The new masters of capital: american bond rating agencies and the politics of creditworthiness*. Cornell University Press, 2005.
- SINGER, André. Cutucando onças com varas curtas: O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). *Novos Estudos*, 102, pp. 39-67, 2015.
- \_\_\_\_\_. *O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- STRANGE, Susan. *The retreat of the state: the diffusion of power in the world economy*. Cambridge University Press, 1998.
- STREECK, Wolfgang. *Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático*. Editora Boitempo, 2018.

- TESOURO NACIONAL. *Classificação de risco da República Soberana do Brasil*. 2019. Disponível em: <<http://www.tesouro.gov.br/en/classificacao-de-risco>>. Acesso em: 14/09/18.
- VAALER, Paul. M.; SCHRAGE, Burkhard; N., & BLOCK, Steven A. Elections, opportunism, partisanship and sovereign ratings in developing countries, *Review of Development Economics*, v. 10, p. 154-170, 2006.
- VACCARI, Gabriel S.; PEREZ, Reginaldo T. A doxa política das finanças: o discurso dos banqueiros diante da nova matriz econômica do governo Dilma Rousseff (2011-2014). *Revista Eletrônica de Ciência Política*, v.8, n. 3, pp. 89-111, 2017.
- WHITE, Lawrence J. Credit rating agencies: an overview. *Annual Review of Financial Economics*, v. 5, pp. 93-122, 2013.
- WILLIAMSON, John. Democracy and the Washington Consensus. *World Development*, 1993, v. 21, nº 8, pp. 1329-1336.
- YWATA, Ricardo K. *Ordem Mundial e Agências de Rating: o Brasil e as agências na era global (1996-2010)*. São Paulo: Editora Senac, 2012.

# A construção de uma agenda global de financiamento à infraestrutura no pós-crise financeira internacional e sua repercussão no Brasil

The construction of a global infrastructure financing agenda in the post-international financial crisis and its repercussion in Brazil

**FERNANDO AMORIM TEIXEIRA** | fernando.teixeira@pepi.ie.ufrj.br  
Economista (PUC-SP), Mestre em Economia Política Internacional (PEPI/UFRJ) e Doutorando do Programa de Pós-graduação em Economia da Universidade Federal Fluminense (PPGE/UFF)

**MARIA ELENA RODRIGUEZ ORTIZ** | mariaelena@bricspolicycenter.org  
Doutora em Sociologia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ)

**Recebimento do artigo** Outubro de 2019 | **Aceite** Janeiro de 2020

**Resumo** Desde a crise financeira internacional de 2008, diversos movimentos em âmbito global ocorreram, com repercussões diferenciadas nos sistemas nacionais. Dentre esses movimentos, observou-se uma ação coordenada para a criação de uma agenda global de infraestrutura, que atenda a lógica financeira e viabilize a materialização de investimentos de longo prazo. O objetivo deste artigo é compreender como essa agenda se construiu em âmbito global, através de quais instrumentos e quais os atores envolvidos no processo. Da mesma forma que o arcabouço institucional e regulatório – e a evolução de ambos – variam de país a país, também variam o poder dos agentes locais (empresas, construtoras, bancos, dentre outros), o que acaba por contribuir na conformação dos desenhos de financiamento. O caso brasileiro foi utilizado como ilustração desse movimento na última parte do artigo. **Palavras-Chave** Capitalismo Financeiro Globalizado; Financiamento de Longo Prazo; Instituições Financeiras Internacionais.

**Abstract** Since the international financial crisis of 2008, several movements at the global level have occurred, with different repercussions in national systems. Among these movements, there was a coordinated action for the creation of a global infrastructure agenda, which meets the financial logic and enables the materialization of long-term investments. The purpose of this article is to understand how this agenda was built on a global level, through which instruments and which actors were involved in the process. As the institutional and regulatory framework - and the evolution of both - vary from country to country, so do the powers of local agents (companies, construction companies, banks, among others), which ends up contributing to the shaping of designs financing. The Brazilian case was used as an illustration of this movement in the last part of the article. **Keywords** Globalized Financial Capitalism; Long Term Financing; International Financial Institutions.

## Introdução

A relação entre o Estado e o Mercado no capitalismo moderno encontra, em cada país, particularidades no que se refere a arranjos de financiamento para que se realizem investimentos de longo prazo em infraestrutura. Tais investimentos, por sua vez, têm influência direta e indireta no desenvolvimento econômico e social do país com impactos relevantes na atividade, na produtividade e no próprio crescimento da economia (CALDERÓN & SERVÉN, 2004; ESTACHE & FAY, 2007). Sendo assim, existe certa convergência entre economistas das mais variadas vertentes sobre a importância de se tirar grandes projetos do papel, o que facilita a criação de um consenso em torno do tema.

Devido às características intrínsecas, condicionantes e riscos inerentes ao tempo de maturação desses investimentos, o financiamento se torna tarefa complexa e enseja a necessidade de um alinhamento entre o setor público e o setor privado para que o empreendimento se materialize e ocorra da forma menos custosa possível para a sociedade. Desta forma, e principalmente desde os anos 1990, grandes privatizações de ativos, políticas de concessões públicas com diferentes mecanismos de financiamento e diferentes tipos parcerias público-privadas vêm sendo estimuladas com o intuito de alavancar projetos, tendo como protagonista o setor privado.

Os diferentes arranjos possíveis, dialogam com estruturas e conjunturas nacionais e sistêmicas e vem ganhando novos contornos para que gerem ganhos de curto prazo, contrastando com a própria lógica dos empreendimentos. Um bom exemplo de como essa lógica vem sendo construída, é analisar o pós-crise de 2008 e como a armadilha da liquidez nos países centrais (com empocamento de capitais e baixo retorno dos investimentos) vem gerando necessidades de busca por maiores retornos. Segundo a hipótese aqui levantada, esse fato tem influenciado o desenho e a estruturação de projetos de infraestrutura, tendo como epicentro propagador o Banco Mundial (dentre outros atores das chamadas regulação e para-regulação) e a esse movimento, está se denominando como um “consenso global de infraestrutura”.

Objetiva-se neste artigo compreender como tais arranjos vêm sendo desenhados nos anos mais recentes e conhecer quais atores vêm contribuindo com a construção da agenda global. Como objetivo mais específico, se debruçará sobre alguns aspectos do caso brasileiro, o que permitirá ponderar que, ainda que exista um esforço global para se criar a agenda, a conformação dos mecanismos e dos sistemas nacionais se dá de forma particular. Nesse sentido, os resultados em cada país, podem também ser diferentes, uma vez que há sempre riscos relacionados a arranjos de sustentação de poder, localmente.

Para tanto, o artigo está dividido em três partes, além desta introdução e da conclusão. A primeira parte traz uma breve releitura teórica sobre a relação entre Estado e mercado, as variedades de capitalismo decorrentes dessa relação e o caráter do financiamento de longo prazo. A segunda, percorre pontos gerais da temática proposta, buscando colher pistas ou evidências do que ocorreu no mundo desde os anos 1980 e os efeitos da crise (e do pós-crise) internacional nos financiamentos dos grandes projetos de infraestrutura. Já a última parte trará alguns elementos concretos do investimento em infraestrutura no Brasil e a nova fase onde o Estado não mais financia, nem investe diretamente, apostando todas as fichas na atração de capital privado.

## 1. Estado e mercado, variedades de capitalismo e empreendimentos de Infraestrutura

A necessidade de compreender a natureza constitutiva de Estados e mercados no processo de desenvolvimento dos países encontra em determinados autores um embasamento teórico robusto. A crítica de Polanyi (2001) à crença de que tanto as sociedades nacionais quanto a economia global podem ser organizadas por meio da chamada autorregulação dos mercados é singular neste sentido. Para o autor, o Estado cumpriria função primordial na oferta de moeda e de crédito, por exemplo, e o conflito entre as tendências expansivas dos mercados autorregulados e as medidas políticas defensivas (de resistência e contenção), partiria de uma perspectiva dialética, sendo seu condicionamento construído historicamente.

O desenvolvimento contraditório das economias de mercado, portanto, decorreria da existência simultânea e da ação provocada pelo liberalismo econômico, confrontado com princípio da proteção social e da organização produtiva. A centralidade da organização, regulação e controle, exercidos pelos Estados, seriam, assim, inerentes à lógica sistêmica, e não o seu contrário. Em suma, não lhes caberia o papel de mero corretor das chamadas falhas de mercado, uma vez que este seria a própria entidade que estabelece Marcos Institucionais onde os processos econômicos se desenvolvem.

Desde o fim dos anos setenta, por sua vez, os preceitos de um novo liberalismo propuseram, com potência ideológica e robustez teórica, restringir a ação estatal como se esta fosse mera distorção à livre e eficiente alocação dos recursos. A ideia não era nova, mas ressurgiu com nova roupagem em resposta aos processos inflacionários e a redução no nível de crescimento global daquele período. Desde então, e principalmente até a crise de 2008, ganhou espaço uma abordagem acerca de certa estabilidade macroeconômica duradoura, no que ficou conhecido na literatura como o período da “grande moderação” (BLANCHARD *et al.*, 2010).

Segundo seus formuladores, esta visão seria fruto de um padrão definitivo do objeto de estudo e da metodologia da Macroeconomia, sendo alicerçada em modelos de equilíbrio geral intertemporal, lastreados em fundamentações microeconômicas. Desta perspectiva, a política monetária seria o instrumento mais eficaz da política econômica (principalmente para controlar a inflação), não cabendo ao Estado lançar mão da política fiscal – ou outros instrumentos de gasto – para tentar alavancar a economia uma vez que apenas gerariam distorções alocativas (WOODFORD, 2009).

Essa “retirada” do Estado daquilo que se considerava ser da sua alçada (o que inclui empreender grandes projetos de infraestrutura) demandaria maior presença do capital privado em setores até então de “baixo” retorno, o que exigiria um amadurecimento dos investimentos de longo prazo. Assim, ao utilizar de forma mais eficiente os recursos públicos, haveria a possibilidade de realização de um maior número de projetos no agregado, além de liberar recursos para outras despesas prioritárias.

Se isso já teria potencial de criar perturbações consideráveis nos países desenvolvidos, ao transpor a aplicação de tais ideias a países em desenvolvimento – com Estados mais frágeis e mercados menos desenvolvidos –, seria natural o aparecimento de constrangimentos de diferen-

tes naturezas. Podemos citar com paradigmas, a presunção de que a estrutura de mercado dos agentes estaria dada no tempo e no espaço; que as oscilações (momentos de *boom*, seguidos de quedas bruscas) não geraria imprevisibilidades “diferenciadas” de país a país; ou mesmo que ao relegar um papel secundário ao Estado, deu-se pouca atenção à percepção de que tirar do papel investimentos de alta envergadura dependeria de concebê-los a partir de uma perspectiva de planejamento e política pública – a partir institucionalidade de cada país.

Frente a esses desafios, neste artigo a perspectiva teórica tem enfoque mais realista, ou seja, de uma necessidade de se partir da materialidade para se chegar a qualquer proposição – e não da elaboração de modelos baseados em hipóteses “apriorísticas” a respeito do comportamento dos agentes individuais (MREJEN, 2014). Entende-se que, da mesma forma que instituições são (necessariamente) fruto de processos sociais, os diferentes mecanismos de mercado são também criações dessa natureza e influenciam o funcionamento dos processos econômicos. Contudo, não são os únicos e, portanto, é preciso compreender a complexidade do *modus operandi* da economia em cada jurisdição.

No campo macroeconômico, a abordagem keynesiana de que decisões individuais dos agentes partem de crenças subjetivas acerca do futuro, parece mais apropriada. Diante da impossibilidade de deterem todas as informações e tendo em vista que o mundo é complexo e dinâmico, a incerteza é uma característica intrínseca do processo. Por conta disso, existe uma necessidade de que arranjos institucionais se desenvolvam para tentar controlar essa incerteza.

Sobre a lógica de adiantar recursos (empréstimos) numa economia monetária de produção, acredita-se que esta deriva tanto das expectativas de renda futura dos tomadores de dívidas, quanto das expectativas de risco-retorno para quem adquire os ativos criados. Neste sentido, principalmente em financiamentos de mais longo prazo, é contumaz que agentes incorram em determinados riscos atrelados a própria natureza do capitalismo, no que foi desenvolvido por Minsky (1986) e ficou conhecido como a Financial Fragility Hypothesis. Para o autor, a tendência inerente das economias monetárias modernas é a de que, a depender da duração da estabilidade econômica de um determinado país, os agentes se permitem correr mais riscos e, uma reversão dessa estabilidade, pode comprometer a capacidade das firmas mais endividadas de renegociarem seus créditos. Dessa condição derivariam as três classes onde a unidade econômica poderia ser enquadrada: *hedge*, especulativa ou Ponzi.

Com relação à institucionalidade, esta deve estar associada ao conceito de perenidade e estabilidade, onde se definem regras, normas e procedimentos, de tal sorte a estruturar as interações entre as partes (HODGSON, 2006). Nesse sentido, podem ora constranger, ora estimular as ações dos agentes, uma vez que balizam expectativas e incertezas. É desta perspectiva que Evans (2003) critica o que chamou de “monocultura institucional” que busca transcender política e geograficamente as circunstâncias nacionais. Segundo o autor: “A ‘monocultura institucional’ não tem apenas poucas possibilidades de resolver os problemas locais de governança; também tem possibilidades de tornar os empréstimos financeiros menos eficazes” (EVANS, 2003, p.50).

Ademais, importante frisar, que tais institucionalidades se desenvolvem dentro de uma concepção de Estado de “racionalidade” weberiana, ou seja, com regulamentos explícitos e intervenção dentro de seus domínios legais. Assim sendo, o Estado atua num empreendimento contínuo de funções públicas instituídas por leis e distribuídas em competências diferenciadas e que se comporta de forma evolutiva historicamente, ou seja, se modificam *pari passu* com o de-

envolvimento da economia financeira moderna – ainda que sem uma causalidade direta. Portanto, quando se visualiza o processo de financeirização, não é possível entendê-lo apenas a partir da ótica do mercado, senão levando em consideração a própria resposta do Estado (AKYÜZ, 1993).

Diante do que foi brevemente descrito, as diversas trajetórias de desenvolvimento dos países são moldadas por uma simbiose da relação entre o Estado e o mercado e pelas estruturas e conjunturas sistêmicas. Não seria possível, portanto, a formação de um único modelo, mas de variedades de capitalismo (HALL & SOSKICE, 2001), ou seja, uma variedade de sistemas político-econômicos, que respondem a desafios próprios em cada jurisdição, a partir de normas, características econômicas, tradições, etc.

No caso de investimentos em infraestrutura, a necessidade de geri-los como políticas públicas, ou seja, dentro da lógica de planejamento, impõe uma atenção aos custos, mas também aos resultados para o desenvolvimento econômico e social. O Estado deve, portanto, ser capaz de levar adiante empreendimentos fundamentais ao desenvolvimento do país e de criar instrumentos eficientes de atração e gestão (ou mesmo investindo diretamente), além de estabelecer prioridades – ainda que os investidores privados se inclinam a investir apenas em projetos de maior retorno. Ao mesmo tempo, lidar com interesses dessa magnitude implica compreender as diversas conjunturas e estratégias de portfólio de grandes investidores. Infere-se assim que, de tempos em tempos, investidores domésticos ou internacionais estão mais (ou menos) propensos a investir em determinados ativos, a depender de riscos e retornos desses investimentos.

Tais empreendimentos têm como características a existência de incertezas ainda maiores diante da longa maturação, são monopólios naturais com elevados ganhos de escala, atividades intensivas em capital na fase de implantação e têm elevado custo irrecuperável. Insere-se desta forma num rol de possíveis intervenções por parte do ente público, de comando e controle, da definição do grau de concentração de capital próprio, de *equity* e da dívida, dentre outros. As especificidades contratuais são fundamentais para tratar e acompanhar questões como custo, regulação e as eventuais necessidades temporais de repactuação.

Sendo assim, privatizações de ativos de infraestrutura, Parcerias Público-Privadas ou mesmo concessões de diversas naturezas, se desenvolvem dialogando com as especificidades supracitadas. Apenas para um breve detalhamento dessas “formas de participação privada”, as formas de contratos e modalidades podem ser bastante variadas. Nas PPPs catalogadas no mundo, por exemplo, podem ser encontrados: contratos de construção, operação e transferência; contratos de “chave em mãos”; contratos de criação de infraestrutura nova; contratos de desenho e construção com remuneração fixa; contratos de operação e manutenção; contratos de operação e manutenção com financiamento privado; contratos de operação e gestão; contratos de *leasing* a longo prazo; contratos de concessão e; empresas de propriedade conjunta (*joint ventures*).

Importante salientar que as PPPs podem envolver também Sociedades de Propósito Específico (SPEs). As SPEs são uma forma de isolar riscos, além de evitar que os administradores tenham discricionariedade sobre a utilização do fluxo de caixa e permitem ao regulador ter informações mais precisas sobre o desempenho econômico-financeiro da concessão. Um dos mecanismos para que isso ocorra, o chamado *Project Finance*, consiste-se em um arranjo onde os financiadores, outros *stake holders* (fornecedores de equipamentos, os construtores etc) e os investidores (patrocinadores) são legalmente independentes. Nesses arranjos o financiador assume, uma vez o projeto implementado, apenas o fluxo de caixa a ser gerado, além dos

ativos do projeto como fontes primárias de garantias do financiamento, sem nenhum tipo de possibilidade de acionar o controlador (direito de regresso). Outra forma de um SPE se financiar seria via *debentures*, o que pode encontrar dificuldades a depender da existência de um mercado secundário para comercializá-las.

Esse mecanismo permite que empresas patrocinadoras de projetos de investimento consigam se alavancar sem comprometer os seus próprios balanços, além de dar espaço para que firmas, que anteriormente não se financiariam por não deterem ativos suficientes, possam empreender projetos de grande porte. Remete assim a ideia de “Cushions of Safety”, levando em consideração a diferença entre as potenciais receitas e compromissos futuros. Os emprestadores, para financiarem projetos de grande envergadura e prazo estendido, por exemplo, calculariam uma margem de segurança contra possíveis frustrações de receitas<sup>1</sup> (KREGEL, 2008, P.7).

Os contratos e obrigações de financiamento em um projeto de longa maturação refletem a percepção do ambiente econômico no qual o empreendimento vai se desenvolver, assim como as variáveis relevantes para a operação daquele projeto. O custo de capital, é a variável central da decisão de investir, acompanha a evolução (e renegociações periódicas) do projeto e impacta no preço final do serviço ofertado, tendo em vista a taxa de retorno esperada pelos investidores e a autorizada pelos reguladores, que são diferentes.

Diante dos riscos inerentes ao descasamento de vencimentos em projetos de longo prazo, tendo em vista a temporalidade de captação e de retorno, o financiamento demanda qualidades diferenciadas da intervenção estatal. O *funding*, é peça central da viabilização do financiamento e depende de arranjos institucionais capazes de influenciar a preferência pela liquidez dos agentes financeiros para que esses se inclinem a atender prazos maiores no fornecimento de crédito – ou criar mecanismos estatais para fazê-lo. Desta feita, a existência de mercados e/ou instituições apropriadas, criadas e desenvolvidas dentro de cada jurisdição nacional e dialogando com particularidades locais, pode gerar alicerces para um crescimento financeiramente mais sólido – e com mais segurança para que agentes emprestadores possam assumir riscos derivados de tais descasamentos. No caso dos investidores internacionais, a relação com fatores de natureza cambial e a estrutura de remessas de lucros e dividendos são partes importantes da atração de grandes investidores.

Buscou-se nesta primeira sessão percorrer alguns elementos acerca de como Estado e mercado são percebidos por diferentes correntes teóricas. A visão mais liberalizante, vitoriosa desde os anos 1980 até a crise de 2008, preconizava a não intervenção do Estado na economia, exceto para garantir e balizar expectativas relacionadas ao nível de preços. Por outro lado, numa perspectiva mais heterodoxa, diversos autores entendem que o Estado, via uma série de mecanismos, deve contribuir para reduzir o nível de incerteza do mercado e ter uma atuação mais ativa para alavancar a economia. Ademais, dentro de uma perspectiva mais institucionalista, existe o entendimento de que a qualidade da intervenção estatal é peça chave da organização dos agentes. Nesse sentido, e partindo da natureza dos empreendimentos de infraestrutura, buscou-se explicitar que devido suas características intrínsecas existe a necessidade de que o Estado cumpra papel de coordenação e indução para viabilizar grandes investimentos.

---

1 Ademais, análises quantitativas de riscos buscam prever mudanças no fluxo de caixa do projeto e antecipação destas, via obrigações contratuais. Sendo assim, o foco desse tipo de financiamento não se restringe ao crédito, mas aos vários aspectos da operação (SIFERT *et al* 2009).

## 2. Os projetos de infraestrutura frente às perspectivas globais

No século XX, existiram períodos onde um papel mais ativo do Estado foi, consensualmente, tratado como positivo – inclusive podendo lançar mão de bancos públicos para estimular a atividade (TORRES & DA COSTA, 2012) –, com outros de maior divergência, principalmente entre o fim de Breton Woods e a Crise Financeira Internacional de 2008. Grandes projetos que tinham o Estado como planejador, estruturador e muitas vezes financiador ou investidor, deram lugar, com a perspectiva liberal repaginada (combinada com o aprofundamento e alargamento financeiro em âmbito internacional), às inovações financeiras e um maior protagonismo privado, impactando diretamente a forma como empreendimentos de infraestrutura passaram a ser desenhados. Ao mesmo tempo, as desregulamentações implementadas por essa nova perspectiva, aliadas a outras crises financeiras encorajaram a necessidade de securitização dos ativos, sendo que os títulos da dívida e outros ativos passaram a ser instrumentos de *hedge* contra os riscos iminentes.

A chamada *Project Finance Initiative* (PFI), deu a largada nesse processo para os grandes projetos. Lançada em 1992 na Inglaterra, tal iniciativa estabeleceu uma nova realidade a partir de um novo tipo de financiamento, visando atender às expectativas quanto ao papel do Estado naquele momento histórico e como o mercado seria capaz de tomar a iniciativa nos investimentos de infraestrutura. Entendia-se que haveria como contrapartida a imprescindível criação de novos instrumentos de controle e regulação, mas que isso seria mais do que suficiente para que os investimentos ocorressem.

Por outro lado, tais iniciativas foram uma resposta aos impactos que a liberalização financeira teve sobre os mercados financeiros, tendo em vista que a maior concorrência entre os bancos e as novas instituições financeiras contribuiu para a redução verificada nas taxas de juros. Essa redução (ainda que de forma relativa) de poder, teve impacto nas capacidades de negociação de garantias por parte desses agentes e, portanto, o Project Finance também pode ser compreendido como resultado desse acirramento de concorrências, em que credores aceitavam correr mais riscos de projetos sem participar dos lucros dos empreendimentos. Criou-se assim um padrão que se difundiu pelo mundo nas últimas décadas.

A justificativa acerca da saída do Estado de determinados nichos fazia sentido teórico, ainda que na prática a realidade tenha se mostrado mais complexa. Isso porque, essas experiências acabam embutindo custos e riscos que apenas anos mais tarde estão emergindo, gerando diversos processos de reestatização.

Se no início dos anos noventa, Inglaterra e demais países desenvolvidos já haviam se inserido de forma mais abrangente na chamada globalização financeira, apenas na segunda metade da década atingiu plenamente a maioria dos países em desenvolvimento, quando os mercados de capitais se tornaram a essência do capitalismo moderno. A desregulamentação dos mercados e a ampla mobilidade de fluxos permitiram que os ajustes passassem a ocorrer de forma quase instantânea. Ainda assim, a inserção das diversas economias e a desconstrução dos Estados se deu de forma não-homogênea, gerando vulnerabilidades e oportunidades diferenciadas quanto a potenciais as intervenções na economia. Não obstante, com a abertura financeira global, as taxas

de juros ganharam um papel ainda mais fundamental no equilíbrio externo – e não apenas no equilíbrio interno –, e o diferencial entre taxas se tornou peça central para compreender fluxos de capitais, através do *carry trade*<sup>2</sup>.

A partir dos anos 2000, a lógica de adaptar grandes projetos à nova realidade foi aprofundada e se multiplicaram as iniciativas relacionadas a grandes obras, de acordo com *World Bank Private Participation in Infrastructure*<sup>3</sup>. Não obstante, diferentemente do que se poderia supor, tendo em vista as incertezas globais, foi nos anos posteriores à crise de 2008 que ocorreu o maior incremento desses projetos, sendo seu pico em 2012. Traçar uma relação causal entre a política de salvamento do sistema financeiro e algum eventual aumento do investimento em projetos de infraestrutura, talvez seja precipitado, no entanto, investigar como os arranjos vêm sendo estimulados para atrair esse capital pode trazer elementos importantes ao debate do pós-crise.

Com o processo de financeirização supracitado, diversos atores ganharam protagonismo no desenho, estruturação e garantias em grandes projetos, numa ampla rede de interesses que compreende agentes regulatórios e para-regulatórios, como bancos comerciais, mercado de capitais, fundos de participação<sup>4</sup>, agências multilaterais, seguradoras, escritórios de advocacia, de contabilidade e consultorias internacionais, dentre outros (COMER, 1996). Esty, Chavich e Sesia (2014), por exemplo, em trabalho minucioso, discorrem sobre as regulações do *Bank of International Settlements* (BIS), do *International Finance Corporation* (IFC)<sup>5</sup>, dentre outros, e como estas influenciam o desenho dos projetos.

Nessa mesma linha, saber quais atores estão envolvidos na construção de desenhos de financiamento, permite compreender que as relações entre o público e o privado podem ser determinantes. Tal ponderação, se faz necessária pelo fato de que determinados atores – em particular as construtoras em alguns países – podem ser beneficiadas pela nova instrumentação, na medida em que possam liderar projetos sem terem balanços, nem a capacidade de prover garantias para projetos de tal envergadura. Sendo assim, o poder das partes se manifesta a depender também de outros arranjos políticos de sustentação de governos, por exemplo.

Ademais, como cada país apresenta estruturas competitivas próprias em cada segmento de mercado, seja na concentração do sistema financeiro (bancária e de outros agentes) seja no campo produtivo, a lógica do financiamento se torna peculiar, podendo gerar riscos diferenciados. Isso porque um financiamento de tal natureza ocorre com expectativas do recebimento de um fluxo de pagamentos (juros e amortizações) no futuro, mas deriva da estrutura de mercado anterior, introduzindo um componente especulador<sup>7</sup>.

Assim sendo, o instrumental utilizado vai, necessariamente, dialogar com o poder das partes e suas exigências de risco-retorno e os interesses dos diversos atores colocam a possibilidade de conflito pela apropriação de lucros, no que Ho *et al* (2015) chamou de “síndrome de *pool* de lucros desequilibrados”. Portanto, é necessário investigar em cada país, como esta

---

2 *Carry trade* é a denominação que se dá que consiste em se pegar dinheiro emprestado a uma taxa de juros em um país e aplicá-lo em outra moeda, onde as taxas de juros são maiores. Como o Brasil é um dos recordistas mundiais em nível de taxas de juros reais, o país acaba sendo alvo constante desse tipo de prática.

3 Base de dados ligada ao Banco Mundial

4 No âmbito regulatório doméstico, não é incomum que investidores busquem menor regulação e maior retorno, por exemplo.

5 O IFC é um braço do Grupo Banco Mundial.

6 Os autores trazem um levantamento da participação de diferentes investidores, das consultorias envolvidas, das firmas de advocacia e das instituições multilaterais ao redor do mundo.

7 As condições de risco-retorno, portanto, podem gerar resultados também especulativos, remetendo à teoria minskiana.

relação entre as partes se estabelece e como a estruturação do financiamento pode gerar uma tendência de busca por resultados de curto prazo, conflitando com a própria natureza de longo prazo desses investimentos.

Uma das formas de se captar tais mudanças é atentar para a trajetória evolutiva dos arranjos e condições de financiamento vis-à-vis as construções e interesses e conjunturas globais e domésticas. Neste sentido, pode-se buscar estabelecer uma relação entre esse consenso e a posição dos países desenvolvidos, que se encontram sem margem para estimular a economia, por conta das taxas de juros próximas à zero, no período recente. Ao mesmo tempo, agentes privados, num contexto de ampliação da liquidez derivada das políticas expansionistas pós-crise (no chamado *Quantitative Easing*), buscam retornos superiores (numa estratégia de *searching for yield*) que podem ser encontrados em investimentos em infraestrutura, mas que para isso, demandam garantias públicas (*hedge* e retornos mínimos garantidos) contra riscos – como sugere Griffith-Jones (2016) – e flexibilidade de entrada e saída para que aloquem seus portfólios.

O esforço internacional em promover iniciativas similares em países em desenvolvimento, tendo o Banco Mundial<sup>8</sup> como principal vetor de indução, pode ser ilustrativo. Assim sendo, por meio de uma série de documentos públicos e relação com *think tanks* domésticos, o IFC<sup>9</sup> vem trabalhando para construir consensos, dando sugestões de formas de estruturação e financiamento dos projetos e como (e quem) deve atuar como garantidor. Ademais, pela via da assistência técnica, existem documentos patrocinados sobre o que deve ser empreendido pelo Estado, o que deve partir do mercado, o que deve ser parceria e o que deve ser privatizado. Diante disso, é plausível que se levantem hipóteses acerca da ênfase em estimular arranjos de financiamento com foco no capital privado, por parte dos países do G7, G20 e do papel das chamadas Instituições Financeiras Internacionais (IFIs)<sup>10</sup>.

Como um dos principais documentos influenciadores do debate global, no período mais recente, o relatório da Consultoria McKinsey intitulado *Bridging Global Infrastructure Gaps* (2016) vem sendo amplamente citado por governos, instituições internacionais e agentes do mercado e traz números referentes às necessidades de investimento de infraestrutura no mundo – que seriam da ordem de US\$ 3,3 trilhões ao ano apenas para sustentar as taxas de crescimento esperadas. Ainda segundo a consultoria, as economias emergentes necessitariam de 60% desse valor, o que demandaria a urgência em se construir projetos atraentes.

De forma bastante sintética, buscou-se nesta segunda parte situar algumas mudanças a nível internacional a respeito do debate acerca das formas de financiamento e investimento em infraestrutura. Nesse sentido, para dar conta de influenciar governos a adotarem determinados parâmetros que facilitem os novos arranjos e os anseios dos investidores, instituições reguladoras e para-reguladoras vem buscando construir pontes e consensos com governos locais.

---

8 A influência nas políticas públicas sobre os diferentes aparatos estatais pode se dar via coerção – com constrangimentos internacionais frente a outros financiadores, por exemplo – ou via persuasão (PEREIRA, 2009), com foco na assessoria técnica a ministérios, parcerias com *think tanks* de renome e bancos de desenvolvimento.

9 Exemplos de documentos de caráter mais persuasivos podem ser encontrados em Castelar (2015), com patrocinadores como IFC e BID.

10 World Bank (2015, 2017a, 2017b).

### 3. O Financiamento e o Investimento em Infraestrutura no Brasil na última década

Com o intuito de compreender como o financiamento a grandes projetos, ancorado na estrutura do sistema monetário e financeiro internacional e dos ainda presentes reflexos da crise internacional, acaba impactando políticas nacionais, essa terceira parte buscará discutir o que ocorreu no Brasil no que concerne a essa agenda nos anos recentes. Não se busca aqui esgotar a temática, mas aprofundar o debate, traçar correlações entre os temas explicitados nas duas primeiras partes e o financiamento em infraestrutura no país e essa agenda global. Para tanto, entender como o Estado brasileiro vem atuando, em diálogo constante com grandes atores globais, pode trazer contribuições ao debate sobre como se dá a influência.

Fugindo de dogmatismos que visem centrar no Estado todo o esforço em torno de agenda tão importante e complexa, Rangel (2005) parte da perspectiva da existência de um polo interno e um polo externo, que estruturam a relação entre Estado e Mercado nesse tipo de investimento, a chamada Dualidade Básica da Economia Brasileira. O autor assume o Estado como fundamental de uma trilogia calcada em “unidade, soberania e planejamento”, sendo estas as condições básicas para o desenvolvimento. Ao mesmo tempo, busca no que chama de “dialética da capacidade ociosa doméstica” os recursos para que se realizem os investimentos necessários, o que poderia incluir privatizar ativos de infraestrutura, com garantias reais por parte do ente público aos papéis emitidos pelo setor privado. Esse pragmatismo derivaria do entendimento de que o papel do Estado pode mudar, a depender do estágio do processo de acumulação. Ademais, a dinâmica histórica brasileira não depende apenas de suas forças internas, mas essencialmente da relação destas com as forças externas<sup>11</sup>.

Na contramão de Rangel, o documento do Banco Mundial intitulado “De volta ao planejamento: Como preencher a lacuna de infraestrutura no Brasil em tempos de austeridade” (RAISER *et al*, 2017), lançado em 2017, talvez seja peça chave para pensar o que vem ocorrendo no que se refere a investimentos no setor. Isso porque, para além de fazer a conexão entre o que já vem sendo discutido no âmbito internacional e a “nova” realidade brasileira, o documento inverte a própria lógica do planejamento estatal (de acordo com a teoria discutida na primeira parte) ao colocar uma agenda própria do Banco Mundial – de maior atração de capital privado – como saída para o país.

Sem dúvida, a aceitação da Project Finance no Brasil nas últimas décadas não esteve apenas relacionada ao *guidance* do Banco Mundial, mas também à atratividade desse instrumento para materializar alianças políticas. No caso brasileiro, a relação entre o Estado e as empreiteiras, em todos os âmbitos federativos, direciona investimentos há décadas. Em outros países, com outros arranjos de poder entre o Estado e grupos empresariais, viabilizam-se arranjos com protagonismo de outros participantes (na Colômbia, por exemplo, as empresas de energia e não as construtoras lideraram o investimento em energia, com seus próprios balanços). Os resultados para serem acurados, portanto, precisam ser analisados não apenas pelo montante de financiamento/

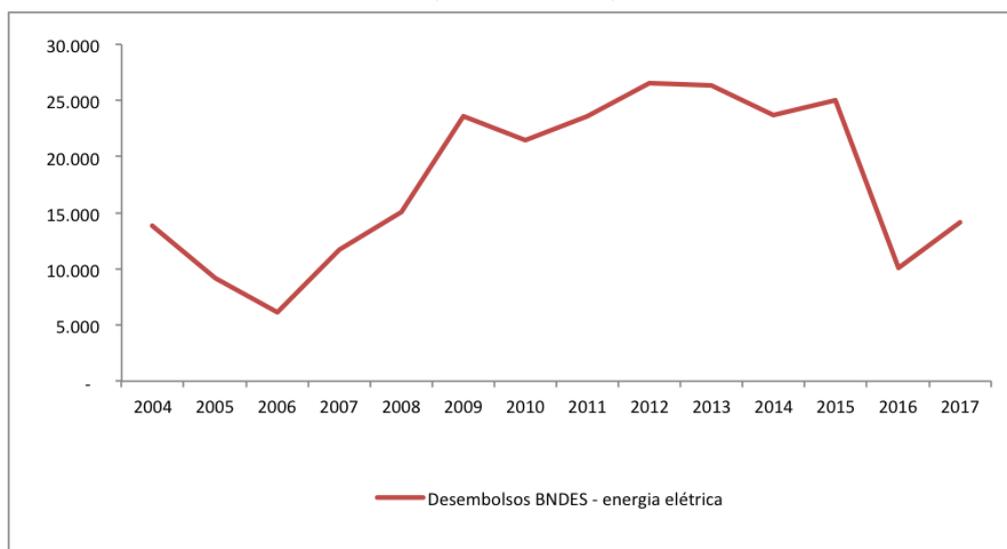
---

11 Ainda que o autor tenha trazido sua análise até o período inicial da entrada efetiva brasileira na “globalização financeira” (nos anos 1980 e início dos anos 1990), o capitalismo financeiro internacional como um dos lados do “polo externo” da dualidade poderia ser encarado como parte de uma quinta dualidade no que se refere à dinâmica do financiamento de infraestrutura.

investimento realizado, mas levando em consideração eventuais capturas – que, obviamente, vão influenciar os montantes envolvidos<sup>12</sup>.

Não obstante, vale mencionar que o Brasil, via de regra apresentado como um país com forte presença estatal, já contava com grande número de Parcerias Público-Privadas em infraestrutura e contou com uma proliferação de Sociedades de Propósito Específico na última década. Segundo o Banco Mundial, foram mais de 600 PPPs<sup>13</sup>, representando cerca de 16% do total mundial, somadas a outras centenas de SPEs, principalmente no setor elétrico. Sempre importante ressaltar que todos esses novos arranjos de financiamento ocorreram a despeito das recorrentes críticas à institucionalidade, à burocracia e aos níveis de juros domésticos. Ainda assim, uma série de projetos de grande porte se materializou<sup>14</sup> totalizando bilhões de reais em investimentos<sup>15</sup>. Outro ponto a se destacar é que, em praticamente todos os financiamentos, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) cumpriu papel determinante no desenho, estruturação e, em sua maioria, no próprio financiamento. O Gráfico abaixo traz a trajetória dos desembolsos do BNDES para o setor elétrico entre 2004 e 2017, para ilustrar o que ocorreu.

**Gráfico 1. Participação do BNDES nos desembolsos ao setor elétrico brasileiro, 2004-2017, R\$ milhões correntes**



Fonte: BNDES. Elaboração própria.

Ademais, na perspectiva da concessão de crédito (ou no adiantamento de recursos para investimentos), tanto as características dos agentes, quanto o desenvolvimento e aprofundamento de determinados nichos de mercado, tem relação direta com preços-chave da economia (prin-

12 No Brasil, as empreiteiras não apenas participaram da construção, mas passaram a atuar como agentes partícipes dos consórcios (através das SPEs, chegando a 22,7% do total – Werner, 2019, P.205).

13 Em sua grande maioria iniciativas municipais de iluminação pública. Na página do PPI, do Banco Mundial, é possível ter informações mais detalhadas (<https://ppi.worldbank.org/en/ppi>).

14 E de forma crescente até 2012, segundo o *World Bank Private Participation in Infrastructure Database*. O Banco Mundial enquadra concessões como Parcerias Público-Privadas.

15 No caso brasileiro, trata-se, inclusive, de analisar se o país conseguiu construir uma agenda positiva de investimentos ou se tratou-se mais de uma captura/cooptação, na qual a lógica privada prevaleceu sobre o planejamento público (Ver mais em Garzón, 2017).

principalmente juros e câmbio<sup>16</sup>) e com as características da moeda nacional<sup>17</sup>. Portanto, há de se ter em mente a existência de uma série de características, domésticas e sistêmicas, que podem incentivar ou constranger o desenvolvimento de determinados mercados, como o de crédito de longo prazo, por exemplo.

A política econômica praticada no Brasil nas últimas décadas pode ter servido de grande obstáculo nesse sentido, encarecendo financiamentos. O centro da gestão da política monetária brasileira que manteve, desde os anos noventa, a taxa básica de juros em altos patamares, acabou por garantir a valorização de riqueza financeira de diferentes agentes (sistema financeiro, fundos de pensão, famílias de alta renda, empresas do setor produtivo, dentre outros) inibindo o desenvolvimento de uma rede de potenciais investidores institucionais de longo prazo. Isso porque na escolha de sua carteira de ativos, tendo em vista a existência de um ativo de alta rentabilidade, baixo risco e alta liquidez como os títulos da dívida pública, não haveria razões para se arriscar em investimentos com as características da infraestrutura.

Para contrabalancear a política macroeconômica ortodoxa, desde meados dos anos 2000, o BNDES acabou contribuindo para uma atuação mais ativa do Estado. Nesse sentido, o banco foi a principal agência de promoção dos investimentos de longa maturação e teve papel central em programas de governo como o PAC I e PAC II, até começar a ser desidratado no último triênio.

Desde 2015, no contexto de crise política/econômica ganhou força a tese de que o banco não deveria mais existir, ou, existindo, que deveria cumprir outro papel, que não direcionar crédito. O crescimento do nível de endividamento e o aumento do déficit fiscal, fizeram com que os defensores do Estado Mínimo atribuíssem ao BNDES, e sua forma de captar e emprestar recursos, responsabilidade pela situação das contas públicas. Uma parte desta visão se dá por conta do *fundring* que em 2012 passou a ter no Tesouro Nacional a principal fonte dos recursos.

A utilização de uma taxa específica como base de seus financiamentos, criada em meados dos anos noventa no início do Plano Real e atualizada periodicamente pelo Conselho Monetário Nacional, a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), se tornou o foco da crítica. Em 2017, a substituição da TJLP por uma taxa mais parecida com taxas de mercado (e muitas vezes superior, se compararmos com as das debêntures com isenção de IR), no nível e na volatilidade, a Taxa de Longo Prazo (TLP) teria como pressuposto aumentar a potência da política monetária, acabar com o caráter discricionário da formação da taxa e permitir ao mercado privado precificar e financiar a longo prazo no Brasil. Somando-se a este fato, a considerável queda recente do nível da taxa básica de juros, no entanto, ainda não surtiu efeito nas taxas de mercado (e nos *spreads*), nem na criação de algo para ocupar o papel do banco. Enquanto isso, os níveis de desembolso do BNDES, em termos reais, regrediram aos do fim da década de 1990.

Desde o início dessa década, o banco buscou desenvolver um mercado de *debentures* de infraestrutura, para que a investidores privados se sentissem mais atraídos por esse tipo de ativo. A dificuldade estava (e ainda se mantém) em criar um mercado secundário onde tais títulos pudessem ser comercializados. Ocorre que o banco, naquele momento, como “criador ou incen-

16 Do ponto de vista dos preços básicos da economia, juros e câmbio, determinados autores (POMPERMAYER; SILVA FILHO, 2016) entendem que a garantia cambial derivaria do entendimento da necessidade de captação de recursos externos e à possibilidade de entrada de bancos/investidores estrangeiros.

17 As características das moedas nacionais em seus usos e funções (DE CONTI; PRATES; PLIHON, 2013) serve de auxílio para a compreensão mais ampla de como crédito, investimento e retorno se materializam e, ao mesmo tempo, como políticas levadas a cabo por países que emitem moedas conversíveis podem rebater na periferia do sistema.

tivador” de mercado, buscava estimulá-lo, mantendo o nível de desembolsos ao setor. Dito de outra forma, incentivava mecanismos privados, mas enquanto este não fosse capaz de se desenvolver a contento, o Estado permaneceria como financiador de longo prazo no Brasil.

Do ponto de vista do tomador de crédito, dentre as variáveis importantes, o custo de capital de cada projeto talvez seja o mais emblemático por acabar se refletindo em diferentes patamares de cobertura de serviços da dívida e se constituindo na referência da relação entre as receitas esperadas e os encargos dessa dívida. Quanto maior o custo de capital no financiamento, dado o Índice de Cobertura do Serviço da Dívida (ICSD)<sup>18</sup>, é necessário compensá-lo por uma elevação de tarifas que, por sua vez, recairá sobre os consumidores. Portanto, se a precificação do mercado for muito superior aos juros do BNDES, por exemplo, o financiamento desloca o custo fiscal (que a sociedade paga e é transferido ao banco) para as tarifas futuras. Dito de outra forma, há de se ter mente que o *trade off* entre as taxas de mercado e uma taxa de juros com melhores condições (no caso brasileiro, materializado na Taxa de Juros Longo Prazo - TJLP) poderia conter efeitos diferenciados para a população, esteja ela financiando um empreendimento via tarifas ou via tributos.

Ademais, as taxas de juros de mercado, a depender de seu nível e volatilidade, imprimem a necessidade de que o Estado tenha que desempenhar papel central em determinadas etapas do financiamento, partindo da condição de que, quanto maior a incerteza, maior o prêmio de risco exigido. Como ilustração temos uma baixa participação de Fundos de Investimentos em Participações (FIPs) em PPPs muito por conta das dificuldades de entes federativos em gerar garantias aceitáveis (AMORIM FILHO; LEITE; CHAMBARELLI, 2015).

O nível de investimento público – que havia crescido em meados da década passada – se reduziu consideravelmente nos últimos anos, resultando em um investimento agregado médio em infraestrutura em torno de 2,2% do PIB na última década (caindo a 1,6% do PIB em 2017), insuficiente para compensar a depreciação do capital fixo (PEREIRA; PUGA, 2016). Vale aqui um destaque, enquanto em muitos países o Estado, a despeito da retórica de atração do capital privado, continua como principal investidor nesse tipo de empreendimento, no Brasil a participação privada já é relativamente alta (FRISCHTAK; NORONHA, 2016).

No que se refere a *Financial Fragility Hypothesis* citada na primeira parte do artigo, o setor elétrico, onde ocorreram grandes investimentos na última década, apresentou essa tendência especulativa (TORRES FILHO; MONTANI, 2017). Ainda que essa taxonomia seja usualmente aplicada apenas a cenários macroeconômicos, no setor de distribuição elétrica os autores conseguiram identificar uma tendência a comportamentos *mynskianos*, o que pode ter relação com a estrutura de financiamentos.

De um ponto de vista mais qualitativo, há também materiais que trazem elementos a discussão. O Documento da Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos (BRASIL, 2018), a partir de entrevistas, faz um levantamento com agentes do mercado dos desafios ao aumento do investimento privado em infraestrutura no Brasil, através da elaboração de perguntas e da identificação de pontos comuns nas respostas.

Dentre as muitas recomendações, as que tiveram maior relevância para os entrevistados foram: diminuir o impacto da variação cambial nos financiamentos, aumentar a efetividade do

---

18 O Índice de cobertura do serviço da dívida (ICSD) demonstra a capacidade que a empresa tem de saldar sua dívida. É calculado pela razão entre a geração líquida de caixa operacional (descontado os impostos), e o serviço da dívida (parcelas a serem amortizadas para determinado período).

planejamento de longo prazo, melhorar a estruturação de projetos, garantir um calendário de licitações mais adequado e previsível, diversificar as fontes de financiamento para infraestrutura, dentre outras<sup>19</sup>.

## Considerações Finais

À guisa de conclusão, este artigo partiu de uma perspectiva de Macroeconomia e de Economia Política Internacional para trazer elementos para a discussão sobre os financiamentos à infraestrutura. Sendo assim, discorrendo sobre o papel do Estado e do mercado para o bom desenvolvimento desses arranjos, constatou-se a necessidade de uma relação de fato constitutiva diante das especificidades e do longo horizonte temporal – sujeitando a incertezas ainda maiores dos já existentes para os agentes econômicos.

A existência de diversos interesses por detrás desses grandes investimentos, ancorados na dinâmica do capitalismo moderno, permite o desenvolvimento de mecanismos de financiamento que podem gerar ganhos de curto prazo, mas que suas materializações não ocorrem da mesma forma em todos países. Pelos elementos elencados, é possível afirmar que atores como o Banco Mundial, em consonância com grandes consultorias, estão contribuindo com a construção de uma agenda global.

Para saber como isso reverbera nos diferentes países, utilizou-se o caso brasileiro como exemplo, o que permitiu que se visualizasse que o país conseguiu levar à cabo uma série de financiamentos/investimentos à infraestrutura em âmbito municipal, mas também em âmbito estadual e federal (com destaque ao setor elétrico). No entanto, a forma como ocorreram os financiamentos, dialogaram com o papel do BNDES como grande incentivador e também com o poder (contrário) de grandes construtoras, que criaram braços setoriais e participaram tanto da construção quanto como sócias de uma série de empreendimentos de grande porte.

Levantou-se também uma hipótese de que a conjuntura internacional, onde há empocamento de capital no mercado financeiro, pode ser corresponsável na geração de desenhos específicos que permitam que esses capitais migrem para investir em empreendimentos de infraestrutura, com maior retorno. Apesar de não haver elementos para a comprovação dessa estratégia, monitorando grandes atores se pode visualizar pistas de um esforço conjunto em torno de uma agenda com tais propósitos. Considera-se ainda que existe uma agenda de pesquisa em aberto para um aprofundamento da temática proposta.

---

19 Nas entrevistas também foi citado: aumentar a confiança do setor privado em relação às contrapartidas do governo, aperfeiçoar as regras das licitações de empreendimentos, garantir maior estabilidade ao marco regulatório, reduzir as incertezas quanto às exigências para obtenção das licenças socioambientais, aumentar a autonomia decisória das agências reguladoras em relação ao poder político, aperfeiçoar a alocação de riscos nos contratos, definir melhor o novo papel do BNDES, melhorar a interação entre as agências reguladoras e os órgãos de controle, ampliar o uso das *debêntures* incentivadas, desenvolver o mercado de seguro-garantia, estabelecer critérios mais claros para a escolha de projetos a serem licitados, priorizar a qualidade dos serviços nas parcerias com o setor privado, aumentar a segurança sobre indenizações no término da concessão e estimular a participação de estrangeiros nas licitações.

## REFERÊNCIAS

- AMORIM FILHO, M.; LEITE, L.; CHAMBARELLI, M. Parcerias público-privadas: uma classe de ativos para investimentos. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, n. 44, p. [251]-309, dez. 2015.
- AKYÜZ, Y. Financial liberalization: the key issues. In: AKYÜZ; HELD (orgs.). *Finance and the real economy: issues and case studies in developing countries*. United Nations University; Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 1993.
- BLANCHARD, O.; Dell’Ariccia, G.; Mauro, P. *Rethinking Macroeconomic Policy*. IMF Staff Position Note, February 12, 2010.
- BRASIL. Desafios ao aumento do investimento privado em infraestrutura no Brasil. *Relatório de Conjuntura n.5*. Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos, Presidência da República, 2018.
- CALDERÓN, C.; SERVÉN, L. The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution. Grupo Banco Mundial. 2004. Disponível em: <worldbank.org/publicsector/pe/.../WPS3400.pdf> Acesso em: 15/09/19.
- CASTELAR, A.; MONTEIRO, V.; GONDIM, C.; CORONADO, R.; *Estruturação de Projetos de PPP e Concessão no Brasil*. São Paulo: IFC, 2015.
- COMER, B. *Project Finance Teaching Note*. The Wharton School Project Finance Teaching Note 22, Pensilvania, 1996.
- DE CONTI, B.; PRATES, D.; PLIHON, D. O Sistema Monetário Internacional e seu caráter Hierarquizado. In: CINTRA; MARTINS (orgs.). *As transformações no sistema monetário internacional*. Brasília: IPEA, 2013, p.23-84.
- ESTY, B.; CHAVICH, C.; SESIA, A. *An Overview of Project Finance and Infrastructure – 2014 update*. Harvard Business School, 2014.
- ESTACHE, A.; FAY, M. Current Debates on Infrastructure Policy. *Policy Research Working Paper 4410*. 2007. Grupo Banco Mundial. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/423171468315830676/pdf/wps4410.pdf> Acesso em: 15/09/19.
- EVANS, P. Além da “monocultura institucional”: instituições, capacidades e desenvolvimento deliberativo. In: *Sociologias*, n. 9, 2003, p. 20-63.
- FRISCHTAK, C. e NORONHA, J. *O Financiamento do Investimento em Infraestrutura no Brasil: uma agenda para a sua expansão sustentada*. Brasília: Confederação Nacional da Indústria, 2016.
- GARZON, L. F. BNDES: Processo Decisório por Subtração (2003-2014). In: VAINER, C. B.; BRAGA, F. (org.). *BNDES: grupos econômicos, setor público e sociedade civil*. 1. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2017.
- GRIFFITH-JONES, S. *Development banks and their key roles: Supporting investment, structural transformation and sustainable development*. Bread for the World – Protestant Development Service, 2016.
- HALL, P.; SOSKICE, D. (org.). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford University Press: New York, 2001.
- HO, S.; LEVITT, R.; TSUI, C.; HSU, Y. Opportunism-focused transaction cost analysis of public-private partnerships. *Journal of Management in Engineering*. Virginia, v.31, n.6, p.1-11, 2015.

- HODGSON, G. What Are Institutions? *Journal of Economic Issues*, Vol. XL N°. 1 March 2006.
- KREGEL, J. Minsky's Cushions of Safety: Systemic Risk and the Crisis in the U.S. Subprime Mortgage Market. *Public Policy Brief*, No. 93. Levy Economics Institute of Bard College 2008.
- MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE. *Bridging Global Infrastructure Gaps*. June 2016.
- MINSKY, H. *Stabilizing an Unstable Economy*. Yale University Press, 1986.
- MREJEN, M. A teoria econômica frente à crise financeira: a revalorização do papel das instituições no pensamento pós-keynesiano como alternativa1. *Cadernos do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 15, pp.105-121, jul-dez, 2014.
- PEREIRA, J. O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008). Tese de Doutorado. Programa de Pós-graduação em História PPGH/UFF. Niterói: UFF, Janeiro de 2009.
- PEREIRA, A.; PUGA, F. *Infraestrutura no Brasil: ajustando o foco*. TD 112, BNDES, 2016.
- POLANYI, K. *The great transformation. The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press, 2001.
- POMPERMAYER, F.; SILVA FILHO, E. *Concessões no setor de infraestrutura: propostas para um novo modelo de financiamento e compartilhamento de riscos*. Rio de Janeiro: Ipea, fev. 2016.
- RAISER, M.; CLARKE, R.; PROCEE, P.; BRICEÑO-GARMENDIA, C.; KIKONI, E.; KIZITO, J.; VIÑUELA, L. De volta ao planejamento: Como preencher a lacuna de infraestrutura no Brasil em tempos de austeridade. Relatório N.º 117392, Grupo Banco Mundial, 2017.
- RANGEL, I. *Obras Reunidas*. São Paulo: Contraponto, v.1, 2005.
- SIFFERT, N.; ALONSO, L.; CHAGAS, E.; SZUSTER, F.; SUSSEKIND, C. *O papel do BNDES na expansão do Setor Elétrico nacional e o mecanismo do Project Finance*. Rio de Janeiro: BNDES, 2009. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta\\_Expressa/Setor/Energia\\_Eletrica/200903\\_01.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Setor/Energia_Eletrica/200903_01.html)>. Acesso em: 10/09/19.
- TORRES FILHO, E.; MONTANI, N. Regulação dos Sistemas Financeiros: as Experiências Internacional e Brasileira. Projeto de P&D “Índice de Sustentabilidade Econômico-Financeira das Distribuidoras de Energia Elétrica”, Gesel, UFRJ, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<http://gesel.ie.ufrj.br/app/webroot/files/IFES/BV/2torresfilho.pdf>> Acesso em: 04/09/19.
- TORRES FILHO, E.; DA COSTA, F. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 975-1009, dez, 2012.
- WOODFORD, M. Convergence in macroeconomics: elements of the new synthesis, *AE Journal: Macroeconomics*, jan, 2009.
- WORLD BANK, IMF, OECD. Capital market instruments to mobilize institutional investors to infrastructure and SME financing in Emerging Market Economies. Report for the G2. Washington, 2015.
- WORLD BANK. Benchmarking Public-Private Partnerships Procurement 2017, Assessing Government Capability to Prepare, Procure, and Manage PPPs. Washington, 2017a.
- \_\_\_\_\_. Bank Policy. Investment Project Financing. 2017b. Disponível em: <https://policies.worldbank.org/sites/ppf3/PPFDocuments/c02d2c9f0ac348ae959d292cb9f342f8.pdf> Acesso em: 18/09/19.

# Nacionalismo dos Recursos no setor petrolífero brasileiro: desdobramentos e participação do Estado

## Resource Nationalism in the Brazilian oil sector: developments and State participation

**JOÃO VICTOR MACHADO** | joao.vmachado.economia@gmail.com

Mestre e doutorando em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e pesquisador do Núcleo de Economia Industrial e Tecnológica (NEIT - IE/Unicamp)

**MARCO ANTÔNIO MARTINS DA ROCHA** | mamrocha@unicamp.br

Mestre e doutor em Teoria Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), pesquisador do Núcleo de Economia Industrial e Tecnológica (NEIT - IE/Unicamp) e professor do Instituto de Economia da UNICAMP.

**Recebimento do artigo** Dezembro de 2019 | **Aceite** Maio de 2020

**Resumo** O Nacionalismo dos Recursos compreende um conjunto de políticas e práticas orientadas para aumentar o controle do Estado em detrimento da participação estrangeira no processo de acumulação industrial. O objetivo da pesquisa é entender quais as causas, impulsionadores e a forma que tomou o NR no Brasil no setor petrolífero após os anos 1990. A metodologia está baseada no trabalho de Haslam; Heidrich (2016a, 2016b), a qual propõe três categorias de análise na forma como o Estado aumenta seu controle sobre a indústria: i) maximização da receita pública; ii) fortalecimento do controle estratégico pelo Estado e; iii) os esforços em estimular os *spillovers* e os efeitos de encadeamento. Os resultados indicam que o NR no Brasil evoluiu de forma cíclica nas últimas décadas. Durante os anos 1990 foi enfraquecido com a hegemonia neoliberal. Avançou nas administrações dos governos petistas, em virtude do contexto externo e interno favorável, tendo como grande propulsor a descoberta das jazidas do pré-sal e o fortalecimento da Petrobras; contudo, as medidas foram de caráter moderado. Recentemente, uma ofensiva neoliberal tem desmontado os projetos para o pré-sal e marginalizado o papel da Petrobras. **Palavras-Chave** Nacionalismo dos Recursos; Estado; Setor petrolífero; Brasil. **Código JEL** F52, H1, Q35, N56.

**Abstract** Resource Nationalism comprises a set of policies and practices aimed at increasing state control over foreign participation in the industrial accumulation process. The objective of the research is to understand the causes, drivers and the form that NR took in Brazil in the oil sector after the 1990s. The methodology is based on the work of Haslam; Heidrich (2016a, 2016b), which proposes three categories of analysis on how the state increases its control over industry: i) maximization of public revenue; ii) strengthening of strategic control by the State and; iii) efforts to stimulate spillovers and chain effects. The results indicate that NR in Brazil has evolved cyclically in recent decades. During the 1990s it was weakened with neoliberal hegemony. It advanced in the administrations of the petista governments, due to the favorable external and internal context, having as its main driver the discovery of pre-salt deposits and the strengthening of Petrobras; however, the measures were of a moderate character. Recently, a neoliberal offensive has dismantled pre-salt projects and marginalized the role of Petrobras. **Keywords** Resource Nationalism; State; oil sector; Brazil.

## 1. Introdução

O objetivo da pesquisa é entender quais as causas, impulsionadores e a forma que tomou o NR (Nacionalismo dos Recursos) no Brasil no setor petrolífero após a década de 1990, com ênfase nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT). Metodologicamente, esse processo envolve, por um lado, identificar e categorizar as políticas e as mudanças institucionais implementadas; e, por outro, explicar o contexto em que as medidas foram tomadas. Com esse objetivo, a pesquisa pretende avançar em algumas dimensões que são centrais para a elaboração de estratégias de desenvolvimento. Parte-se da hipótese norteadora de que o Estado brasileiro se reinventou para criar articulações com as empresas, incorporar novas ferramentas para impulsionar o mercado doméstico, além de administrar as reivindicações populares. O termo colocado em evidência para conduzir o estudo (NR) compreende os recursos naturais de maneira geral, incluindo petróleo e produtos minerais. Entretanto, a pesquisa está orientada, especificamente, para a leitura do setor petrolífero.

A metodologia está baseada no trabalho de Haslam; Heidrich (2016a, 2016b). Propõem-se três categorias de análise, que refletem diferentes posicionamentos na captura da renda obtida com a exploração dos recursos e na forma como o Estado aumenta seu controle sobre a indústria: i) maximização da receita pública; ii) fortalecimento do controle estratégico pelo Estado no setor e; iii) os esforços em estimular os *spillovers* e os efeitos de encadeamento. Parte-se de critérios políticos e econômicos, além de tratar da dimensão regulatória. Incluem-se na análise, indicadores do mercado petrolífero, como preços e nível de reservas, influência ideológica na orientação das políticas públicas, posicionamento sobre política industrial e a relação entre governo e investidores, assim como as principais mudanças na dimensão regulatória, que trata das regras, dos direitos de propriedade e dos regimes de exploração. Como plano de fundo, ressalta-se a evolução do poder de barganha entre os agentes.

Um processo investigativo dessa natureza se justifica por cinco razões principais. Primeiro, que além do petróleo ser altamente estratégico, após as descobertas do pré-sal o setor aumentou sua importância para o futuro da economia brasileira e para o setor industrial. Segundo, o estudo permite construir uma base teórica para entender quais eram as perspectivas de desenvolvimento para o Brasil, e o que foi efetivamente materializado. Terceiro, permite ilustrar a centralidade da Petrobras como referência para a exploração de petróleo no país, assim como seu papel na promoção de uma indústria de fornecedores locais. Quarto, a pesquisa ajuda a compreender quais foram os instrumentos utilizados para aumentar o papel do Estado no desenvolvimento da indústria petrolífera. Por fim, mesmo que o estudo seja desenvolvido em uma base qualitativa, a organização dos parâmetros permite, em trabalhos futuros, orientar modelos quantitativos para investigar o avanço do NR.

Para ilustrar quais as causas, impulsionadores e a forma que tomou o NR no Brasil, estratificado para o setor petrolífero, o estudo está dividido em mais 3 seções além dessa introdução. Na seção 2 desenvolve-se o referencial teórico. Na seção 3 destaca-se os pressupostos metodológicos. Na seção 4 aplica-se a análise ao caso brasileiro, subdividindo a seção em uma leitura sobre as reformas neoliberais da década de 1990 (4.1), os impulsionadores da volta do NR nos anos 2000 (4.2); o avanço do NR nas administrações petistas (4.3) e suas implicações na dimensão industrial (4.3.1), e alguns comentários sobre o panorama contemporâneo sob perspectivas de uma nova onda do liberalismo dos recursos. Por fim, estão as considerações finais e as referências.

## 2. Referencial teórico

Vários estudos se dedicaram a estudar quais os mecanismos por parte do Estado para aproveitar as oportunidades oriundas dos recursos naturais e suas implicações para o desenvolvimento econômico (FURTADO, 1986; PEREZ, 2010; BIELSCHOWSKY, 2014; FRISCHTAK; BELLUZZO, 2014; LAPLANE; SILVA; SERRA, 2014). Uma das formas de compreender a participação do Estado na exploração dos recursos naturais, assim como o papel exercido pelos seus instrumentos, é através da ótica do Nacionalismo dos Recursos, entendido aqui como o aumento do poder empreendido pelo Estado na gestão, exploração e desenvolvimento dos recursos naturais. Efetivamente, o NR compreende um conjunto de políticas e práticas orientadas para aumentar o controle do Estado, seja para fortalecer suas companhias nacionais, assegurar que empresas locais façam parte das decisões de produção e investimento, além de garantir a maximização dos aluguéis adquiridos pelo Estado com a exploração dos recursos; tudo isso em detrimento da participação estrangeira no processo de acumulação industrial.

Entretanto, a leitura sobre o NR não é abordada de forma unificada na literatura. Perpassa por um conjunto de “modelos”, que se debruçam sobre formas alternativas para entender as causas, os determinantes e as consequências desse fenômeno. Esses modelos se modificam na incorporação e na influência de variáveis políticas, econômicas e institucionais, além das concepções ideológicas quanto ao papel do Estado dentro da economia. Podem-se dividir as contribuições sobre o NR em três grupos: i) interpretações que se baseiam nos pressupostos liberais; ii) contribuições que partem dos Modelos de Barganha; e, iii) contribuições que enfatizam os determinantes políticos e institucionais.

O papel do Estado é um fator decisivo nas contribuições sobre o tema. As leituras que se aproximam dos pressupostos liberais associam o NR com a restrição da capacidade de oferta das indústrias regionais ou nacionais. As contribuições nessa categoria incorporam críticas ao uso de instrumentos por parte do governo para regular a exploração dos recursos, trata-se, de certa forma, de defensores da superioridade do livre mercado. Nesse escopo, enquadram-se as contribuições de Armentano (1981), que, de forma mais radical, defende o estrito movimento do livre mercado; a leitura de Barbieri (2011), que entende o NR a partir da ideia de “diplomacia energética” e de Mabro (2008), que se diferencia ao elencar as possíveis causas para o NR, como: i) desconfiança dos países em desenvolvimento em relação às potências estrangeiras; ii) a importância do petróleo para a geração de renda no país; iii) receio de que as cláusulas dos contratos sejam prejudiciais ao país anfitrião. Entretanto, as contribuições por trás dos “defensores do mercado” merecem um conjunto de críticas, a começar, pelo pressuposto básico à indústria do petróleo, de que os recursos a serem explorados no subsolo pertencem ao Estado<sup>1</sup>, o que implica na sua administração perante os agentes produtivos. Cabe aqui, críticas a respeito da falta de precisão das leituras, no entendimento da estrutura do mercado em questão. Nesse ponto, ganha destaque a colocação de Alveal Contreras (1994, p. 90): “Na história da indústria petrolífera não existe ‘livre jogo’ das forças de mercado. O longo prazo dos investimentos, o controle do mercado, da técnica, da organização industrial e do financiamento exigem a presença de estruturas oligopolistas centradas em grandes empresas que planejam todos os fatores apontados”.

---

1 O Art. 20 (IX) da Constituição Federal brasileira destaca que os recursos do subsolo são bens da União.

Grande parte da literatura difundida sobre NR envolve os chamados Modelos de Barganha. Esses modelos buscam explicar o fenômeno como o resultado da alternância do poder de negociação entre governos e empresas internacionais. Dentre os mais difundidos, destaca-se o Modelo de Ciclo de Mercado (MCM) e o Modelo de Barganha Obsolescente (MBO). O Modelo de Ciclo de Mercado foi incorporado à literatura com Wilson (1987) e destaca que o NR está ligado, principalmente, ao movimento dos preços. O aumento dos preços aumentaria a capacidade dos governos para ampliar o controle sobre a exploração dos recursos, seja através do aumento de *royalties* ou do fortalecimento das suas companhias nacionais. Já com a queda dos preços, penderia para as empresas internacionais a capacidade de induzir os contratos a termos mais atrativos. Uma abordagem similar é denominada de Modelo de Barganha Obsolescente (MBO), desenvolvido inicialmente por Vernon (1971) e Mikesell (1971). O modelo compartilha o entendimento do NR como uma consequência das negociações entre CIP e o Estado hospedeiro, mas o driver principal do fenômeno é a maturidade da indústria de recursos naturais, isto é, caso a indústria seja nascente, o poder de barganha pende para as companhias internacionais, conforme essa indústria vai se estabelecendo, e as descobertas se revelam lucrativas, o poder de barganha é transferido para os Estados hospedeiros. Alguns autores utilizam análises intermediárias entre esses dois modelos, incorporando fatores exógenos, como o momento histórico, isto é, a defesa ideológica quanto ao papel do Estado dentro da economia, as perspectivas da população em geral e também da vertente nacionalista presente no país, e, também, endógenos, que englobam o poder de barganha obsolescente junto ao seu próprio ciclo natural, à necessidade dos detentores das reservas em termos de capital e tecnologia por parte de empresas privadas, nível de preços, grau de concorrência e também pelo nível de complexidade geológica da exploração. Entre as leituras intermediárias, enquadram-se os trabalhos de Bremmer; Johnston (2009), Joffé *et al* (2009), Peigo; Ruas (2015), Pryke (2017) e Stevens (2008).

Recentemente, alguns autores têm se distanciado do entendimento do NR a partir dos Modelos de Barganha. Ademais, esses autores têm buscado explicações fora do ideário econômico, incorporando fatores políticos e institucionais, formando um terceiro grupo, heterogêneo, que investiga os fenômenos que permeiam o NR. Os modelos desenvolvidos nesta concepção podem ser sintetizados na afirmação de Gardner (2013), de que o NR é entendido como um fenômeno intrincado à própria criação de um Estado Nação e na construção das instituições que governam os recursos naturais. Essa abordagem é importante por se afastar dos modelos de barganha, que procuram explicar o fenômeno como um resultado das disputas entre empresas e o Estado. Partilhando a crítica de Wilson (2015), os modelos de barganha são incompletos para descrever o fenômeno do NR. As principais críticas são: i) os modelos são muito “economicistas”, reduzindo as causas do NR a variáveis que influenciam as condições de negociação entre o Estado e as empresas; e ii) pouca atenção é voltada para o ambiente político e institucional. Os estudos de Wilson (2011, 2015) buscam ampliar o escopo dos modelos de barganha, incorporando ao modelo teórico as instituições políticas como condicionante do NR. A premissa básica é de que o NR é entendido como uma forma de nacionalismo econômico, e de que o arranjo institucional é importante para explicar o processo, assim como são fundamentais para explicar a formulação de estratégias dos governos. Sob esta perspectiva, o autor destaca três tipos de instituições políticas por trás do NR: Nacionalismo dos Recursos Rentistas (NRR); que liga o NR ao rentismo, ou à apropriação da renda gerada no setor por parte das elites dominantes para manter as estruturas de poder; Nacionalismo dos Recursos Desenvolvimentistas (NRD), a característica

básica dessa vertente é a sua compatibilização junto às estratégias de desenvolvimento nacional e transformação industrial; e Nacionalismo dos Recursos Baseados no Mercado (NRM), o método primário e exclusivo da atuação a partir do NRM é a tributação, como forma de capturar uma parcela maior de rendas durante o aumento dos preços globais, ao contrário dos controles de investimento, restrições à exportação e subsídios ao setor de energia; a caracterização do NRM se distingue das anteriores principalmente por evitar a participação de companhias estatais no desenvolvimento dos recursos. Nesse escopo, que se distancia dos modelos de barganha e ressalta os aspectos políticos e institucionais, enquadram-se também os trabalhos Haslam; Heidrich (2016a, 2016b), Kahn (2014) e Mares (2010).

### 3. Metodologia

Nacionalismo dos recursos é um termo que possibilita organizar um conjunto diverso de políticas e práticas. O desdobramento dessas políticas assume características distintas em termos de atuação política e econômica. Dessa forma, a discussão sobre o papel do Estado é indissociável das suas principais formas de intervenção, desenvolvidas adiante. Os parâmetros que serão utilizados para descrever o NR, de forma qualitativa, envolvem o conjunto de políticas e diretrizes sobre a exploração dos recursos, além do uso e distribuição das rendas do setor. Para fundamentar essa análise, parte-se de indicadores políticos e econômicos, além de tratar da dimensão regulatória. Incluem-se na análise, indicadores do mercado petrolífero, como preços e nível de reservas, influência ideológica sobre o papel do Estado na economia, posicionamento sobre política econômica e política industrial e a relação entre governo e investidores, assim como as principais mudanças na dimensão regulatória, que trata das regras, dos direitos de propriedade e dos regimes de exploração. Como plano de fundo, ressalta-se a evolução do poder de barganha entre os agentes. Para isso, foram explorados relatórios e dados divulgados pelas agências de energia, foi realizada uma revisão bibliográfica, com artigos acadêmicos, teses e dissertações sobre o tema, investigação de documentos oficiais, cobertura das leis e decretos, além de fontes empíricas.

Em contraste com os argumentos que permeiam a Maldição dos Recursos, que focam exclusivamente em relacionar a abundância de recursos ao aumento das fragilidades dos governos e as limitações em termos de crescimento e desenvolvimento econômico, essa abordagem do NR se coloca em uma perspectiva mais ampla. Interroga-se sobre a capacidade dos governos de aproveitar as oportunidades advindas com os recursos para construir uma rota sustentável, autônoma e eficiente de desenvolvimento econômico. A literatura sobre a maldição dos recursos subestima a importância dos recursos naturais como estratégia de desenvolvimento, principalmente, após períodos de crise. É preciso enfatizar que a administração dos recursos naturais foi um ingrediente importante para as estratégias de desenvolvimento de inúmeros países de renda média (NEM SINGH, 2013).

Baseado no trabalho de Haslam; Heidrich (2016a, 2016b), propõe-se três categorias de análise, que refletem diferentes posicionamentos na captura da renda obtida com a exploração dos recursos naturais: i) maximização da receita pública; ii) o fortalecimento do controle estratégico pelo Estado no setor e, iii) os esforços em estimular os *spillovers* ou efeitos de encadeamento. As variáveis que se enquadram em cada uma dessas categorias estão organizadas na tabela 1.

**Tabela 1: Políticas do Nacionalismo dos Recursos por categoria****Maximização da receita pública**

- Aumento da participação dos *royalties*
- Impostos e Taxas adicionais
- Pressões extralegais para aumentar as contribuições financeiras voluntárias
- Desinvestimento forçado de ações ao Estado (sem controle efetivo)
- Limitação de isenção e deduções fiscais
- Maior arrecadação de aluguel por meio do gerenciamento eficiente da empresa estatal existente

**Fortalecimento do controle estratégico sobre o setor**

- A confirmação constitucional do controle estratégico sobre o setor
- Substituição do sistema de exploração (concessão, partilha ou cessão onerosa)
- Desinvestimento forçado ao Estado das ações (participação majoritária, com controle)
- Criação ou fortalecimento de empresa estatal
- Nacionalização total (e controle operacional)
- Desenvolver empresas estatais com capacidade operacional

**Melhorar os *spillovers* e efeitos de encadeamento a partir dos projetos de extração**

- Fomento do desenvolvimento de fornecedores (requisitos de conteúdo local; transferência de tecnologia etc.)
- Requerer a devolução da receita (tributária) às jurisdições subnacionais
- Exigir o envolvimento da comunidade e a programação de responsabilidade corporativa
- Melhorar a capacidade de resposta dos processos de consulta dentro do regime de licenciamento ambiental
- Liderança por empresa estatal do processo de industrialização por meio de contratações

Fonte: Adaptado a partir de Haslam; Heidrich (2016b).

Do ponto de vista metodológico, não se trata de uma investigação exaustiva de todos os componentes indicados, mas suas principais manifestações no caso brasileiro, com destaque para a evolução do marco regulatório, com a modificação dos sistemas de exploração, e o papel exercido pela Petrobras junto ao processo de industrialização brasileiro. Essa ponderação é importante, pois dada a multiplicidade de variáveis exógenas e endógenas que influenciam e conduzem a política de recursos naturais de um Estado Nacional, torna-se impraticável, desassociar e avaliar as variáveis individualmente e com precisão (PRYKE, 2017).

A primeira categoria é um dos requisitos básicos para que o Estado avance no sentido no NR. É através da maximização da receita pública oriunda da exploração dos recursos naturais que o Estado exerce os mecanismos indiretos para aumentar a participação nas rendas geradas. A segunda categoria das políticas refere-se à orientação do Estado para fortalecer seu poder estratégico sobre o setor, capturando onde Estado se move para tomar decisões importantes sobre investimentos. O ponto de partida, nesse sentido, é a ratificação legal dos direitos do Estado sobre os recursos junto à evolução dos aspectos regulatórios. A última categoria de análise é o estímulo à *spillovers* e encadeamentos a partir da exploração dos recursos. Envolve o fomento à indústria nacional através da cadeia de fornecedores, mudanças na distribuição das receitas tributárias entre os entes subnacionais, ou via transferências direta para comunidades próximas ou parte de programas de responsabilidade social. Dessa forma, busca-se fazer uma leitura do setor petrolífero no Brasil após a década de 1990 (HASLAM; HEIDRICH, 2016b).

Além da classificação por categorias, as ligações entre as políticas adotadas e seus impactos em termos de desenvolvimento econômico podem ser normalizadas de acordo com um determinado nível de análise: i) *internacional*, referente às conexões entre as políticas tomadas pelas autoridades econômicas e o ambiente econômico internacional no qual estas estão inseridas; e ii) *industrial*, relações entre a indústria de recursos naturais e os indicadores macroeconômicos (HASLAM; HEIDRICH, 2016b).

**Tabela 2: Fatores que afetam o Nacionalismo dos Recursos**

Restrições	←————→	Oportunidades
<b><i>Internacional</i></b>		
Baixo	Preço do Petróleo	Alto
Alta	Dependência em investimentos e comércio	Baixa
Poucas	Alianças internacionais	Muitas
<b><i>Industrial</i></b>		
Pequena	Reservas provadas	Grandes
Pequena	Importância econômica do setor	Grande
Indisponível	Investimentos e expertise alternativos (IED)	Disponível
Baixo	Capacidade de exploração pelo Estado	Alta

Fonte: Adaptado a partir de Haslam; Heidrich (2016b).

A leitura das variáveis selecionadas é feita através do seu alcance em termos das oportunidades ou restrições criadas para os governos na orientação da política econômica dos recursos naturais. Em uma ponta, criam incentivos para os governos avançarem em políticas sob o plano do NR, e, na ponta oposta, limitam os governos a avançarem para uma agenda nacionalista dos recursos. No geral, a estrutura proposta sugere que, à medida que esses fatores tendem a criar mais oportunidades e menos restrições, o compromisso com o NR se torna mais radical.

No nível internacional, o principal condicionante está relacionado ao nível de preços, a variável central na disputa por rentabilidade. Destaca-se também a dependência em investimentos externos, quanto mais a economia depende de aportes de capitais adquiridos no exterior, menores as oportunidades para o NR, e maior as restrições para as políticas sob essa orientação. A dependência comercial e as alianças políticas também influenciam na orientação do NR, quanto maior for a rede de alianças políticas e comerciais, maiores são as oportunidades criadas para o NR, o que se reflete também na mudança dos movimentos regionais, integracionistas e das formas que assumem a geografia econômica mundial.

No nível industrial, destaca-se o aporte de reservas, junto com a importância do setor extrativo para a composição industrial. Também afeta os parâmetros do NR a dependência industrial em relação a fontes de desenvolvimento tecnológico e de financiamento e a capacidade de exploração do Estado. Ambos os fatores – quanto maior o nível de reservas; maior a importância econômica do setor; maior a gama de alternativas em investimentos e maior a capacidade de exploração pelo Estado – influenciam na criação de oportunidades para o avanço do NR. O contrário atua no sentido de limitar as políticas aplicadas sob a mesma perspectiva.

A partir desses pressupostos é possível estabelecer padrões do NR, que se refletem através do grau de radicalismo na orientação das políticas adotadas. A existência de restrições e oportunidades geradas nos diferentes níveis de análise permite caracterizar e entender a dimensão que essas políticas tomaram e seus impactos em termos de desenvolvimento econômico<sup>2</sup>.

## 4. Nacionalismo dos Recursos no Brasil

### 4.1 Reformas neoliberais e oposição ao Nacionalismo dos Recursos nos governos de Fernando Henrique Cardoso

Com a mudança do modelo de desenvolvimento, alinhado ao consenso de Washington e ao pensamento neoliberal, as modificações regulatórias no setor petrolífero passam a acompanhar as tendências internacionais, de abertura ao capital estrangeiro e encolhimento da atuação estatal. Esses fatores dialogam com a percepção defendida pelo governo de que o Estado não deveria ser protagonista no plano produtivo, e sim, manter-se restrito à função de regulador. Por trás da retórica da necessidade de atrair capital externo, estava o baixo nível de crescimento da economia brasileira, baixos preços das *commodities* e baixa capacidade de investimento pelo Estado, o que tende o poder de barganha para o lado das empresas privadas. No caso do petróleo, alegava-se a insuficiência da Petrobrás para conduzir os investimentos adequados. Dessa forma, a legislação sob o comando de FHC passa a permitir a participação do capital estrangeiro nos setores de recursos naturais (WILSON, 1987; ROCHA, 2013; TROJBICZ, 2017)

Como a Constituição de 1988 reservava ao Estado a exploração e propriedade do petróleo, as futuras modificações exigiam emendas constitucionais. Duas modificações se destacam na reversão desse quadro: a Emenda Constitucional n.º 6 (EC6/1995) e a Emenda Constitucional n.º 9 (EC9/1995). A EC6 modificou o conceito de empresa nacional, tornando iguais empresas com sede no Brasil de capital nacional ou estrangeiro. A EC9 retira da Petrobrás a função de ser a única executora do monopólio, mesmo mantendo o monopólio da União sobre os recursos naturais. Na prática, a União mantém o monopólio sobre a exploração de petróleo e gás, porém, com a permissão de empresas estrangeiras e nacionais a participar das operações, fica a cargo da União decidir quem pode atuar na sua produção e exploração (SOUTO *et al*, 2018). “Dessa forma, a EC6 e a EC9 combinam-se ao permitir a participação das empresas estrangeiras na exploração de petróleo e romper o monopólio da Petrobras sobre a exploração. Portanto, destravaram-se as amarras constitucionais para a liberalização do setor, que foi regulado pela Lei do Petróleo” (TROJBICZ, 2017, p. 776). Além da abertura, com o Decreto N.º 3.161/1999, institui-se um regime aduaneiro especial para empresas estrangeiras (REPETRO), com a isenção de impostos federais; um forte estímulo à entrada dessas empresas nos campos brasileiros.

2 Nos casos mais radicais como Venezuela e Bolívia, percebe-se que esses países estiveram de frente com grandes oportunidades, como alta dos preços, elevado nível de reservas provadas e fontes alternativas de tecnologia, e, por outro lado, baixas restrições, a saber, a baixa capacidade de exploração pelas empresas nacionais. No entanto, mesmo nesses casos, a dependência tecnológica e de capitais impediram uma total nacionalização dessas indústrias nos respectivos países (HASLAM; HEIDRICH, 2016b).

O processo de reestruturação do setor se consolida com a aprovação no congresso da chamada “Lei do Petróleo” em 1997 (Decreto N.º 9.478). As principais mudanças regulatórias estão sintetizadas em cinco elementos principais: (i) Quebra do monopólio da Petrobras, que abriu o setor para investidores domésticos e estrangeiros; (ii) Criação de uma agência regulatória, Agência Nacional do Petróleo (ANP), para conduzir a exploração dos recursos pelo setor privado; (iii) Introdução do regime fiscal denominado de Regime de Concessão (RC); no qual o concessionário adquire o direito de exploração por meio licitatório, ou, “rodadas de licitação”; (iv) Definição dos pagamentos de *royalties* em 10%, e do pagamento de participação especial<sup>3</sup>, assim como sua distribuição entre estados e municípios e; (v) Criação do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), com atuação mínima no governo FHC e mais expressiva no governo Lula.

A mudança regulatória de FHC foi resultado, dentre outros fatores, da pressão internacional pela liberalização dos fatores, baixa no nível dos preços do petróleo, das pressões pelo aumento da competitividade das Estatais e pelo baixo nível vigente de reservas provadas de petróleo. Fatores que concorrem para o direcionamento do poder de barganha para as empresas privadas, em detrimento da atuação da Petrobras (WILSON, 1987; NEM SINGH; MASSI, 2016; TROJBIK, 2017).

O RC foi adotado no Brasil como um sinal do seu compromisso com a abertura do setor para o capital global e seu alinhamento com as ideias do Consenso de Washington. Nesse modelo, por um lado, as empresas são responsáveis pelos custos de produção, em grande parte irrecuperáveis, entretanto, por outro, recebem todas as recompensas quando as reservas são encontradas. Esse modelo atrai o capital privado pela queda dos custos e pela maior flexibilidade, diminui o poder de mercado da Petrobras e oferece participação mínima ao Estado nas rendas geradas com a exploração dos recursos - através de taxas e *royalties* (NEM SINGH; MASSI, 2016).

Entretanto, mesmo no contexto de domínio neoliberal, FHC não conseguiu introduzir a propriedade privada na indústria do petróleo de forma dominante para promover a competitividade. Permaneceu a hegemonia da Petrobras, ainda que presente em um contexto com novas formas de concorrência e nova configuração regulatória (NEM SINGH, 2013; SOUTO *et al*, 2018). Essa hegemonia pode ser vista na tabela 3. Em dezembro de 2002, entre os campos onde a companhia

**Tabela 3: Participação nas concessões de campos em exploração, desenvolvimento e produção<sup>4</sup> de petróleo pela Petrobras em 2002**

	Participação da Petrobrás nas concessões					Total <sup>1</sup>
	100%	51-99%	50%	1-49%	0%	
<b>Blocos em fase de exploração</b>	31	9	4	20	42	106
<b>Participação no total (%)</b>	29,2	8,5	3,8	18,9	39,6	
<b>Campos em desenvolvimento</b>	33	0	0	7	3	43
<b>Participação no total (%)</b>	76,7	0,0	0,0	16,3	7,0	
<b>Campos produtores</b>	229	0	0	5	10	244
<b>Participação no total (%)</b>	93,9	0,0	0,0	2,0	4,1	

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da ANP (2019a)

<sup>1</sup> Representa o número total de blocos de petróleo em exploração, campos em desenvolvimento e campos de produção em 31 de dezembro de 2002.

3 Participação Especial (PE) é uma compensação financeira extraordinária, segue a mesma lógica dos *royalties*, porém, são aplicados quando a produção atinge patamares de produtividade extraordinários.

4 A fase de exploração se refere aos instrumentos para exercer os direitos sobre a reserva, desde o processo licitatório até a confirmação das reservas. A fase de desenvolvimento visa avaliar a viabilidade econômica da reserva, estimando possíveis cenários para produção, e, implementação da infraestrutura necessária. Por fim, a fase de produção tem como objetivo a extração de petróleo e gás, envolvendo diversas técnicas de recuperação (SOUTO *et al*, 2018).

possuía a totalidade do bloco, sua participação era superior à 90% dos campos em produção, 76,7% dos campos em desenvolvimento e cerca de 30% dos campos em exploração.

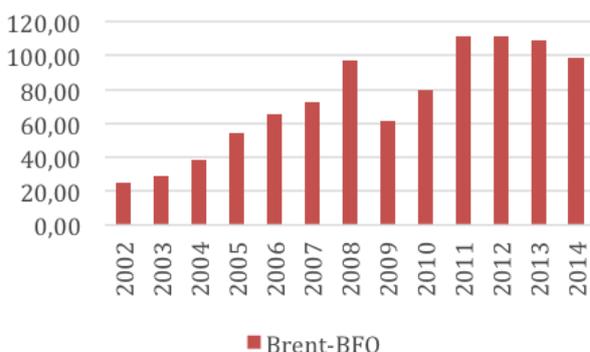
As medidas liberalizantes e de incentivo a entrada de capitais privados e externos representaram uma oposição direta ao NR. As reformas trouxeram uma nova dinâmica para o setor petrolífero, entretanto, não tiveram a autonomia necessária para retirar o Estado do setor, diminuir o poder de mercado da Petrobras e desmantelar o legado institucional do período desenvolvimentista (NEM SINGH; MASSI, 2016, ROCHA, 2013).

## 4.2 A volta do Nacionalismo dos Recursos no Brasil nos anos 2000

A eleição de Lula em 2003 marca a virada, ainda parcial, da fase neoliberal. A partir de políticas com recortes desenvolvimentistas, o Nacionalismo dos Recursos volta a inspirar parte da agenda do governo. O declínio da hegemonia neoliberal ocorre, dentre outros fatores, pelo insucesso das reformas neoliberais dos anos 1990; pelo crescimento vigoroso de países que adotaram estratégias alternativas como China e Índia e a ascensão ao poder da esquerda, sob o Partido dos Trabalhadores. Entretanto, é preciso destacar que o modelo petista comportou uma série de continuidades e descontinuidades em relação ao modelo neoliberal. No que tange ao NR, oportunidades despontaram nos dois níveis de análise: internacional e industrial.

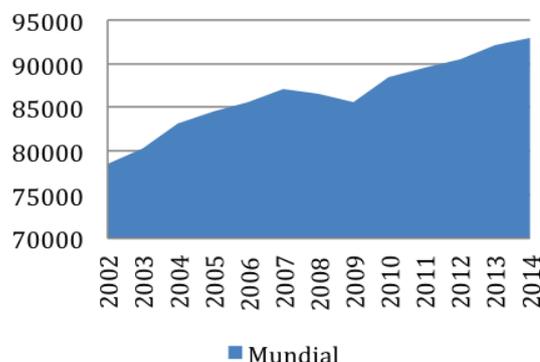
No nível internacional, o principal fator para a volta e avanço do NR no Brasil está relacionado ao nível de preços, com destaque para o *boom* das commodities na primeira década dos anos 2000, que mesmo com redução após a crise financeira de 2008, voltou a atingir patamares históricos, criando oportunidades para os países exportadores (Gráfico 1). Esse aumento direcionou o poder de barganha para os governos na gestão dos recursos. Também no plano internacional destaca-se o aumento do consumo mundial de petróleo (Gráfico 2).

**Gráfico 1: Preços do Petróleo, 2002-2014 (Dólares por barril)**



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da BP (2018).

**Gráfico 2: Consumo de Petróleo em Mil barris por dia, 2002-2014**



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da BP (2018).

Já no nível da indústria do petróleo, o destaque principal está na descoberta do pré-sal, “um dos maiores eventos da história econômica do país” (RUAS, 2012, p. 1). Como será desenvolvido, a descoberta foi um propulsor do NR no Brasil, dado as oportunidades que foram criadas. Ademais, houve também o crescimento das reservas provadas, assim como das reservas totais (Gráfico 3). O salto após 2009 ocorre devido a materialização inicial das descobertas do pré-sal. Destaca-se também que o setor de exploração e produção (E&P) de petróleo aumenta sua participação no PIB nacional a partir de 2005, passando de cerca de 1% em 2005, para 3% em 2012, segundo Souto *et al* (2018).

**Gráfico 3: Nível de reservas nacionais em milhões de barris, 2002-2014**



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados ANP (2019d).

<sup>1</sup> Inclui as reservas dos campos cujos Planos de Desenvolvimento estavam em análise.

### 4.3 Lula-Dilma e o avanço do Nacionalismo dos Recursos

O primeiro governo Lula (2003-06) não dispunha de capital político e econômico para alterar a Lei do Petróleo, pois as condições externas ainda estavam em processo de consolidação, desfavorecendo a mudança política no Brasil. No campo petrolífero, as reformas foram bloqueadas pela falta de receitas para compartilhar com os agentes, assim como o baixo nível de reservas provadas para garantir as receitas de exportação. Entretanto, esse panorama foi se alterando com o decorrer do tempo. Em termos de mudança na orientação política, o segundo governo Lula é crucial, com a consolidação do intervencionismo na economia e no setor petrolífero (NEM SINGH, 2013; LOPREATO, 2014).

A mudança de orientação responde a fatores externos (*boom* dos preços das *commodities*) e internos (o alcance da suficiência em petróleo). Em relação a produção, embora o petróleo tenha, historicamente, sido estratégico para a segurança nacional, o momento crítico do posicionamento geopolítico do país ocorre quando a autossuficiência brasileira em consumo de petróleo foi alcançada juntamente com a descoberta de novas reservas de petróleo nos anos 2000. Mesmo que essas descobertas sejam frutos do acúmulo dos investimentos em prospecção ao longo do tempo, a administração pública ganha potência retórica e melhora seu

posicionamento geopolítico, com a estimativas de reservas no pré-sal, concedendo ao governo legitimidade para o aprimoramento das políticas intervencionistas.

Entre 2008 e 2010, Lula introduziu um projeto legislativo no congresso destinado a dar preferência à Petrobras sobre empresas de capital estrangeiro. O novo marco regulatório foi materializado na aprovação de três leis em 2010:

(i) Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010 que “autoriza a União a ceder onerosamente à Petrobras o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo e gás natural nas áreas não concedidas do pré-sal”. Essa mudança levou ao aumento da participação da União no capital da Petrobras, avançou na capitalização da empresa, e abriu a possibilidade de apropriação de substantivo excedente pela Petrobras. A Cessão Onerosa<sup>5</sup> manifestou-se como um componente importante para outorgar uma posição mais sólida para a Petrobras, dada a necessidade de levantar recursos para fazer frente às necessidades futuras de caixa da companhia para programar os investimentos de E&P no pré-sal (HOLLANDA; NOGUEIRA, 2015; TROJBICZ, 2017).

(ii) Lei nº 12.304, de 2 de agosto de 2010, que autorizou a criação da Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural - Pré-sal S.A. (PPSA), empresa pública vinculada ao Ministério de Minas e Energia. A PPSA tem por objetivo representar e defender os interesses da união na administração dos contratos de partilha, assim como fiscalizar e monitorar as explorações sob o regime.

(iii) Lei n.º 12.351, de 22 de dezembro de 2010, que corrobora os direitos do Estado sob as riquezas do subsolo. As principais modificações com essa mudança legislativa são: a introdução do Regime de Partilha (RP) de produção para a exploração do pré-sal (enquanto o RC permanece em blocos considerados não estratégicos), a reserva de 30% de participação mínima para a Petrobras nas explorações do pré-sal, e a criação de um Fundo Social para administrar as receitas oriundas do pré-sal. O novo marco regulatório fortalece a participação estatal no setor petrolífero, reafirmando a propriedade pública dos recursos no subsolo, assim como representa a mudança na forma de encarar o papel da empresa pública no país (LOPREATO, 2014; NEM SINGH; MASSI, 2016; TROJBICZ, 2017).

Uma das cláusulas dos novos contratos exigia 30% de participação mínima da Petrobras nas operações do pré-sal, o que caracterizava um “monopólio operacional” (HOLLANDA; NOGUEIRA, 2015). Esse critério concedia vantagem significativa para a empresa como operadora, ratificando assim a presença do Estado no setor, sem optar pela nacionalização direta da indústria. Destaca-se também a classificação da Petrobras como operador único dos blocos do pré-sal, o que confere a empresa capacidade significativa para administrar a tecnologia a ser usada nas operações. Percebe-se, portanto, que a Petrobrás, mesmo com as reformas liberalizantes da década de 1990 manteve sua hegemonia na indústria petrolífera brasileira, ao contrário do que se esperava com a abertura do setor para empresas estrangeiras.

---

5 Na Cessão Onerosa foram destinados a estatal produzir 5 bilhões de barris de óleo equivalente (boe) nas áreas de Franco, Entorno de Lara, Sul de Guará, Nordeste de Tupi e Florim. O contrato passou por um processo de revisão, onde coube a União pagar um aditivo de cerca de 34 R\$ bilhões à Petrobras (HOLLANDA; NOGUEIRA, 2015; VALOR ECONÔMICO, 2019).

### 4.3.1 Nacionalismo dos Recursos na dimensão industrial

O fomento à indústria nacional através dos encadeamentos advindos da exploração dos recursos torna-se fundamental para utilizá-los como propulsor do desenvolvimento econômico. A Política Industrial na indústria do petróleo passa a ser relevante quando a Petrobras identifica a necessidade de desenvolver e capacitar uma indústria para-petroleira fornecedora no Brasil. Entre as principais iniciativas no setor de petróleo e gás, destaca-se: a política de Conteúdo Local (CL), um regime aduaneiro especial de exportação e de importação de bens para exploração de jazidas de petróleo (REPETRO) e Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (PROMIMP) (SOUTO *et al*, 2018).

O fortalecimento da política de Conteúdo Local no Brasil foi uma das bandeiras mais defendidas pelos governos do PT. Mesmo perpassando atualmente por um conjunto de críticas e reformulações, ao estabelecer obrigações mínimas de compras locais, opera alavancando a indústria nacional, a fim de corrigir a disparidade evidente de condições no mercado de fornecimento de bens e serviços da indústria de petróleo e gás. Os argumentos na defesa desse tipo de política vão desde ampliação do emprego doméstico, à possibilidade de transferência tecnológica e o desenvolvimento da indústria nacional. As diretrizes de CL baseiam-se em modelos adotados no exterior, com destaque para casos de sucesso, como da Noruega. Nesse sentido, até a 13ª Rodada de licitações, o CL foi utilizado como um fator de pontuação na concessão dos campos. Até então, o CL era responsável por 20% da pontuação, somado a 40% de bônus de assinatura<sup>6</sup> e 40% do programa exploratório (RUAS, 2012, ALMEIDA, LIMA-DE-OLIVEIRA, SCHNEIDER, 2014; SANTOS; AVELLAR, 2017; SOUTO *et al*, 2018).

As diretrizes de CL estiveram presentes, com mudanças, desde a 1ª Rodada de Licitações de Blocos para Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural, ocorrida em 1999, porém, as medidas só foram fortalecidas a partir de 2003, quando o requisito de conteúdo local passa de voluntário para obrigatório sob o redirecionamento da política energética no país. Na 1ª Rodada, não havia critérios definidos de CL. O parâmetro de referência estava associado à localização da empresa fornecedora e concorria apenas para efeitos de pontuação nas ofertas para aquisição dos blocos. Após a computação das ofertas, o nível médio ofertado para exploração e desenvolvimento dos blocos ficou em torno de 30%. Já na 2ª Rodada, as regras passam a vigorar apenas para os bens de produção nacional, o que modifica o critério de localização da empresa para associá-lo ao produto fornecido. Esse modelo se manteve até a 7ª Rodada, em 2005 (HOLLANDA; NOGUEIRA, 2015; SANTOS; AVELLAR, 2017; SOUTO *et al*, 2018; ANP, 2019b).

Na 5ª e 6ª Rodadas, durante o primeiro governo Lula, a política de CL é aprofundada. Ocorre a modificação na Cláusula de CL dos contratos de concessão, que passam a exigir percentuais mínimos para a aquisição de bens e serviços. Esses percentuais foram determinados pelo nível de complexidade dos blocos ofertados. Os percentuais requeridos eram divididos em três faixas. A categoria (A) estipulava 30% mínimo tanto para a fase de exploração como para de desenvolvimento, a categoria (B) 50% para fase exploratória e 60% para desenvolvimento; por fim, a categoria (C), determinava 70% mínimo para exploração e desenvolvimento (SOUTO *et*

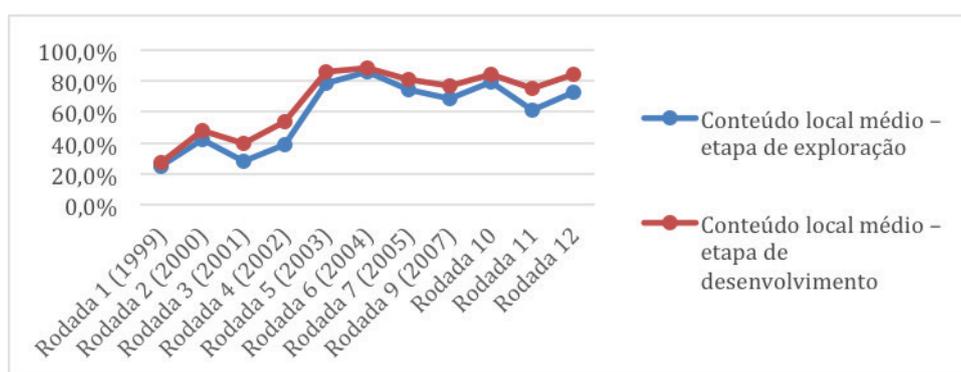
---

6 Pagamento devido pela concessionária na proposta para a celebração do contrato.

al, 2018, ANP, 2019b). A 7ª Rodada de licitações, que ocorreu em 2005, modificou os parâmetros da política de CL. As ofertas passam a ser delimitadas por faixas percentuais situadas entre valores mínimos e máximos. A principal novidade das alterações foi a publicação da Cartilha de Conteúdo Local. O documento contém as definições, métodos e critérios para cálculo do CL. Com a cartilha, foram alteradas as regras para comprovação do CL. Nas duas primeiras rodadas não havia a exigência de documentos de comprovação. Somente após a 3ª Rodada passa a ser exigido relatórios trimestrais com a participação dos gastos em insumos nacionais ou estrangeiros. Posteriormente, nas rodadas 5 e 6, o fornecedor era responsável por entregar uma Declaração de Origem para comprovar os percentuais mínimos. Após a publicação da Cartilha, a comprovação passa a ser conduzida a partir de Certificados de Conteúdo Nacional, emitido por entidades certificadoras credenciadas (SOUTO *et al*, 2018, ANP, 2019b, ANP, 2019c).

Como resultado, é possível verificar que após a 4ª Rodada, ocorrida em 2002, o percentual médio ofertado sobe significativamente (gráfico 4), permanecendo em patamares elevados até o final do período. No mesmo sentido que Santos; Avellar (2017, p. 741) “não há questionamento em relação ao aumento da participação das empresas nacionais no mercado doméstico da IP&G [Indústria de Exploração e Produção de Petróleo e Gás]”.

**Gráfico 4: Percentual médio ofertado de CL até a 12ª Rodada**



Fonte: ANP (2019)

Em relação ao pré-sal – baseado no novo marco regulatório de 2010, para a 1ª Rodada de Partilha de produção, realizada em 2013, o CL mínimo exigido foi de 37% para a fase de exploração, 55% para a etapa de desenvolvimento que iniciarem a produção até 2021 e 59,9% para os concessionários que iniciarem até 2022 (SOUTO *et al*, 2018, ANP, 2019b).

Recentemente, novas alterações foram feitas nas diretrizes do CL. A resolução nº 07 do CNPE, de abr/2017, definiu um novo modelo de conteúdo local a ser aplicado nas rodadas de licitação a partir da 14ª rodada em diante. Com a resolução, o CL deixa de ser um fator de pontuação nos leilões e os compromissos tornam-se menos detalhados, dentro de uma nova cartilha (SOUTO *et al*, 2018, ANP, 2019b). Como resultado, o percentual médio ofertado caiu de 73% na etapa de exploração na 13ª rodada em 2015 para 38,8% na 14ª rodada em 2017 e de 79,9% na etapa de desenvolvimento na 13ª rodada, para 43% na 14ª rodada (ANP, 2019d).

Adicionalmente à política de conteúdo local, o governo brasileiro desenvolveu diversos programas para fomentar a competitividade da indústria petrolífera do país, tais como: REPE-TRO e o PROMINP. O REPETRO consiste em um regime aduaneiro especial de exportação e importação de atividades ligadas à exploração e desenvolvimento de jazidas de petróleo e gás

natural. Foi instituído pelo Decreto 3.161 de set/1999, revogado em 2002 e depois regulamentado pelo decreto 6.759 de 2009 (Regulamento Aduaneiro). O regime concede isenções tributárias em âmbito federal (II, IPI, PIS e COFINS, além de adicional de frete da marinha mercante - AFRMM) para as concessionárias, tendo como prerrogativa, estimular o comércio exterior local e promover a competitividade. O regime atingiu empresas estrangeiras, e, também, as chamadas EPCistas<sup>7</sup>. Como destaca Santos; Avellar (2017) o objetivo do Repetro foi, fundamentalmente, atrair empresas estrangeiras para o país. Entretanto, o regime representa a abertura em uma brecha na legislação tributária brasileira que acaba por colocar em desvantagem os bens de origem nacional, sobre os quais incidem os tributos subtraídos pelo Repetro, contra carga tributária “zero” sobre os bens importados. Dessa forma o Repetro, “apesar de promover reconhecido avanços no segmento de E&P, o regime se mostrou muito mais excludente e seletivo do que dinamizador das empresas nacionais da cadeia” (Ibidem, p. 746). Ademais, para Araújo, Mendes e Costa (2012) o Repetro ficou limitado a alguns elos da cadeia, beneficiando diretamente as operadoras que acabam por recolher tributos através da modalidade de admissão temporária. Além das operadoras, empresas do primeiro elo se beneficiam do regime especial, a partir do instrumento de exportação ficta associado ao *drawback*<sup>8</sup>. Segundo Souto *et al* (2018), as críticas mais recorrentes ao regime estão relacionadas a alta complexidade de administração, falta de mecanismos para avaliação dos resultados e falta de transparência. Entretanto, sendo o regime de grande atratividade para as companhias estrangeiras, que ansiavam pela sua continuidade, o programa foi renovado em dez/2017 para vigência até 2040. Outorgado pela MP 795/2017; posteriormente, transformada na Lei 13.586/17.

O PROMINP (Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural) foi instituído pelo Decreto nº 4.925 de dez/2003. O programa visava fomentar a participação da indústria nacional no desenvolvimento econômico brasileiro através da implantação de projetos de petróleo no Brasil e no exterior. Na prática, se tratava de um fórum de coordenação, onde o governo, a Petrobras e associações empresariais, trabalhavam de forma conjunta em projetos e no recorte da política industrial a ser implementada no setor. As discussões ajudaram a avançar na mensuração de CL a partir de uma metodologia mais rigorosa. Coordenado pelo Ministério de Minas e Energia, criou-se um fórum permanente de discussão para desenvolver projetos destinados a estimular a participação da indústria brasileira. “Tudo isso fez com que parte do que antes era produzido no exterior passasse a ser fabricado no Brasil, melhorando a competitividade do mercado fornecedor nacional” (SOUTO *et al*, 2018, p. 62). Outros programas foram decorrentes da proposta original do PROMIMP, como o Programa Progredir, no âmbito do financiamento, e o PROMIMP Tecnológico, para o desenvolvimento de tecnologias na indústria<sup>9</sup> (ALMEIDA, LIMA-DE-OLIVEIRA, SCHNEIDER, 2014; SOUTO *et al*, 2018).

A notoriedade da indústria petrolífera brasileira surge junto com a sua capacidade em desenvolver tecnologias inéditas na exploração de águas profundas e ultraprofundas nas ja-

7 “Companhias que fornecem às operadoras, de forma integrada, os serviços de Engenharia (E), Suprimentos (S), e Construção (C), do inglês *Engineering, Procurement and Construction* (EPC)” (SOUTO *et al*, 2018, p. 59).

8 “Essas empresas exportam fictamente seus produtos para uma empresa no exterior, subsidiária da operadora que se encontra no país, e esta, por sua vez, retorna também fictamente esse bem por meio da admissão temporária. As demais empresas em elos mais distantes da cadeia, por não contarem com acesso aos instrumentos do Repetro, acabam enfrentando maiores custos, uma vez que precisam recolher os tributos internos federais e estaduais, e, como consequência, elevando os preços finais de seus produtos” (ARAÚJO; MENDES; COSTA, 2012, p. 234).

9 Com os desdobramentos da operação lava-jato, o PROMIMP encontra-se paralisado (SOUTO *et al*, 2018).

zidas do pré-sal<sup>10</sup>. Com as descobertas do pré-sal, o nível de reservas colocou o Brasil em um patamar privilegiado<sup>11</sup>, suplantando a orientação neoliberal, reafirmando as políticas sob o paradigma do NR e moldando a estratégia de desenvolvimento a partir de um programa nacional de industrialização.

Esse panorama permitiu que a Petrobras continuasse como *player* dominante no setor petrolífero brasileiro. A participação da Petrobras manteve-se significativa nos campos de produção e exploração de petróleo. Em dezembro de 2014, dentre os campos em que a estatal detinha a totalidade da concessão, sua participação era de 77,7% nos campos produtores, 55,8% dos campos em desenvolvimento, e 19,7% dos campos em exploração, como indicado na tabela 4. Esse movimento também se reflete na participação de empresas vencedoras nacionais no resultado das rodadas de licitações para concessão de blocos, que aumenta sistematicamente no período entre 2001 e 2008 (gráfico 5).

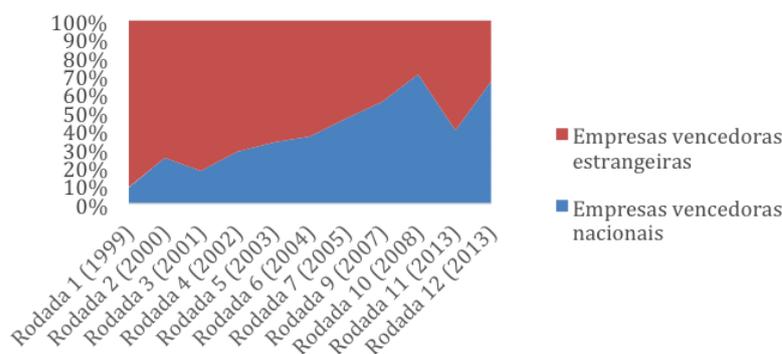
**Tabela 4: Participação nas concessões de campos em exploração, desenvolvimento e produção de petróleo pela Petrobras em 2014**

Participação no total (%)	Participação da Petrobras na concessão					Total <sup>1</sup>
	100%	51-99%	50%	1-49%	0%	
<b>Blocos em fase de exploração</b>	71	44	21	26	126	360
<b>Participação no total (%)</b>	19,7	12,2	5,8	7,2	35,0	
<b>Campos em desenvolvimento</b>	43	7	4	6	12	77
<b>Participação no total (%)</b>	55,8	9,1	5,2	7,8	15,6	
<b>Campos produtores</b>	283	11	4	7	152	364
<b>Participação no total (%)</b>	77,7	3,0	1,1	1,9	41,8	

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da ANP (2019a)

<sup>1</sup> Representa o número total de blocos de petróleo em exploração, campos em desenvolvimento e campos de produção em 31 de dezembro de 2014.

**Gráfico 5: Resultado das rodadas de licitações para concessão de blocos por empresas nacionais e estrangeiras**



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da ANP (2019d).

10 [...] Only Brazil has really developed autonomous domestic capacity in the extractive sector, most notably in the ultra-deep drilling technology used to discover and exploit the pre-salt reserves. [...] The resource nationalism associated with the development of the pre-salt reserves is a testament to Brazil's institutional and corporate capacity, particularly Petrobras' autonomously-developed technological capacity to exploit ultra-deep offshore reserves (HASLAM; HEIDRICH, 2016b, n.p.).

11 Em dezembro de 2014 o Brasil ocupava o 15º lugar no ranking de reservas provadas no mundo, com cerca de 16 bilhões de barris de óleo equivalente (boe), com perspectivas de duplicar esse valor em pouco tempo (HOLLANDA; NOGUEIRA, 2015).

## 4.4 Comentários recentes: uma nova onda do Liberalismo dos Recursos?

Recentemente, um movimento está revertendo em grande velocidade a trajetória que vinha sendo traçada nos governos petistas. Após as manifestações de junho de 2013, o governo Dilma passou a enfrentar uma série de dificuldades políticas e parlamentares sucessivamente (BIANCARELLI, 2014). Colocando em evidência o projeto do pré-sal, seu desmoronamento, junto com o retrocesso do NR, começa a partir do terceiro trimestre de 2014, por uma conjunção de fatores negativos, entre eles: os escândalos de corrupção desnudados pela Operação Lava-jato sobre a Petrobras; queda dos preços internacionais; aumento da dívida da empresa; perda do seu grau de investimento na classificação de crédito; desvalorização do real – que aumenta o endividamento da empresa; dificuldades de financiamento; a crise política no comando da Petrobras – que culminou na saída de sua presidenta, Graça Foster, e a crise política do Brasil, que culminou no golpe jurídico-parlamentar contra a presidente Dilma (HOLLANDA, L; NOGUEIRA, 2015).

O presidente Temer dá início ao desmonte das políticas petrolíferas do período Lula-Dilma a partir de mudanças regulatórias. A peça chave para a ofensiva neoliberal foi o Projeto de Lei n.º 4.567/2016 (convertido na Lei n.º 13.365 de Nov/2016, do senador José Serra, filiado ao PSDB-SP). A mudança retira da Petrobras a obrigatoriedade de participar de todos os contratos do pré-sal, de ser a operadora de cada um deles, e ficar com 30% em cada projeto de exploração. Na prática, significa a reversão do movimento defendido pelos governos petistas.

A gestão Temer concentrou os esforços em desmontar as regras de conteúdo local adotadas nos governos Lula e Dilma, em um claro movimento para beneficiar as empresas estrangeiras. Temer também passa a desconsiderar as políticas de Conteúdo Local, efetuando encomendas de novos equipamentos e plataformas a empresas estrangeiras. As alterações definiram um novo modelo de conteúdo local a ser aplicado nas rodadas de licitação a partir da 14ª rodada (ocorrida em 2017) em diante. Nessa nova metodologia, o CL deixa de ser um fator de pontuação nos leilões e os compromissos tornam-se menos detalhados, dentro de uma nova cartilha. Como resultado, o percentual médio ofertado caiu de 73% na etapa de exploração na 13ª rodada em 2015, para 38,8% na 14ª rodada em 2017 e de 79,9% na etapa de desenvolvimento na 13ª rodada, para 43% na 14ª rodada (ANP, 2019d). Já a participação nacional nas plataformas petrolíferas encolheu de um mínimo de 55% para a média de 25%.

Com a ofensiva neoliberal o Brasil trilha o caminho oposto ao que vinha sendo percorrido pelos governos anteriores, consubstanciado na mudança das regras, principalmente, para exploração do pré-sal, enfraquecendo a vertente do NR que vinha sendo trilhada.

## 5. Considerações finais

O NR no Brasil evoluiu de forma cíclica nas últimas décadas. Durante os anos 1990, foi enfraquecido com a hegemonia neoliberal. Avançou nas administrações dos governos petistas, rumo ao fortalecimento da Petrobras e a promoção da indústria nacional. Atualmente, as mudanças ocorridas dão evidências para uma nova fase de enfraquecimento do NR junto ao

domínio de uma agenda neoliberal. O referencial teórico organizado, os instrumentos apresentados e a metodologia desenvolvida, podem fundamentar estudos futuros sobre as mudanças em curso na indústria petrolífera, e seus impactos no desenvolvimento econômico brasileiro.

As políticas adotadas, se examinadas através da ótica do NR, com foco nos governos Lula-Dilma, impulsionaram a participação estatal e a transformação industrial. Esse panorama permitiu que a Petrobras continuasse como player dominante no setor petrolífero brasileiro, preservando a empresa em uma posição significativa nos campos de produção e exploração de petróleo. Entretanto, a partir dos mecanismos implementados, conclui-se que o NR foi de caráter moderado. Por um lado, esse resultado se deu em virtude do distanciamento de medidas mais radicais, como ocorrido na Bolívia e Venezuela a partir de nacionalizações diretas. Optou-se, por outro lado, em reservar um papel mais importante para a Petrobras. A leitura pode ser estendida, em estudos futuros, para outros setores da economia brasileira, servindo inclusive de base para a proposição de modelos quantitativos.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, M.; LIMA-DE-OLIVEIRA, R.; SCHNEIDER, B. R.. Política Industrial e Empresas Estatais no Brasil: BNDES e Petrobras. In: Alexandre de Ávila Gomide, Roberto Rocha C. Pires. (Org.). *Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas*. 1ed. Brasília: IPEA, 2014, v. 1, p. 323-347.
- ALVEAL CONTRERAS, E. C. *Os desbravadores: a Petrobras e a construção do Brasil industrial*. Rio de Janeiro, RJ: Dumara: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 1994.
- ANP - AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO. *Anuário estatístico 2015*, 2019a. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/publicacoes/anuario-estatistico/2440-anuario-estatistico-2015>>. Acesso em: 02/01/19.
- \_\_\_\_\_. *Conteúdo local, 2019b*. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/exploracao-e-producao-de-oleo-e-gas/conteudo-local>>. Acesso em: 03/01/19.
- \_\_\_\_\_. *Cartilha do Conteúdo Local de bens, sistemas e serviços relacionados ao setor de Petróleo e Gás Natural*, 2019c. Disponível em: <[http://www.anp.gov.br/images/Consultas\\_publicas/Concluidas/2007/Anexo\\_9\\_2007-4.pdf](http://www.anp.gov.br/images/Consultas_publicas/Concluidas/2007/Anexo_9_2007-4.pdf)>. Acesso em: 03/01/19.
- \_\_\_\_\_. *Anuário estatístico 2018*, 2019d. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/publicacoes/anuario-estatistico/anuario-estatistico-2018>>. Acesso em: 15/03/19.
- ARAÚJO, B. P.; MENDES, A. P. A.; COSTA, R. C. Perspectivas para o desenvolvimento industrial e tecnológico na cadeia de fornecedores de bens e serviços relacionados ao setor de P&G. In: SOUSA, F. L. (Org.). *BNDES 60 anos: perspectivas setoriais*. Rio de Janeiro: BNDES, 2012. v.1.
- ARMENTANO, D. T.. The Petroleum Industry: a historical study in power. *Cato Journal*, v. 1, n.1. 1981.
- BARBIERI, R. *Energy Security: the diplomacy of South Korea in Latin America*. UCLA Center for Korean Studies. Los Angeles, California, 2011. USA. [http://international.ucla.edu/media/files/Rita\\_Barbieri\\_SRC-h3-4zo.pdf](http://international.ucla.edu/media/files/Rita_Barbieri_SRC-h3-4zo.pdf). Acesso em: 13/04/18.

- BIANCARELLI, A. M. A Era Lula e sua questão econômica principal: crescimento, mercado interno e distribuição de renda. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, n. 58, p. 263-288, 2014.
- BIELSCHOWSKY, R. “Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual” in: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M. & CINTRA, M.A. M. (eds) *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: IPEA, 2014.
- BP – British Petroleum. *Statistical review of world energy 2018*. Disponível em: <<http://www.bp.com/statisticalreview>>. Acesso em: 26 jul. 2018.
- BREMMER, I.; JOHNSTON, R.. The rise and fall of resource nationalism. *Survival: global politics and strategy*, [S.L.], v. 51, n. 2, p. 149-158, mar. 2009.
- FRISCHTAK, C.; BELLUZZO, L. G. M. Produção de Commodities e Desenvolvimento Econômico: uma introdução. In: BELLUZZO, L. G. M.; FRISCHTAK, C.; LAPLANE, M. (Orgs.). *Produção de Commodities e Desenvolvimento Econômico*. Campinas: UNICAMP, 2014. p. 9-20.
- FURTADO, C.. *A economia latino-americana: formação histórica e problemas contemporâneos*. 3. ed. São Paulo, SP: Companhia Editora Nacional, 1986.
- GARDNER, D. *Not All Forms of Resource Nationalism are Alike*. The Financial Times, London, p. 9, 2013. Disponível em :<<https://search-proquest.ez88.periodicos.capes.gov.br/docview/1433431842?accountid=8113>>. Acesso em 30 de mai. 2018.
- HASLAM, P. A.; HEIDRICH, P. From neoliberalism to resource nationalism States, firms and development. In: HASLAM, P. A.; HEIDRICH, P. (Org.). *The political economy of natural resources and development: from neoliberalism to resource nationalism*. 1 ed. New York: Routledge, 2016a.
- \_\_\_\_\_. towards a theory of resource nationalism. In: HASLAM, P. A.; HEIDRICH, P (Org.). *The political economy of natural resources and development: from neoliberalism to resource nationalism*. 1 ed. New York: Routledge, 2016b.
- HOLLANDA, L; NOGUEIRA, R. Caderno de petróleo. *Cadernos FGV energia*, Rio de Janeiro, n. 2, p. 1-26, out. 2015.
- JOFFÉ, G. *et al.* Expropriation of oil and gas investments: Historical, legal and economic perspectives in a new age of resource nationalism. *Journal of World Energy Law & Business*, [S.L], v. 2, n. 1, p. 3-23, mar. 2009.
- KAHN, M.. The rise of the brics and resource nationalism: challenge and opportunity for africa’s innovation systems. *African journal of science, technology, innovation and development*, [S.L.], v. 6, n. 5, p. 369-381, dez. 2014.
- LAPLANE, M.; SILVA, A. L. G.; SERRA, M.. Recursos Naturais e Desenvolvimento Econômico. In: BELLUZZO, L. G. M.; FRISCHTAK, C.; LAPLANE, M. (Orgs.). *Produção de Commodities e Desenvolvimento Econômico*. Campinas: UNICAMP, 2014. p. 21-32.
- LOPREATO, F. L. C. “Aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma” in: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M. & CINTRA, M.A. M. (eds) *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: IPEA, 2014.
- MABRO, R.. El nacionalismo petrolero, la industria del petróleo y la seguridad energética. *Cuadernos de Energía*, Madrid, n. 19, p. 82-89, fev. 2008.

- MARES, D. R.. *Resource Nationalism and Energy Security in Latin America: Implications for Global Oil Supplies*. Disponível em: <<https://scholarship.rice.edu/handle/1911/91400>>. Acesso em: 19/05/18.
- MIKESELL, R. F.. Conflict in foreign investor-host country relations: A preliminary analysis. In R. F. Mikesell (Ed.), *Foreign investment in the petroleum and mineral industries* (pp. 29–55). Baltimore, MD: Johns Hopkins Press, 1971.
- NEM SINGH, J. T.. Towards post-neoliberal resource politics? the international political economy (ipe) of oil and copper in brazil and chile. *New political economy*, [S.L.], v. 19, n. 3, p. 329-358, abr. 2013.
- NEM SINGH, J.; MASSI, E. Resource nationalism and Brazil's post-neoliberal strategy. In: HASLAM, P. A.; HEIDRICH, P (Org.). *The political economy of natural resources and development: from neoliberalism to resource nationalism*. 1 ed. New York: Routledge, 2016.
- PEIGO, N. F.; RUAS, J. A. G.. Rethinking “energy nationalism: a study of the relationship between nation states and companies in the oil industry. *Revista de Economia Política (Online)*, v. 35, p. 557-575, 2015.
- PEREZ, C. Dinamismo tecnológico e inclusão social em América Latina: uma estratégia de desenvolvimento produtiva baseada em los recursos naturales. *Revista de la Cepal*, n. 100, abr. 2010.
- PRYKE, S. Explaining Resource Nationalism. *Global Policy*, 482, v. 8, n. 4, p. 474, nov. 2017.
- ROCHA, M. A. M. da. *Grupos econômicos e capital financeiro: uma história recente do grande capital brasileiro*. 2013. 186 p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em: <<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/285912>>. Acesso em: 03/01/19.
- RUAS, J. A. G.. *Dinâmica de concorrência na indústria parapetrolífera offshore: evolução mundial do setor de equipamentos subsea e o caso brasileiro*. 2012. 311 p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em: <<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/285923>>. Acesso em: 19/11/18.
- SANTOS, R. J.; AVELLAR, A. P. M. . Políticas de apoio à indústria de petróleo e gás no Brasil: um estudo das ações públicas para o desenvolvimento da cadeia de valor. *ECONOMIA E SOCIEDADE* (UNICAMP. IMPRESSO), v. 26, p. 721-750, 2017.
- SOUTO, B. F *et al.* Métricas industriais para o desenvolvimento do setor de óleo e gás no Brasil. *Caderno de métricas industriais*, Rio de Janeiro, n. 8, abr. 2018, 138p.
- STEVENS, P.. National oil companies and international oil companies in the middle east: under the shadow of government and the resource nationalism cycle. *The journal of world energy law & business*. v. 1, n. 1, p. 5-30, mai. 2008.
- TROJBICZ, B. Ideias e economia nas reformas das políticas públicas do setor de petróleo brasileiro: 1995 a 2010. RAP. *Revista Brasileira de Administração Pública*, v. 51, p. 767-787, 2017.
- VALOR ECONÔMICO. *Em ‘evento histórico’, Petrobras e União assinam aditivo ao contrato da cessão onerosa*. Este trecho é parte de conteúdo que pode ser compartilhado utilizando o link <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/11/01/em-evento-historico-petrobras-e-uniao-assinam-aditivo-ao-contrato-da-cessao-onerosa.gh>. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/11/01/em-evento-historico-petrobras-e-uniao-assinam-aditivo-ao-contrato-da-cessao-onerosa.ghtml>. Acesso em: 09/12/19.
- VERNON, R.. *Sovereignty at bay: The multinational spread of US enterprises*. New York: Basic Books, 1971.

WILSON, E. J. I. World politics and international energy markets. *World politics and international energy markets*, v. 41, n. 1, p. 125-149, 1987.

WILSON, J. D. Resource Nationalism or Resource Liberalism? Explaining Australia's Approach to Chinese Investment in Its Minerals Sector. *Australian Journal of International Affairs*, v.65, n. 3, p. 283-304, mai. 2011.

\_\_\_\_\_. Understanding resource nationalism: economic dynamics and political institutions. *Contemporary Politics*, Austrália, v. 21, n. 4, p. 399-416, fev. 2015.

# As Relações Cubano-Americanas (1895-2018): continuidades e reconfigurações estratégicas

## The Cuban-American Relations (1895-2018): continuities and strategic reconfigurations

**BRUNA JAEGER COELHO** | brunajaeger@gmail.com

Doutoranda em Economia Política Internacional (PEPI-UFRJ). Bolsista CAPES. Professora do curso de Relações Internacionais (UniLaSalle-RJ).

**CAROLINE ROCHA TRAVASSOS COLBERT** | carolinertcolbert@gmail.com

Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PEPI-UFRJ).

**LETÍCIA FIGUEIREDO FERREIRA** | leticiarierreff@gmail.com

Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas da Universidade Estadual Paulista, da Universidade Estadual de Campinas e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (Unesp/Unicamp/PUC-SP).

**DANIEL DE PINHO BARREIROS** | daniel.barreiros@ie.ufrj.br

Professor de História do Sistema Interestatal do Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PEPI-UFRJ).

**Recebimento do artigo** Novembro de 2019 | **Aceite** Fevereiro de 2020

**Resumo** Este artigo tem como objetivo analisar as relações entre EUA e Cuba a partir do final do século XIX até a atual administração Trump. A hipótese apresentada é de que devido à importante posição estratégica de Cuba como principal ponto de controle no Caribe e como acesso ao baixo ventre americano, a política externa dos EUA para a ilha tem sido marcada pela percepção de Cuba como extensão da territorialidade estadunidense. A primeira seção analisa as origens históricas dessa relação, ressaltando a importância geopolítica da ilha e a formação da política externa americana com objetivos imperiais. A seguir, o período da Guerra Fria, com destaque para a revolução cubana e o significado da perda de Cuba em termos geoestratégicos e não meramente ideológicos. Por fim, analisa-se o período pós-Guerra Fria e as variações que ocorrem na política externa estadunidense em relação à ilha, especialmente nas gestões de Obama e Trump. **Palavras-Chave** Cuba; análise de política externa norte-americana; geopolítica.

**Abstract** This research aims to analyze the relations between the US and Cuba from the late 19th century until the current Trump administration. The hypothesis presented is that due to Cuba's important strategic position as the main control point in the Caribbean and as an access to the American lower belly, US foreign policy for the island has been marked by the perception of Cuba as an extension of US territoriality. The first section analyzes the historical origins of this relationship, highlighting the geopolitical importance of the island and the formation of American foreign policy with imperial objectives. Next, the Cold War period, with emphasis on the Cuban revolution and the meaning of the loss of Cuba in geostrategic terms, not merely ideological ones. Finally, we analyze the post-Cold War period and the variations that occur in US foreign policy towards the island, especially in the Obama and Trump administrations. **Keywords** Cuba; Analysis of U.S. foreign policy; Geopolitics.

## 1. Introdução

Este artigo tem como objetivo analisar as relações entre Estados Unidos e Cuba a partir do final do século XIX até a atual administração Trump. Tendo em vista os desafios de se explorar mais de um século de relacionamento cubano-estadunidense, este artigo propõe-se a contribuir, à sua maneira e dentro das suas limitações, como base introdutória aos debates que concernem ao tema. A justificativa deste trabalho, portanto, reside nos recentes acontecimentos envolvendo os dois países e na escassez de análises que englobem os aspectos de longa duração da política externa dos Estados Unidos para a ilha caribenha.

O processo de reaproximação levado a cabo pelo segundo governo Obama (2013-2016), e as posteriores ações do governo Trump (2017-), que parecem romper com o estabelecido pelo seu predecessor, levantam o questionamento se é possível analisar um padrão de conduta na política externa norte-americana em relação a Cuba. Em outras palavras, busca-se compreender a racionalidade política e estratégica por trás dessas decisões, considerando-se os fatores históricos e geopolíticos que as influenciam. Dessa forma, a hipótese implícita a esta pesquisa é que, devido à importante posição estratégica de Cuba como principal ponto de controle no Caribe e como acesso ao baixo ventre americano, a política externa de Washington para a ilha tem sido marcada pela percepção de Cuba como extensão da territorialidade estadunidense.

Essa pesquisa parte da visão de que é impossível dissociar a política externa e de segurança norte-americana da busca pelo estabelecimento do controle e da estabilidade sobre a ilha, bem como sobre as rotas privilegiadas que a circundam. Os aspectos de instabilidade nas relações Estados Unidos-Cuba, portanto, seriam decorrentes das variações e mudanças que ocorrem nas esferas domésticas dos dois países, que, na maior parte das vezes, se influenciam e se combinam mutuamente. Ou seja, a hipótese apresentada é que, apesar de manter o padrão histórico da importância geopolítica da ilha, a política externa dos Estados Unidos em relação à Cuba varia de acordo com suas disputas internas e suas medidas reativas a ações cubanas que possam ameaçar seus interesses na região.

A fim de cumprir com os seus objetivos, este artigo está dividido em três seções. A primeira analisa as origens das relações entre Estados Unidos e Cuba entre o final do século XIX e início do século XX, ressaltando a importância geopolítica da ilha e a formação da política externa americana com objetivos imperiais. A segunda seção, por sua vez, analisa o período da Guerra Fria, com destaque para a revolução cubana e o significado da perda de Cuba em termos geoestratégicos e não meramente ideológicos. Por fim, a terceira parte analisa o período pós-Guerra Fria e as variações que ocorrem na política externa estadunidense em relação à ilha. Em especial, foca-se nas decisões tomadas na administração Obama envolvendo a abertura e a reaproximação das relações entre os dois países. Além disso, busca-se realizar uma análise inicial acerca das possibilidades envolvendo a conduta da política externa do governo Trump, que anseia uma revisão da distensão com Cuba.

## 1. A importância geopolítica de Cuba para a Política Externa dos EUA entre o final do século XIX e início do século XX

O objetivo desta seção é apresentar as origens das relações cubano-estadunidenses a partir do marco temporal da Guerra de Independência Cubana (1895-1898) até a retirada das tropas americanas da ilha em fevereiro de 1902. No entanto, transcendendo os aspectos estritamente historiográficos, busca-se uma análise que englobe prioritariamente os objetivos da política externa de Washington para a região caribenha, tendo Cuba como centro da investigação. Especificamente, abordam-se as transformações na estratégia norte-americana ao final do século XIX, em um contexto mais amplo de importantes movimentações no sistema internacional. Assim, ainda que de forma inicial, procura-se correlacionar os aspectos estruturantes das relações entre os países em suas origens, compreendendo os fatores históricos, econômicos e geopolíticos que marcam essa interação assimétrica.

O expansionismo estadunidense ao final do século XIX provocou uma transformação paradigmática na política externa do país, se justificando em três níveis: intelectual, econômico e estratégico. O rechaço à interferência europeia no continente americano por parte da intelectualidade estadunidense encontrava apelo nos preceitos da Doutrina Monroe e do Destino Manifesto. Em termos econômicos, a necessidade de assegurar a zona de influência nas Américas era imperativa no contexto da Segunda Revolução Industrial e da decorrente corrida imperialista por acesso a territórios, rotas e matérias primas. A importância estratégica do baixo ventre americano como principal forma de acesso à bacia hidrográfica Ohio-Mississippi-Missouri, cerne da integração nacional, justificava a necessidade de controle e estabilidade da região centro-americana e caribenha (PECEQUILO, 2011).

Em termos geopolíticos, o pensamento estratégico estadunidense voltado à expansão territorial, que condicionou a inserção externa do país especialmente a partir da segunda metade do século XIX, tinha duas prioridades: i) garantir a autonomia do país frente às potências europeias; e ii) assegurar a condição do país como uma potência bioceânica. Dessas premissas compreende-se que a guerra contra a Espanha e a consequente ocupação militar de Cuba, bem como das Filipinas, enquadram-se na perspectiva analítica que observa as ações dos Estados Unidos no Atlântico e no Pacífico como indissociáveis.

Em 1897, o capitão da Marinha americana, Alfred T. Mahan, destacou que o Golfo do México e o Mar do Caribe eram espaços geopolíticos inseparáveis. Assim, para Washington, a posição de Cuba seria estratégica. É a partir da ilha, como se destaca no Mapa 1, abaixo, que se tem a condição de controle dos estreitos de Yucatán e da Flórida. Importante ressaltar que é a partir desses estreitos que ocorriam majoritariamente as exportações e importações dos Estados Unidos a partir da bacia do Ohio-Missouri-Mississippi.

### Mapa 1 - Controle dos Estreitos no Mar do Caribe



Fonte: Elaboração própria.

Sob essa perspectiva, o controle de Cuba se relaciona diretamente com a segurança do baixo ventre norte-americano, sendo a presença de uma potência extrarregional na ilha uma ameaça direta à capacidade dos Estados Unidos de se defender e de garantir suas Linhas de Comunicação Marítima (SLoCs). Cabe salientar que os britânicos estavam presentes na região, nas Bahamas e na Jamaica, e que, em um período de transição hegemônica e de acirramento das tensões entre as grandes potências, afastar os britânicos era uma prioridade.

Além disso, o controle da região através de Cuba concernia à busca pela condição de potência bioceânica. Embora, majoritariamente, a historiografia dos Estados Unidos analise a preponderância das relações atlânticas do país, o Pacífico exerce um papel crucial na história do país. Afinal, desde a década de 1840, o país redimensionava a sua territorialidade, com a marcha para o Oeste e a chegada à Califórnia. Entretanto, sem o uso da América Central para diminuir o tempo de navegação entre as duas costas, a condição bioceânica não seria efetiva.

Nesse sentido, como apresenta o Mapa 2, abaixo, Cuba tem uma posição geoestratégica para o controle das linhas de comunicação no Mar do Caribe. Em um sentido mais amplo, sob a perspectiva do Destino Manifesto, Cuba seria uma extensão natural dos Estados Unidos, que já havia dominado a Flórida e Key West (1832). Com a instalação da Base de Guantánamo e o controle de Porto Rico, os norte-americanos estabeleceram uma linha de controle em todos os pontos de entrada e saída da região. Ademais, com o advento do Canal do Panamá, inaugurado ainda no início do século XX, os Estados Unidos materializaram a condição bioceânica.

## Mapa 2 - Linhas de Comunicação Marítima dos EUA no Caribe



Fonte: Elaboração própria.

A geopolítica do Mar do Caribe para os Estados Unidos, desse modo, seria entendida como um espaço de extensão natural do território estadunidense. Mais do que isso, a presença militar de Washington na região, sendo Cuba o centro geoestratégico dessa presença, é parte da consecução dos objetivos imperiais norte-americanos. Por conseguinte, observa-se que, embora as relações atlânticas tenham sido determinantes na formação das suas relações externas, o Oeste, mais especificamente a Ásia, era o alvo desse projeto imperial, em conformidade com o excepcionalismo presente no Destino Manifesto americano. E, nesse contexto, Cuba demandava uma interferência direta, visto que exercia posição geopolítica central como ponto de controle das rotas estratégicas dos Estados Unidos.

Ao final do século XIX, portanto, Washington enfrenta o desafio de estabelecer um compasso entre sua política externa e sua capacidade real de poder, visto que as relações internacionais do país se tornariam, em definitivo, o sustentáculo da ascensão americana. Pode-se afirmar que o processo de rompimento com o longo período isolacionista em relação ao jogo internacional teve origem na expansão fronteiriça como forma de assegurar o desenvolvimento interno, ao mesmo tempo em que se cumpria com o que era promovido como vocação, ou seja, disseminar o experimento republicano e democrático. Logo, com a finalidade de defender e maximizar seus interesses, o expansionismo estadunidense combinava duas estratégias distintas e complementares: a política de portas abertas e a conquista imperial (PECEQUILO, 2011).

Até a década de 1930, na região da América Central e do Caribe, essas estratégias assentavam-se na intervenção e na interferência, o que posteriormente abre caminho para o estabelecimento da diplomacia do dólar e da política da boa vizinhança. Segundo Hobsbawm (1988), no florescer do século XX, os Estados Unidos exerciam sem grande oposição uma dominação econômica e pressão política sobre o hemisfério americano. Por essa mesma via, Zakaria (1998) aponta que faltavam às potências europeias os meios de projetar poder suficiente para desafiar a posição americana. Dessa forma, o aumento da influência no Caribe visava aniquilar o que ainda restava de presença europeia na região, principalmente com o fim de preservar os interesses comerciais e financeiros de grupos privados norte-americanos.

Além disso, como pontua Pecequilo (2011, p. 91), “as intervenções eram embasadas pela retórica da democracia sem que tivesse sido possível instaurar este regime político em nenhuma das sociedades em questão”. O período entre 1898 e 1918, portanto, pode ser encarado como o primeiro ciclo da reorientação das relações internacionais dos Estados Unidos, tendo a Guerra Hispano-Americana (1898) como primeiro importante ponto de inflexão. Na guerra de independência de Cuba (1895-1898), como prelúdio do conflito contra os espanhóis, a vitória estadunidense sobre a Espanha representou um dos primeiros passos para criar uma esfera de influência no Caribe (SMITH, 2001).

Diferentemente do padrão europeu, “a anexação formal de colônias ia contra a própria natureza do experimento norte-americano, proclamado com o nascimento da República, que defendia a promoção da democracia e da liberdade a outros povos a partir dos EUA” (PECEQUILO, 2011, p. 85). Esse novo tipo de imperialismo visava evitar custos e responsabilidades decorrentes de uma anexação direta, preservando uma maior flexibilidade nas relações exteriores dos Estados Unidos, ao mesmo tempo em que garantia a projeção de poder e o acesso privilegiado a zonas estratégicas.

Como resultado do fim da Guerra Hispano-Americana e do Tratado de Paris (1898), Washington deu o primeiro passo para estabelecer a esfera de influência nas Américas e no Pacífico, visto que o controle sobre Cuba era chave para o controle do Caribe e de suas rotas. Para os Estados Unidos, como resultado da guerra, tem-se a retomada e o aprofundamento da Doutrina Monroe e do Destino Manifesto, já que ao mesmo tempo em que pretendiam instaurar em Cuba um autogoverno, sem ser um protetorado, estabeleciam no país um processo de *nation building* que basearia a política externa para a América Central e o Caribe no primeiro quarto do século XX. Além disso, mais importante, o resultado da guerra contra a Espanha determinou os primeiros passos para a expansão imperial norte-americana no mundo.

Para os líderes norte-americanos, pacificar Cuba significava estabelecer um governo republicano, providenciar estabilidade econômica e criar uma infraestrutura para a ordem social (UTSET, 2005). Na visão do comando militar norte-americano, a posição geográfica de Cuba compelia os Estados Unidos a exercer controle e proteção, por isso a busca por aumentar a prosperidade da ilha a fim de garantir relações pacíficas e a plataforma de projeção regional. Foi o general Leonard Wood, primeiro governante de Cuba independente, quem formulou o conceito de diplomacia do dólar, que se tornaria o padrão de conduta do país no século XX (SMITH, 2001). Por essa perspectiva, buscava-se, em sua esfera de influência, a ordem social, o governo responsável e o desenvolvimento econômico.

Em maio de 1902, com Cuba considerada estabilizada, as forças militares norte-americanas se retiraram da ilha, que se tornou oficialmente uma República. No entanto, tratou-se de uma independência incompleta. Em troca da saída das tropas, a constituição cubana teve que adotar diversos artigos que passaram a ser conhecidos como Emenda Platt – apresentados pelo senador Orville Platt –, que impunham inúmeras limitações ao novo governo. A Emenda Platt, nesse sentido, permitia que os americanos

[...] interviessem nas questões da ilha ‘para a preservação da independência cubana e a manutenção de um governo adequado para a proteção da vida, da propriedade e da liberdade individual’. Embora uma nação soberana no nome, Cuba era na verdade um protetorado dos EUA (PECEQUILO, 2011, p. 84).

Mesmo sob amplos protestos do povo cubano, foi institucionalizado o enquadramento da soberania da ilha, em especial o cerceamento nas áreas de dívida pública, a cooperação militar com outros países e a aceitação do governo militar instaurado pelos Estados Unidos (HOLMES, 2009). Sobretudo, deu à Washington o direito de intervir em certas situações, bem como acesso a áreas estratégicas de energia e transporte na ilha, com destaque para a base militar de Guantánamo e a base naval na Bahia Honda (BOESNER, 2004). Com a legalização da intervenção e da condição de Cuba como protetorado, portanto, há uma nova interpretação da Doutrina Monroe, a qual moldou a política americana para o Caribe.

## 2. De Eisenhower a Reagan: a intervenção norte-americana em um país não-alinhado durante a Guerra Fria.

A revolução cubana veio para reescrever a história de um país que estava profundamente marcado pelo controle dos Estados Unidos. Mesmo após a independência e o fim da ocupação militar norte-americana, a soberania cubana permanecia frágil diante da gestão ditatorial e da indiferença às reivindicações populares do segundo mandato de Fulgêncio Batista, na década de 1950. Para boa parte do povo cubano, havia a necessidade de reconhecimento da soberania nacional – uma reivindicação histórica, que enfrentou diversos empecilhos durante a dominação espanhola, no século XIX, e a ocupação estadunidense, no século XX.

Diante desse contexto, esta seção tem como objetivo analisar as relações entre os Estados Unidos e o regime revolucionário cubano, a partir do marco temporal predominante que abrange do início da Guerra Fria até o seu desfecho (1947-1991), levando em conta o significado da perda de Cuba em termos geoestratégicos e as intervenções norte-americanas em solo cubano. Desse modo, esta seção buscará dar continuidade aos tópicos desenvolvidos anteriormente, abarcando os fatores históricos, econômicos e geopolíticos mais marcantes na relação cubano-estadunidense.

Em 1934, a Emenda Platt foi revogada, mediante a implementação da política de boa vizinhança, na administração de Franklin Roosevelt; sendo substituída por um acordo que assegurava o controle da base naval de Guantánamo e a tutela dos Estados Unidos, durante os dois mandatos de Fulgêncio Batista, que governou Cuba de forma direta e indireta até 1959 (FIORI, 2008). O capital norte-americano tinha presença majoritária nas atividades mais relevantes do país, como na exportação de cana-de-açúcar, nas companhias elétricas e nas refinarias de petróleo. No plano nacional, os principais beneficiados pela estrutura socioeconômica desigual cubana eram a aristocracia rural e uma burguesia ligada à especulação imobiliária e à indústria turística (AYERBE, 2004), o que, em um cenário em que as necessidades básicas da população não eram minimamente atendidas, dava margem ao apoio popular aos grupos de resistência.

Após a ascensão do regime de Fidel Castro, em 1959, a repercussão internacional e o estremecimento das relações com os Estados Unidos ganharam notoriedade a cada reforma feita pelo governo revolucionário, que assumiu a economia e a política externa cubana com maior independência e distanciamento de Washington. No final do século XIX, como supracitado, Mahan já havia postulado a necessidade de controlar o Golfo do México e o Mar do Caribe para

assegurar os objetivos estadunidenses de plena expansão e hegemonia territorial. No século XX, por sua vez, é o pensamento estratégico de Nicholas Spykman que passa a fundamentar a política externa norte-americana para o Caribe no pós Segunda Guerra Mundial e na Guerra Fria.

Segundo Fiori (2007), em *America's Strategy in World Politics: The United States and the Balance of Power (1942)*, Spykman nomeia a região do México, da América Central e do Caribe como a América Mediterrânea, zona em que a supremacia norte-americana não poderia ser questionada. A visão do geoestrategista é de que esses países constituem um mar fechado, cujas chaves pertencem aos Estados Unidos, e que esses estarão sempre em uma posição de absoluta dependência de Washington, por conta da sua incapacidade de se tornarem grandes potências.

The strategic significance of the American Mediterranean derives not only from the fact that it lies between North and South America, but also from the fact it lies between the Atlantic and Pacific, a significance enhanced but not created by the construction of the Panama Canal, as the relations between Panama and the Philippines in Spanish times testify. This passageway, completed in 1914, gives the United States the full benefit on her geographic location on two oceans. The canal, although outside the borders, is, none the less, an important link in our coastal navigation and has shortened the sailing distance between Atlantic and Pacific ports by eight thousand miles. Even more important is the fact that it shortened the route from the Pacific states to Europe and from the Atlantic states to Asia, where their respective products are demand (SPYKMAN, 2017, p.49).

Assim, a política externa dos Estados Unidos foi moldada, ao longo de todo o século XX, com base nas premissas de que essa área seria naturalmente uma extensão do território estadunidense e necessitaria da sua assistência permanente.

A obsessão dos Estados Unidos com Cuba, durante o período da Guerra Fria, encontra pontos de congruência com a política externa do século XIX. Além do seu posicionamento geográfico vital para o pensamento geopolítico e de segurança e defesa norte-americano, outro ponto a ser ressaltado é o momento em que outra potência rival demonstra interesse na ilha. Como Spykman ressalta em sua obra, esses pequenos Estados caribenhos não ofereceriam uma ameaça duradoura por si só à segurança estadunidense, eles precisariam do apoio de outras grandes potências, como no caso da dominação do império espanhol e, posteriormente, da União Soviética. Um poder estrangeiro poderia, de fato, caracterizar uma ameaça caso estivesse em solo cubano, portanto Washington precisava manter regimes nacionalistas e anti-americanos longe do alinhamento com regimes opositores.

Os Estados Unidos não poderiam conceber a ideia de uma ilha a menos de 170 km de distância de Key West, na Florida, dentro da sua zona de influência, exercendo políticas nacionalistas e autônomas. Entre 1960 e 1962, durante a administração Eisenhower, as relações entre os dois países se tornaram extremamente conflitivas, com a consecução da Operação 40 em março de 1960, encarregada de realizar atos de sabotagem e assassinatos na ilha para desestabilizar a ascensão de Castro. Logo depois, em outubro do mesmo ano, se deu a adoção do embargo econômico, comercial e financeiro pelos Estados Unidos à ilha, em resposta à nacionalização do capital estrangeiro e da indústria, a qual, como mencionado, era composta majoritariamente por capital estadunidense.

Para manter a disponibilidade de recursos e financiar um processo de desenvolvimento dotado de autonomia de decisão, Cuba não podia depender do sistema financeiro internacional ou dos países capitalistas desenvolvidos, especialmente dos Estados Unidos (AYERBE, 2004). Ainda em 1960, frente às pressões de Washington, Castro já estava ciente da importância da proteção soviética para dar continuidade à revolução na ilha. Por outro lado, os soviéticos sabiam que se tratava de uma boa oportunidade de obter vantagens no hemisfério ocidental, pois apenas Cuba possuía uma posição geográfica capaz de bloquear o Golfo do México naquele momento. À medida que as relações cubano-estadunidenses se deterioravam, maior era a aproximação de Cuba com a URSS, a princípio com a permuta do açúcar cubano e do petróleo soviético, além da promessa soviética de proteção ao governo revolucionário contra qualquer intervenção armada estadunidense (BANDEIRA, 2009).

Coube a John F. Kennedy (1961-1963) a tentativa de tornar a relação com a América Latina, em geral, mais harmoniosa e simpática aos seus interesses. A Aliança para o Progresso surgiu, assim, com o intuito de estimular a cooperação entre Washington e os países latino-americanos, promover o desenvolvimento socioeconômico dos mesmos e coibir o avanço do socialismo na região. A iniciativa falhou com Cuba, mas tornou alguns países, como o Brasil, mais amistosos frente à “benevolência” norte-americana. Durante a administração Kennedy, as ações contra o regime nacionalista a poucos quilômetros da costa estadunidense foram intensificadas, com a tentativa frustrada de invasão da Baía dos Porcos, em 1961, a Operação Mangusto, no mesmo ano, para sabotar o governo castrista, a Crise dos Mísseis, em 1962, o embargo econômico total à ilha, a influência na Organização dos Estados Americanos (OEA) para a expulsão de Cuba, e diversas operações de sabotagem em 1963. Em solo norte-americano foi realizada a operação Northwoods em 1960, que foram diversos planos de sabotagem empreendidos pelas mais altas patentes militares dos EUA, com o objetivo de praticar atos terroristas e o assassinato de inocentes para que a opinião pública apoiasse uma guerra contra Cuba.

As pressões estadunidenses acabaram por forçar a abertura cubana ao “socialismo real” e seu alinhamento à URSS, que, desde 1959, via na Revolução Cubana uma oportunidade de aumentar sua presença na América Latina (PECEQUILO; FORNER, 2015). Contudo, os Estados Unidos, através da posse de um armamento mais desenvolvido e de mísseis instalados na Inglaterra, na Itália e na Turquia, ainda detinham a vantagem de ataque sobre Moscou. Isso só se alteraria graças à adesão de Castro a um regime socialista em Cuba e à abertura da possibilidade de instalação de mísseis de curto e médio alcance em um território extremamente próximo dos Estados Unidos (FRIEDMAN, 2014).

A adesão de Castro ao regime socialista foi significativa para os planos do Kremlin, pois dava uma vantagem estratégica para a negociação diante da Crise de Berlim de 1961, no final da crise que durou cinco anos, os Aliados preservaram boa parte de suas posições e o Muro de Berlim foi construído para separar a Alemanha Ocidental da Oriental. Para Henry Kissinger:

*Amazingly, just as Soviet success seemed imminent, Khrushchev veered off course. Trying to achieve in one stroke the breakthrough which had eluded him for the past three years, Khrushchev placed Soviet intermediate range missiles into Cuba. Khrushchev had obviously calculated that, if he succeeded in that adventure, his bargaining position in an eventual Berlin negotiation would be overwhelming. For the same reason, Kennedy could*

not permit such an extension of Soviet strategic power into the Western Hemisphere. His bold and skillful handling of the crisis not only forced Khrushchev to withdraw the Soviet missiles but, in the process, stripped his Berlin diplomacy of whatever credibility still remained to it. Recognizing that he had run out of expedients, Khrushchev announced in January 1963 that the “”success” of the Berlin Wall had made a separate peace treaty with Berlin unnecessary. The Berlin crisis was finally over. It had lasted five years (KISSINGER, 1994, p.591).

A instalação de mísseis soviéticos em Cuba neutralizaria a vantagem estadunidense, deixaria a costa leste dos EUA em estado de alerta e daria aos soviéticos um grande poder dissuasório sobre Washington, além da capacidade de estabelecer negociações em pé de igualdade. Para os Estados Unidos, a proliferação de ideias socialistas e antiamericanas em Cuba – além da ajuda econômica concedida à ilha pela URSS através do Conselho para Assistência Econômica Mútua (Comecon) – representava, por si só, um risco aos interesses geoestratégicos norte-americanos na região (Idem, 2014). A instalação de armas nucleares a poucas centenas de quilômetros de sua costa, no entanto, estabelecia uma ameaça a sua segurança territorial sem qualquer precedente. Após acordos entre os Estados Unidos e a URSS, nos governos seguintes, as relações cubano-estadunidenses foram mantidas em segundo plano, mas nunca foram deixadas de lado.

Somente nos anos 1980, Ronald Reagan (1981-1989) chegou à presidência dos Estados Unidos com a determinação de impedir o avanço crescente do comunismo na América Latina, especialmente dos grupos revolucionários apoiados pelo regime de Castro, como o MPLA na Angola. Adotando uma postura mais ofensiva, a gestão Reagan endureceu o embargo à Cuba, lançou uma campanha para expor as violações de direitos humanos cometidas por Havana e o que ficou conhecido como a Doutrina Reagan, em que os “ Estados Unidos ajudariam as contrarrevoluções anticomunistas a retirar alguns países da esfera de influência soviética. Isso significou armar os mujahideen afegãos em sua luta contra os russos, apoiar os contras na Nicarágua e ajudar as forças anticomunistas na Etiópia e Angola” (KISSINGER, 1994, p.552) e conseqüentemente atacar as forças cubanas em solo angolano. No final da década, a URSS já começava a dar sinais de estagnação econômica, com os investimentos em Cuba já não sendo tão robustos e a elevação dos preços das exportações de petróleo soviético aumentando o endividamento externo dos países de orientação socialista. O desmantelamento do bloco comunista, ao fim da Guerra Fria, deixou Cuba em uma situação político-econômica bastante vulnerável.

Durante o chamado Período Especial em tempos de Paz, Cuba buscou se adaptar à nova ordem liberal através da modernização estatal e de reformas econômicas, de modo a superar a recessão sem eliminar os benefícios sociais logrados pela revolução (SILVA, JOHNSON, ARCE, 2012). Ao longo dos anos 1990, Havana realizou uma abertura gradual ao capital estrangeiro, passando a ter uma participação cada vez mais ativa em fóruns multilaterais e diversificando seus parceiros econômicos. Os laços comerciais com a China, a Coreia do Norte e o Vietnã foram renovados e as relações com a Europa, a América Latina e os países islâmicos expandidas (PEREZ, 2006). Todavia, a intensificação do embargo mesmo após o fim da bipolaridade, além da queda do preço do açúcar e a alta do petróleo no mercado internacional, retardou sua recuperação econômica (SILVA, JOHNSON, ARCE, 2012).

### 3. As Relações Entre Cuba e Estados Unidos no pós-Guerra Fria

Com o fim da Guerra Fria e a emergência de uma nova ordem internacional, surgiram perspectivas de redefinição da geoestratégia dos Estados Unidos e de normalização das relações do país com Cuba. O colapso da URSS deu fim à apreensão estadunidense a respeito da presença soviética na ilha e da participação das Forças Armadas Revolucionárias Cubanas em conflitos na África e América Latina (DOMÍNGUEZ, 2012). Desprovida da ajuda econômica soviética, Havana passou a enfrentar uma profunda crise econômica e social, sendo forçada a interromper o apoio militar (porém não político) a movimentos revolucionários e a realizar uma série de reformas domésticas (SILVA, JOHNSON, ARCE, 2012). Apesar do momento propício para o aprimoramento das relações bilaterais, a estratégia estadunidense pouco mudou.

Despojar os Castro do poder continuou a ser o principal objetivo da política dos Estados Unidos para Cuba. Muitas autoridades norte-americanas acreditavam que o desmantelamento do bloco comunista e, conseqüentemente, dos principais aliados e sócios comerciais de Cuba, levaria a economia cubana a desmoronar, e com ela o regime de Fidel Castro (LAMBRECHT, 2015). George H. W. Bush havia optado por esperar pela queda iminente do governo cubano, porém, em 1992, em meio à corrida presidencial e constrangido pelo lobby e políticos da comunidade cubano-americana, apoiou a promulgação do *Cuban Democracy Act* (CDA) para assegurar sua vitória na Flórida contra o democrata Bill Clinton (DOMÍNGUEZ, 2012).

O CDA, também chamado de ato Torricelli, endureceu as sanções à Cuba, proibindo as subsidiárias de empresas norte-americanas no exterior de investir ou comercializar com a ilha, limitando as viagens de turistas americanos e restringindo o envio de remessas (DOMÍNGUEZ, 2012). Para justificar as novas restrições econômicas, Washington passou a pautar sua política para Cuba pela defesa dos direitos humanos e civis e da democracia. Assim, a administração Bush sênior impôs novas condições para negociar o reestabelecimento de relações formais com Cuba, exigido que o país transitasse para uma democracia eleitoral e transformasse seu sistema econômico em capitalista e orientado para o mercado (LAMBRECHT, 2015).

A relação entre os países voltou a se deteriorar em 1996, quando a Força Aérea Cubana abateu dois aviões civis que haviam violado o espaço aéreo cubano. Por se tratar de um ano de eleições presidenciais, a resposta do governo norte-americano mais uma vez foi amplamente influenciada pelo lobby cubano-americano, uma vez que o voto dessa fração da população era decisivo para a vitória de Clinton na Flórida e para sua reeleição (LAMBRECHT, 2015). A gestão Clinton, que chegou a considerar retaliação militar direta, acabou sancionando o *Cuban Liberty and Democracy Solidarity Act* (DOMÍNGUEZ, 2012). Conhecido como *Helms-Burton Act*, o ato transformou o embargo contra Cuba em lei e proibiu o presidente dos Estados Unidos de normalizar as relações com a ilha sem a aprovação do congresso nacional (SILVA, 2016).

Percebe-se, portanto, que, com o fim da Guerra Fria, as relações com Cuba tornaram-se cada vez mais uma questão de política doméstica. Tanto que, em seu segundo mandato, não mais preocupado com a reeleição, Clinton reverteu parte das sanções instituídas pelo ato Helms-Burton (DOMÍNGUEZ, 2012). Desde então, todos os presidentes dos Estados Unidos têm renunciando à implementação da sessão III, que previa o direito de cidadãos e empresas estadunidenses

de processar, nas cortes do país, aqueles que utilizassem propriedades nacionalizadas por Cuba no início da revolução. Também se tem evitado a adoção da sessão IV, que impede a entrada no país de executivos ou acionistas de firmas que mantenham negócios com Cuba (SILVA, 2016).

Ainda na segunda administração Clinton, foram desativadas cerca de 14.000 minas instaladas pelos Estados Unidos ao redor da base de Guantánamo e aliviaram-se as restrições de viagens e de envio de remessas à Cuba. Havana, por sua vez, também adotou uma posição conciliatória e passou a cooperar com Washington em operações de combate ao narcotráfico (DOMÍNGUEZ, 2012). No início dos anos 2000, porém, as relações bilaterais voltaram a se deteriorar no governo de George W. Bush. Frente aos ataques terroristas de setembro de 2001, Cuba respondeu rapidamente, condenando as ações, oferecendo assistência médica e abrindo seu espaço aéreo e aeroportos às aeronaves estadunidenses para manobras e pousos de emergência; além de, nos meses seguintes, ter ratificado todas as convenções antiterrorismo da Organização das Nações Unidas (DOMÍNGUEZ, 2012).

O governo Bush objetou a cooperação cubana e as tensões voltaram a crescer em maio de 2002, quando John Bolton, Subsecretário de Estado para Controle de Armas e Assuntos de Segurança Internacional, acusou Cuba de manter um programa de armas biológicas e enquadrou o país no “eixo do mal”, com base em visitas de Fidel Castro a inimigos estadunidenses – como Líbia, Irã e Síria – no ano anterior (Ibidem, 2012). Ainda em 2002, por ocasião da comemoração do centenário da República cubana, Bush renovou as hostilidades ao governo de Castro, propondo sanções destinadas a fomentar a oposição interna ao mesmo, restringindo as viagens à ilha e expulsando diplomatas cubanos dos Estados Unidos (PÉREZ, 2006).

Quando Raúl Castro assumiu a liderança do regime cubano como presidente interino, em 2006, Havana novamente propôs negociações para melhorar as relações entre os países, ao mesmo tempo em que reafirmou sua resistência contra interferências externas. Contudo, Bush apenas reiterou a expectativa por uma “transição democrática pacífica” na ilha (DOMÍNGUEZ, 2012). Não obstante, em meados dos anos 2000, ficou claro que o esforço para isolar Cuba teve o efeito contrário de isolar os Estados Unidos em relação à América Latina, com a ascensão de líderes de centro-esquerda na região. Esses, não mais alinhados a Washington, passaram a pressionar pelo fim do embargo e pela reintegração de Cuba à comunidade interamericana (LEOGRANDE, 2015).

No início de 2008, Fidel Castro anunciou seu afastamento definitivo da presidência, em razão de problemas de saúde, e Raúl Castro assumiu como presidente efetivo após votação da Assembleia Nacional cubana. Apesar de levantar questionamentos, a transição não alterou as relações com os Estados Unidos, processo que só teve início após a eleição de Barack Obama, no final do mesmo ano (PECEQUILO, FORNER, 2015). Em sua campanha, Obama apontou a necessidade de modificar a política norte-americana em relação à Cuba, já que a adotada até então havia fracassado. Uma vez eleito, Obama eliminou as restrições impostas pelo governo Bush sobre viagens e envio de remessas ao país, a fim de facilitar as relações entre cubanos e cubano-americanos, e abriu a possibilidade de investimentos na ilha (LAMBRECHT, 2015).

Outra pauta importante colocada pela campanha de Obama foi o descongelamento das relações com Cuba. Tal proposta obteve apoio doméstico considerável, mas acabou sendo abandonada durante o seu primeiro mandato devido à forte oposição de grupos de interesse contrários à reconciliação com Havana. Essas e outras pressões internas, referentes à superação da recessão

econômica desencadeada pela crise de 2008 e à retirada das tropas estadunidenses do Afeganistão e do Iraque, frearam iniciativas mais contundentes (PECEQUILO, FORNER, 2015). Dessa forma, a primeira gestão Obama manteve a transição democrática como condição basilar para negociar com Cuba (DOMÍNGUEZ, 2012; LAMBRECHT, 2015).

Embora uma mudança de regime continuasse sendo um fator não-negociável para Cuba, Raúl Castro se mostrava aberto a negociar outros elementos da relação com os norte-americanos desde que assumira o poder. Em 2011, ele implementou uma ampla reestruturação da economia cubana para gradualmente substituir o modelo de planejamento centralizado no Estado pela forma de socialismo de mercado que vinha tendo sucesso na China e no Vietnã. Com a reeleição de Obama, em 2012, os Estados Unidos também se mostraram mais dispostos a reduzir as hostilidades e a se engajar na coexistência com a ilha (LEOGRANDE, 2015).

A situação começou a se reverter em meados de 2013, quando Havana e Washington iniciaram negociações secretas, sob mediação do governo do Canadá e do Papa Francisco, para acordar a normalização das relações bilaterais. Em dezembro de 2014, Obama e Raúl Castro anunciaram publicamente o descongelamento cubano-americano, que teve como primeiro ato uma operação de troca de prisioneiros entre os países. No ano seguinte, a administração Obama aliviou uma série de restrições sobre transações financeiras, vendas para empresas privadas, remessas e viagens para Cuba, além de ter retirado a ilha da lista de países financiadores do terrorismo do Departamento de Estado Americano. Por fim, ainda em 2015, Cuba e Estados Unidos reestabeleceram relações diplomáticas e reabriram suas embaixadas (Idem, 2015).

Essa transformação na política dos Estados Unidos para Cuba esteve inserida em um “processo mais amplo de ofensivas políticas globais, regionais e internas do governo Obama” (PECEQUILO, FORNER, 2015, p. 31). A política de projeção global de Obama procurou conter o poderio chinês no Pacífico através da assinatura da Parceria Transpacífica (TPP), ao mesmo tempo em que avançava sua posição na Europa através das negociações da Parceria Transatlântica (TTIP) e da expansão da União Europeia e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) até a Ucrânia, nos limites das fronteiras russas. No âmbito regional, Washington voltou a reafirmar sua hegemonia sobre o hemisfério ocidental, celebrando novos acordos de livre-comércio com a América Latina e militarizando o Atlântico Sul (Idem, 2015).

Em março de 2016, Obama se tornou o primeiro presidente estadunidense em exercício a visitar Cuba em 88 anos. Já em outubro do mesmo ano, os Estados Unidos, pela primeira vez em 24 anos, se abstiveram durante a votação de uma resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas contra o embargo comercial à Cuba. Apesar dos avanços históricos, porém, Obama deu início à um processo longo de reaproximação que, para ser efetivado, requeria não apenas decretos do executivo, mas ações que só podem ser levadas a cabo pelo próprio congresso norte-americano – à época e atualmente de maioria republicana –, e com o apoio de outras instituições e grupos de interesse. A impossibilidade de suspender o embargo à Cuba e fechar a base de Guantánamo, essa última também uma promessa de campanha de Obama, evidenciaram tais entraves.

Com a eleição de Donald Trump, no final de 2016, o progresso galgado pela gestão Obama – significativo, porém superficial, até mesmo pelo atrelamento da total normalização das relações com Cuba à outras esferas do governo norte-americano, para além do executivo – foi posto em jogo. Ao longo de sua campanha, se aproximando de grupos cubano-americanos linha-dura, Trump, adotando uma posição anticastrista e reivindicando a abertura política e econômica da

ilha, prometeu reverter todas as medidas praticadas pelo governo Obama. Trump teve, em relação a Cuba, a mesma posição adotada, por exemplo, frente ao Tratado de Livre-Comércio da América do Norte (NAFTA), à maior participação europeia no financiamento da OTAN, ao Acordo de Paris e ao tratado nuclear com o Irã: abandonar um acordo que, para ele, não beneficiava os Estados Unidos, mas apenas sua contraparte.

Em junho de 2017, Trump anunciou a revisão do acordo com Cuba, afirmando que o embargo contra Havana voltaria a ser reforçado através de novas restrições a viagens à ilha e da proibição às empresas norte-americanas de fazer negócios com o Grupo de Administração Empresarial (GAESA) – um conglomerado empresarial controlado pelas forças armadas e inteligência cubanas, responsável por 60% do comércio da ilha. Por outro lado, Trump não voltou atrás no que diz respeito ao reestabelecimento de relações diplomáticas com Cuba, mantendo a embaixada norte-americana em Havana aberta. Raúl Castro criticou a decisão de Trump e o retorno de Washington à retórica de mudança de regime na ilha, mas ainda se mostrava disposto a negociar com os Estados Unidos.

Em agosto do mesmo ano, relatos de que diplomatas norte-americanos em Havana estavam experimentando doenças misteriosas que resultaram em perdas auditivas e problemas cognitivos, supostamente causadas por uma “arma sônica” utilizada pelo governo cubano, deram à Trump um pretexto a mais para pôr em ação suas promessas de campanha. As medidas de bloqueio ao turismo e investimentos norte-americanos crescentes na ilha entraram em vigor em novembro e a equipe da embaixada americana em Havana foi reduzida em mais da metade, com Trump ordenando um corte equivalente na embaixada cubana em Washington (HUDDLESTON, 2017).

Em abril deste ano, Raúl Castro, que já havia anunciado que deixaria a presidência de Cuba em 2018 – ainda que permaneça como chefe das forças armadas e do partido comunista cubano –, foi substituído por Miguel Díaz-Canel Bermúdez, escolhido a dedo por Castro e eleito pela Assembleia Nacional. Apesar de Díaz-Canel, que já servia ao governo como vice-presidente desde 2013, ser o primeiro presidente do país que não pertence à família Castro e não participou da revolução cubana em sessenta anos, espera-se que o mesmo seja um presidente de continuidade. De fato, o mesmo tem mantido as políticas socioeconômicas adotadas por seu predecessor, que visam o aperfeiçoamento do regime socialista, não sua revogação. A política externa e o bom relacionamento com países não alinhados aos Estados Unidos também não devem sofrer alterações, como demonstrou o apoio de Díaz-Canel à reeleição de Nicolás Maduro na Venezuela (HUSAIN, 2018).

Em suma, a investida de Trump contra a normalização das relações com Havana é somente mais um recuo em um longo histórico de idas e vindas de governos norte-americanos no que se refere à Cuba. A despeito de uma retórica agressiva, que tem como base a parcela mais conservadora da população e do lobby cubano-americano dos Estados Unidos, e que por vezes é comparada ao discurso da Guerra Fria, Trump opera muito mais por uma lógica de revisionismo econômico. Nesse sentido, o presidente voltou a adotar sanções e a acirrar o embargo à ilha para exercer pressão sobre o regime cubano sem, no entanto, reverter por completo a maioria das iniciativas de Obama.

## Considerações Finais

A posição geográfica de Cuba confere ao país uma localização estratégica singular, ao mesmo tempo em que a condena às ingerências do gigante imperial do qual a ilha é vizinha. Essa possui um valor tático para os Estados Unidos, potência hegemônica cujo perímetro de segurança abrange todo o hemisfério ocidental, determinante para a consecução da política externa e de segurança norte-americanas. Durante o século XIX, após a consolidação das fronteiras estadunidenses e com o avanço de Washington em direção à América Central e ao Caribe, Cuba serviu, ainda, como base de teste para a diplomacia do dólar e a diplomacia das armas e, desde então, tem sido um termômetro das relações com a América Latina.

Destarte, frente às ingerências dos Estados Unidos na ilha ao longo de mais de meio século, justificadas por razões geopolíticas, geoeconômicas e ideológicas, Cuba iniciou um movimento revolucionário visando a conquista da sua independência. Uma vez vitoriosa, procurou permanecer associada a potências rivais aos Estados Unidos – como foi o caso da URSS, da Venezuela e, mais recentemente, da China e da Rússia – além de, sob os auspícios do bloco comunista, ter fomentado movimentos revolucionários dentro e fora do continente americano. Mesmo após o fim da Guerra Fria e da perda do seu maior patrocinador e parceiro comercial, Cuba, embora tendo realizado uma série de reformas domésticas, manteve uma forte resistência contra as intervenções estadunidenses.

Para Washington, a perda de Cuba como aliado direto e zona de influência norte-americana representou um grande trauma geopolítico. Desde então, o país tem tentado reaver o controle sobre Havana, adotando majoritariamente uma postura ofensiva, de modo a forçar, através de pressões políticas, econômicas e militares, uma mudança de regime na ilha. Porém, em situações muito pontuais e a passos tímidos, os Estados Unidos também buscaram uma reaproximação diplomática com Cuba. O descongelamento cubano-americano só se tornou realidade recentemente, no segundo governo Obama. Apesar de ter sido um evento histórico, mesmo então as negociações ocorreram de forma gradual e ainda tinham muito o que avançar.

Algumas das circunstâncias que possibilitaram o início desse processo de normalização das relações entre os Estados Unidos e Cuba foram: a redução relativa da ameaça posta aos interesses americanos pelo regime cubano, após o fim da Guerra Fria; a queda da influência sobre Washington do lobby cubano-americano – em parte por uma mudança de perfil dessa parcela da população, mas também por uma política de contenção e enfraquecimento de grupos anti-Castro praticada por Obama –; as mudanças realizadas em Cuba, sobretudo com a liderança de Raúl Castro; e a coordenação de toda a América Latina, sob governos de centro-esquerda, em organizações multilaterais e nas relações bilaterais para pressionar Washington a resolver o impasse com Cuba e dar fim ao embargo comercial.

O descongelamento cubano-americano fez parte de uma arremetida global e regional dos Estados Unidos que visava reenquadrar seus inimigos, fortalecendo sua posição nas bordas da Eurásia e reafirmando sua hegemonia não-compartilhada nas Américas. A reaproximação com a ilha seria um processo longo e dependeria de outros atores internos da política norte-americana, mas, com a mudança de governo no começo de 2017 e a volta dos republicanos ao poder, a mesma passou a ser questionada. Mais do que um político conservador e de retórica beligerante, Trump tem operado, em relação à Cuba e a outros temas da política externa norte-americana,

segundo uma racionalidade empresarial e nacionalista que tem sido utilizada para rever acordos feitos pelo país no passado e atualmente entendidos como desfavoráveis.

Embora não tenha revertido totalmente os avanços empreendidos por Obama, com as relações diplomáticas sendo mantidas, Trump tende a obstaculizar a normalização das relações com Havana. Isso pode significar tanto um atraso de alguns anos nesse processo, quanto uma nova incursão ao acirramento do embargo e das pressões sobre a ilha, dependendo do cenário político interno dos Estados Unidos nos próximos anos e da presença de atores externos em Cuba, como a China e a Rússia. Além disso, a questão também será influenciada pelos próprios desdobramentos políticos em Cuba, agora sob a liderança de um novo presidente.

## REFERÊNCIAS

- AYERBE, Luis Fernando. *A Revolução Cubana*. São Paulo: UNESP, 2004.
- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *De Martí a Fidel: A Revolução Cubana e a América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.
- BOESNER, Demetrio. *Relaciones Internacionales de America Latina: Breve Historia*. Venezuela: Editorial Nueva Sociedad, 2014.
- DOMÍNGUEZ, Jorge I. Reshaping the Relations Between the United States and Cuba. In DOMÍNGUEZ, Jorge I.; HERNÁNDEZ, Rafael; BARBERIA, Lorena G. (org.). *Debating U.S.-Cuba Relations: Shall We Play Ball?*. Nova Iorque: Taylor & Francis, p. 32-51, 2012.
- FIORI, José Luís. *Cuba e EUA, aproximação improvável*, publicado em *Le Monde Diplomatique*, 2008, Brasil. Disponível em: <<http://diplomatique.org.br/cuba-e-eua-aproximacao-improvavel>>. Acesso em: 27/06/2018.
- \_\_\_\_\_. *Nicholas Spykman e a América Latina*, publicado em *Carta Maior*, 2007. Disponível em: <<https://www.cartamaior.com.br/?/Coluna/Nicholas-Spykman-e-a-America-Latina/20843>>. Acesso em: 27/06/2018.
- FRIEDMAN, George. *The Geopolitics of U.S.-Cuba Relations*, Stratfor, 2014. Disponível em: <<https://worldview.stratfor.com/weekly/geopolitics-us-cuba-relations>>. Acesso em: 18/06/2018.
- HOBSBAWM, Eric J. *A Era dos Impérios*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- HOLMES, Ann-Marie. *The United States and Cuba 1898-1959*. Dissertação de Master of Arts in Diplomacy and Military Studies, apresentada à Hawai'i Pacific University, 2009.
- HUDDLESTON, Vicki. *Trump Is Returning Cuba Policy to the Cold War*, publicado em *The New York Times*. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2017/11/21/opinion/trump-cuba.html>>. Acesso em: 20/06/2018.
- HUSAIN, Shakir. *Cuba Sticks to Castro's Foreign Policy under New President*. *Dailysabah.com*. Disponível em: <<https://www.dailysabah.com/op-ed/2018/06/08/cuba-sticks-to-castros-foreign-policy-under-new-president>>. Acesso em: 20/06/2018.
- KISSINGER, Henry. *Diplomacy*. Simon and Schuster, 1994.

- LAMBRECHT, Lotte. *The US-Cuban Relationship in the 21st Century: From Foe to Friend?*. Dissertação em Master of Arts in American Studies, apresentada à Universiteit Gent, 2015.
- LEOGRANDE, William M. Normalizing US–Cuba Relations: Escaping the Shackles of the Past. *International Affairs*, 91 (3): p. 473–488, 2015.
- PECEQUILO, Cristina S. *A Política Externa dos Estados Unidos*. Rio Grande do Sul: UFRGS, 2011.
- PECEQUILO, Cristina S.; FORNER, Clarissa N. Os Estados Unidos e Cuba: Uma Agenda Intermestics. *Boletim Meridiano* 47, 16 (147), p. 27-33, 2015.
- PÉREZ, Louis A. *Cuba: Between Reform and Revolution*. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- SILVA, Marcos Antonio da. A retomada das Relações entre Cuba e EUA: o Fim da Guerra Fria na América Latina? In *XII Encontro Internacional da Associação Nacional de Pesquisadores de História das Américas (ANPHLAC)*, Campo Grande. Anais, 2016.
- SILVA, Marco Antonio da; JOHNSON, Guillermo A., ARCE, Anatólio M. A Revolução Cubana na Encruzilhada: a Crise dos Anos 90 e as Alternativas-Elementos para um Debate Ignorado. *Sociedade e Território*, 24 (2), p. 80- 102, 2012.
- SMITH, Robert Freeman. Os Estados Unidos e a América Latina, 1830-1930. In BETHELL, Leslie (org.). *História da América Latina, volume IV: de 1870 a 1930*. São Paulo/Brasília: Edusp/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo/Fundação Alexandre de Gusmão, p. 609-650, 2001.
- SPYKMAN, Nicholas J. *America's strategy in world politics: the United States and the balance of power*. Routledge, 2017.
- UTSET, Marial I. Imágenes en Conflicto: Cuba y la Presencia Imperial Norteamericana (1898-1902). In LORINI, Alessandra (org.). *Una Relación Íntima y Controvertida: Estados Unidos y Cuba entre los Siglos XIX y XX*. Firenze: Firenze University Press, 2005.
- ZAKARIA, Fareed. *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role*. Princeton: Princeton University Press, 1998.

# Indústria 4.0 e novas dimensões tecnológicas no centro da economia-mundo capitalista: perspectivas para o Brasil

## 4.0 Industry and new technological dimensions at the center of the capitalist world-economy: perspectives for Brazil

**HERMES MOREIRA JR.** | hermesmoreira@ufgd.edu.br

Doutor em Relações Internacionais pela UNESP (PPGRI San Tiago Dantas).  
Professor da Faculdade de Direito e Relações Internacionais na Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD).

**Recebimento do artigo** Janeiro de 2020 | **Aceite** Março de 2020

**Resumo** O debate sobre a liderança mundial está vinculado à capacidade de responder às novidades e demandas proporcionadas pela chamada Indústria 4.0. Como as relações econômicas que se desenvolvem dentro do sistema-mundo são caracterizadas por uma distribuição desigual da sofisticação tecnológica e da extração do excedente nas atividades de cada cadeia mercantil, poucas nações reúnem condições de conduzir suas economias nacionais dentro das características requeridas por esse processo. Nesse sentido, os países do centro da economia-mundo capitalista têm adotado políticas para fomentar a implantação das inovações da Indústria 4.0 em seus setores mais competitivos. Este texto visa contribuir com os debates a respeito da posição do Brasil em meio a tal disputa no centro do sistema. Para isso, é discutido o conceito de Indústria 4.0 e são apontados setores que já estão incorporando estas tecnologias às suas cadeias. Também são apresentadas as estratégias de 3 países do centro da economia-mundo, Estados Unidos, Alemanha e China. Por fim são indicados possíveis ações para viabilizar a participação brasileira nessas cadeias produtivas globais. **Palavras-Chave** Indústria 4.0; Revolução técnico-científica; Divisão internacional do trabalho.

**Abstract** The debate on global economic leadership is linked to the capability to respond demands brought about by the so-called 4.0 Industry. As the economic relations within the world-system are characterized by an uneven distribution of technological sophistication and extraction of surplus, few nations are able to conduct their national economies within the characteristics required by 4.0 Industry. Therefore, the countries at the core of the capitalist world-economy have adopted policies to encourage the implantation of innovations in their most competitive sectors. This paper aims to contribute to debates about Brazil's position in the midst of such a dispute at the core of the system. Thus, we discussed the concept of 4.0 Industry and pointed out sectors that are already incorporating these technologies. We also present the strategies of 3 countries in the center of the world economy, the United States, Germany and China. Finally, possible actions are indicated to enable Brazilian participation in global production chains. **Keywords** 4.0 Industry; Scientific and Technological Revolution; International Division of Labor.

## 1. Introduction

Robôs realizando tarefas domésticas ou cirurgias delicadas, automóveis circulando pelas vias sem a presença de motoristas, máquinas se comunicando entre si dentro de fábricas e controlando o ritmo da produção, objetos pessoais oferecendo informações a partir de um simples comando de voz. Durante as décadas de 1980 e 1990, tudo isso já ocupava o imaginário das pessoas a partir de livros, filmes e desenhos de ficção científica. Contudo, ao longo da última década, muito daquilo que parecia distopia ficcional passou a ocupar as manchetes dos principais veículos de informação não mais como “tecnologias do futuro”, mas sim como um retrato da realidade do presente.

Se tais novidades já rondavam o noticiário como “novidade científica”, “curiosidade”, “solução de problemas”, “ampliação de conforto”, “redução de custos” ou “aumento de produtividade”, a partir da reunião do Fórum Econômico Mundial de 2016, em Davos, na Suíça, passaram a ocupar centralidade nos debates acadêmicos como novo paradigma da produção e da economia mundial. Sob o tema de “Quarta Revolução Industrial”, a incorporação da Inteligência Artificial, do acesso aos grandes bancos de dados disponíveis na rede mundial de computadores, e a interconexão entre dispositivos eletroeletrônicos deixa de ser assunto de cientistas de laboratórios de pesquisa tecnológica e se torna pauta nos debates sobre formulação de políticas públicas, através da denominação Indústria 4.0.

Nesse sentido, a partir de Davos, os debates sobre o exercício da liderança econômica mundial passaram a estar vinculados à capacidade das nações de acompanhar as transformações e responder às demandas proporcionadas pela Indústria 4.0. Investimentos governamentais em pesquisa e desenvolvimento; financiamento público e privado a laboratórios dedicados à produção de ciência de fronteira; registros de patentes e direitos de propriedade intelectual em manufatura avançada, robótica, novos materiais, biotecnologia ou inteligência artificial; empresas adaptáveis à produção inteligente. Essas são as métricas que tornam passíveis de avaliação os países que devem ocupar posição central nesse paradigma emergente. Não obstante, poucas nações reúnem condições de conduzir suas sociedades a partir das características requeridas por esse paradigma. Tudo dentro da conformidade da economia-mundo capitalista.

As relações econômicas que se desenvolvem dentro do sistema-mundo são caracterizadas por uma distribuição desigual de extração do excedente nas atividades de cada cadeia mercantil. A capacidade de extração de excedentes mais rentáveis está ligada ao grau de domínio da sofisticação tecnológica embutida naquela cadeia. Mais do que o domínio do uso da sofisticação tecnológica dentro das cadeias mercantis, os países e as empresas buscam obter os chamados monopólios tecnológicos, que garantiriam a tais agentes a possibilidade de explorar exclusivamente, por maior escala de tempo, os excedentes desse alto grau de especialização e sofisticação tecnológica.

Nesse sentido, a hipótese desse texto é que os países do centro da economia-mundo capitalista têm reunido condições de adotar políticas para fomentar a implantação das inovações da Indústria 4.0 em seus setores mais competitivos, ampliando “monopólios relativos de produção” e, conseqüentemente, maximizando a acumulação e acirrando a disputa pela liderança hegemônica no sistema-mundo. Complementarmente, também visa contribuir com os debates a respeito da posição do Brasil em meio a tal disputa no centro do sistema.

Para isso, com base no recurso à literatura que já se debruça sobre o conceito de Indústria 4.0, ou Quarta Revolução Industrial, nas pesquisas desenvolvidas pelo Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), e a partir da abordagem oferecida pelos autores clássicos da perspectiva da Economia Política dos Sistemas-Mundo, discutimos o conceito de Indústria 4.0 e apontamos setores que já estão incorporando estas tecnologias às suas cadeias. Posteriormente, são apresentadas as estratégias de 3 países do centro da economia-mundo, Alemanha, Estados Unidos e China. Por fim são indicados possíveis reflexos a partir da natureza da participação brasileira nas cadeias produtivas globais da Indústria 4.0.

## 1. Monopólios Tecnológicos

Há condicionantes que interferem na capacidade de diferentes países responderem às demandas da Indústria 4.0. A questão é que não se tratam apenas de variáveis domésticas relacionadas ao vigor e dinamismo das economias locais. Tampouco a opções de políticas públicas adotadas em virtude de uma correlação de forças existente no cotidiano da política interna destas nações. Há aspectos estruturais que condicionam o desenvolvimento das nações e conformam suas capacidades e aspirações no cenário internacional, uma vez que enxergamos como variável precípua dessa discussão a macrodistância Centro-Periferia que define os papéis de cada ator integrante da Divisão Internacional do Trabalho estabelecida pela estrutura econômica do Sistema-Mundo Moderno.

A concepção de que o processo de liderança na inovação tecnológica está ligado à manutenção da condição de centro hegemônico no ciclo sistêmico de acumulação deriva da interpretação de que a economia mundial se constitui como um sistema interconectado. Tal interpretação é fundamentada por Immanuel Wallerstein ao considerar o atual desenvolvimento histórico do sistema internacional com base no que ele denomina de Sistema-Mundo, em sua trilogia *The Modern World-System*. Segundo Wallerstein (1979), o sistema social histórico chamado Sistema-Mundo surgiu no século XVI na Europa e hoje abarca todo o globo terrestre. Neste sistema, o todo pode ser decomposto em vários subsistemas: o econômico, formado pelas cadeias mercantis; o interestatal, formado pelas diferentes jurisdições políticas, chamadas Estados nacionais formalmente soberanos; o ideológico, formado pelo conjunto de ideias, valores, conceitos (morais, políticos, científicos, econômicos etc.) que funcionam como uma espécie de programa mental do mundo moderno (VIEIRA; FERREIRA, 2013).

Para Wallerstein, portanto, a unidade correta de análise das relações internacionais, consequentemente da economia mundial, é o sistema mundial, espaço de uma ampla gama de grupos sociais em contato e principalmente em conflito uns com os outros. Um sistema que possui limites, estruturas, regras de legitimação e coerência, que são definidos por entidades econômico-materiais baseadas em uma divisão extensiva do trabalho e que contém em seu seio uma multiplicidade de culturas (WALLERSTEIN, 1979, p. 489). Como reitera diversas vezes Wallerstein em sua obra, o capitalismo foi capaz de florescer justamente porque o sistema-mundo contém dentro de seus limites não apenas um, mas múltiplos sistemas políticos. O capitalismo, como modelo econômico, se baseia no fato de que os fatores econômicos operam no seio de uma arena maior do que qualquer entidade política pode controlar totalmente. Isso dá aos capitalistas uma

liberdade de manobra que tem uma base estrutural, haja vista que no âmbito do sistema-mundo as dimensões de uma economia-mundo são estabelecidas em função do estado da tecnologia, em particular das possibilidades de transporte e comunicação dentro de seus limites. Dado que isto é algo submetido a uma dinâmica de mudanças constantes, os limites de uma economia-mundo são sempre fluidos.

A economia-mundo se sustenta na inter-relação entre um núcleo central e áreas periféricas<sup>1</sup>. Essa divisão, segundo Wallerstein, supõe uma hierarquia na distribuição das tarefas da economia-mundo, cujos países centrais exercem atividades que requerem maiores níveis de qualificação e capitalização, ao passo que as áreas periféricas trabalham com atividades econômicas menos complexas. Nesse sentido, o processo de desenvolvimento de uma economia-mundo tende a ampliar ainda mais a distância de níveis social e econômico entre centro e periferia, sobretudo quando calcados em processos de inovação tecnológica (WALLERSTEIN, 1979, p. 493). Na seara do domínio da sofisticação tecnológica dentro das cadeias mercantis, os países e as empresas buscam obter os chamados monopólios tecnológicos, que garantiriam a eles a possibilidade de explorar exclusivamente, por maior escala de tempo, os excedentes desse alto grau de especialização e sofisticação tecnológica. Na busca da “maximização da acumulação”, competem pelo capital circulante e pelo estabelecimento dos “monopólios relativos de produção” que se tornarão “locus de operações monopolizadas de alto lucro” (WALLERSTEIN, 2001, p. 121-126). Esses monopólios podem ser alcançados a partir de três ajustes no campo da produção: 1) baixar o custo de produção de produtos competitivos; 2) encontrar novos compradores para os produtos competitivos; 3) descobrir novos produtos para produzir, os quais estarão sujeitos aos monopólios relativos e ainda terão um mercado significativo a explorar.

Diante dessa situação, Estados e empresas estimulam a aceleração do progresso científico e tecnológico, impulsionando um movimento de constante renovação dos processos produtivos, desencadeando ondas de “destruição criadora”, como na dinâmica observada por Joseph Schumpeter (1961), que faz do capitalismo um sistema predominantemente evolucionário, cuja base de sustentação é a recorrente superação de suas bases tecnoeconômicas. Nesse sentido, os novos paradigmas tecnológicos, que levam ao aumento da produtividade ou à diferenciação dos produtos finais, permitem a Estados e empresas ampliarem seus níveis globais de lucro e promovem uma expansão renovada da economia-mundo.

A maior ou menor destreza em conceber e controlar processos de inovação e sofisticação tecnológica distingue atores centrais e periféricos, hierarquizando-os e dotando os primeiros de maiores condições de exercício de poder no sistema-mundo. Portanto, em virtude das constantes renovações e evoluções tecnoeconômicas, os atores que visam a manutenção de sua condição central na economia-mundo não se estabelecem por meio do controle de um setor, do desenvolvimento de uma técnica ou do comércio de uma mercadoria, mas sim em razão da capacidade permanente de criar novas combinações, ou seja, de dominar a lógica do processo inovativo. Como observa Benjamin (2018), a vantagem que possuem nessa situação, não no controle de uma inovação em específico, mas na capacidade permanente de inovar, é a possibilidade de re-

---

1 O modelo de Wallerstein reconhece também a existência de áreas que ele chama de semiperiferia. Elas se encontram em um espaço intermediário entre o centro e a periferia em uma série de dimensões, tais como a complexidade das atividades econômicas, a força do aparato estatal, etc. Podem ter sido áreas centrais em versões anteriores do sistema-mundo, bem como áreas periféricas promovidas pelas condições dinâmicas da economia-mundo em expansão. Para maiores discussões sobre a semiperiferia, ver: LIMA, 2007; BRUSSI, 2015; OURIQUES; VIEIRA, 2017.

criar as condições para a manutenção da posição de comando sempre que seu *status* hierárquico se encontra ameaçado por seus contendores na divisão internacional do trabalho.

Em suas pesquisas, Wallerstein identifica que o terceiro ajuste, promovido através de “mudanças tecnológicas, isto é, pela criação de produtos novos, chamados de ponta”, deve ser entendido como “locus de operações monopolizadas de alto lucro” (2001, p. 126). Denota dessa análise, que no ambiente da competição capitalista que caracteriza o sistema mundial da economia-mundo, torna-se essencial o controle dos monopólios tecnológicos com vistas à acumulação do capital. E para isso, os Estados trabalham no sentido de evitar que seus concorrentes se encontrem em condições de romper seus monopólios e ocupar as posições exclusivas conquistadas.

É importante ter em mente a observação de Giovanni Arrighi, para quem “os Estados não são unidades de maximização de lucro, não organizam e não controlam as atividades econômicas que se encontram em suas jurisdições tão estreita e diretamente quanto as empresas capitalistas”, mas “podem, em algum grau, agir sobre as modalidades pelas quais a divisão social do trabalho opera” (ARRIGHI, 1997, p. 152-154). Desse modo, agem restringindo ou aumentando a liberdade de assumir ou iniciar atividades econômicas específicas, podendo interferir de modo a melhorar algumas atividades para fazê-las atingir o status de núcleo orgânico ou evitar o rebaixamento de outras em meio à competição internacional. Como veremos na sequência da discussão, os temas da Indústria 4.0 e a possível mudança paradigmática rumo a uma Quarta Revolução Industrial são o objeto de disputa e apropriação dos países que ocupam posições centrais na divisão internacional do trabalho e que pretendem garantir a manutenção de seus processos de acumulação através de novos monopólios tecnológicos.

## 2. A Indústria 4.0

Ao pautar a “Quarta Revolução Industrial” como tema do Fórum Econômico Mundial de 2016, Klaus Schwab popularizou a expressão e conseguiu atrair a atenção da imprensa, governos e academia para os desdobramentos da Indústria 4.0. Engenheiro, Economista e Fundador/Presidente do Fórum Econômico Mundial, Schwab havia acabado de publicar o livro *A Quarta Revolução Industrial* (SCHWAB, 2016), e foi responsável por uma inflexão nos debates que vinham ganhando força dentro do Fórum desde a crise de 2008, como o da ampliação da desigualdade no mundo e da concentração de renda e riqueza (OXFAM, 2016).

Não obstante, a menção sobre a Quarta Revolução Industrial chamou atenção a um movimento de incorporação de um conjunto de tecnologias à agenda de pesquisa e desenvolvimento de novos produtos dentro das economias avançadas. Como veremos mais adiante, quando o assunto veio à tona no espaço mais importante de definição da agenda econômica global, governos das mais importantes potências mundiais já haviam preparado e lançado estratégias para adequar suas economias aos preceitos dessa indústria do século XXI. Mas, efetivamente, do que se trata esse conceito de Indústria 4.0, que seria o paradigma da Quarta Revolução Industrial?

De acordo com Schwab (2016), as transformações que devem ocorrer no campo da indústria a partir da assimilação dos novos paradigmas científico-tecnológicos gerarão impactos radicais sobre a produção, o consumo e as formas de sociabilidade. Para ele, isso deve representar um impacto semelhante ao desencadeado pela Revolução Agrícola de 10 mil anos atrás e

pela Indústria Moderna, no início do Século XVIII. Nesse sentido, Schwab defende a tese de que estaríamos atravessando uma nova revolução industrial, a Quarta Revolução Industrial.

Tomando por referência alguma literatura consolidada sobre os processos que levaram às revoluções industriais anteriores (LANDES, 2003; FRIEDEN, 2008; NAYYAR, 2014; RIFKIN, 2014), é possível identificar elementos constitutivos dessas conjunturas disruptivas. A Primeira Revolução Industrial, por volta de 1780, teve como epicentro a Inglaterra, onde o uso da tecnologia da energia a vapor movida a carvão e petróleo permitiu que um novo paradigma se estabelecesse na indústria, a mecanização. Desse modo, a substituição da manufatura artesã pelos teares mecânicos proporcionou o primeiro grande salto qualitativo em escala no campo da produção. Menos de um século depois, por volta de 1850, a transição rumo à Segunda Revolução Industrial adquire força significativa nos Estados Unidos, com a incorporação da energia elétrica aos processos produtivos e o advento da linha de montagem, permitindo que paradigma da produção vertical em massa se consolidasse, sobretudo impulsionado pelo sucesso da indústria automobilística. Mais de um século e duas grandes guerras ultrapassados, com a reprodução do paradigma de produção e consumo reproduzido mundo afora, o aprimoramento e massificação da comunicação e do gerenciamento a partir da informatização possibilitou o estabelecimento de uma Terceira Revolução Industrial a partir da década de 1970, na qual os computadores passaram a ocupar papel central em razão da possibilidade de armazenagem de dados e controle de processos produtivos mesmo à distância. Assim se configurou não apenas a ampliação das condições de produtividade, mas toda uma reorientação no gerenciamento das estruturas produtivas, passíveis de serem organizadas de maneira descentralizada e interconectada, possibilitando que esta revolução se desdobrasse nos Estados Unidos e na Ásia, sobretudo no Japão, de maneira integrada.

Partindo dessa estrutura, observamos que o epicentro dessa chamada Quarta Revolução Industrial representa a disputa pela hegemonia no sistema, se apresentando a partir da Alemanha, dos Estados Unidos e da China (MANYIKA, 2012; BRYNJOLFSSON; McAFEE, 2016; PISTONO, 2017; PIRES, 2018). É importante destacar que em cada um dos momentos de ruptura de uma nova revolução industrial anterior o Sistema-Mundo vivia um momento de transição hegemônica em seu ciclo sistêmico de acumulação. Como observado por Giovanni Arrighi (1996), o novo posicionamento de poder hegemônico no processo de transição dos ciclos sistêmicos se conforma respaldado por uma inovação institucional e por novas formas de manifestação de liderança tecnológica no âmbito da produção.

Nos últimos anos, estes países que disputam a liderança hegemônica em tempos de crise do atual ciclo sistêmico de acumulação (ARRIGHI, 2008) têm se engajado na incorporação das tecnologias da chamada Indústria 4.0 aos seus modelos produtivos e gerenciais. Tentando estabelecer, assim, um novo paradigma a partir da análise de grandes bancos de dados (Big Data) disponíveis na rede mundial de computadores. Com a análise de Big Data, novas formas de organização da produção e do consumo podem ser estabelecidas por meio das chamadas Internet das Coisas e Internet dos Serviços. Assim, é possível conceber fábricas autogestionadas, cidades autogeridas, veículos autônomos, impressoras 3D personalizadas, aplicativos de solução de problemas, redes de sociabilidade remotas, recombinações genéticas e moleculares, e uma série de outras facilidades exploradas a partir do acesso algorítmico a estes grandes bancos de dados. Dando origem, portanto, a um dispositivo de automatização e autonomização sustentados pelo desenvolvimento de uma forma de inteligência artificial. Desse modo, para Schwab, a Quarta Revolução Industrial, ou Revolução 4.0,

se materializaria nas categorias física, digital e biológica. Veremos, a seguir, como os países centrais têm se dedicado a estes temas em suas estratégias de impulsionar a Indústria 4.0.

### 3. Estratégias dos países centrais para a Indústria 4.0

Países que já alcançaram um nível de desenvolvimento científico e tecnológico elevado e ocupam uma condição favorável nos processos de acumulação dentro da Divisão Internacional do Trabalho pretendem estabelecer uma espécie de congelamento das “desigualdades internacionais” (MENEZES, 2013). Isso se dá por meio de políticas industriais e de ciência & tecnologia capazes de ofertar maior quantidade de recursos a serem investidos no desenvolvimento científico e tecnológico; fortalecimento do poder de compra do governo para fortalecer as capacidades de agentes nacionais; manutenção do controle de setores estratégicos nacionais e busca de controle de setores estratégicos no exterior; proteção de indústrias em setores vulneráveis; restrições à competição internacional alheia a monopólios ou oligopólios.

Seguindo essa tendência, buscam viabilizar projetos com alta articulação entre suas políticas macroeconômica, industrial e tecnológica. Deixando claro que a aquisição e uso de conhecimentos e progresso técnico é fator responsável pela diferenciação econômica, social e política entre os países, pois se trata de elemento fundamental na disputa geopolítica no âmbito do Sistema-Mundo.

No âmbito da Indústria 4.0, Alemanha, Estados Unidos e China possuem estratégias mais avançadas de articulação entre governos nacionais e agentes privados para alcançar os monopólios tecnológicos que lhes garantirão maiores condições de acumulação de capital e, mais ainda, possibilidade de conduzir o paradigma tecnológico dentro do próximo ciclo sistêmico de acumulação, em razão da conjuntura transitória em que se encontra a economia-mundo capitalista. Mais do que estratégias nacionais de desenvolvimento científico-tecnológico, os programas que veremos a seguir trabalham com a noção de que a inovação não deve ser tratada como política de desenvolvimento, mas sim como política de manutenção de liderança dentro das cadeias estabelecidas na atual Divisão Internacional do Trabalho.

#### 3.1 A *Industrie 4.0* da GTAI na Alemanha

Um documento publicado no ano de 2014 pela Agência Alemã de Investimento e Comércio (GTAI) sob o título “*Industrie 4.0: smart manufacturing for the future*”, sistematiza um conjunto de ideias e estratégias promovidas pelo governo alemão em parceria com grupos industriais e instituições universitárias desde 2011 e que levava o nome de “Indústria 4.0”. Com o objetivo de manter a posição da Alemanha como líder mundial em indústrias e exportações de alta tecnologia, o “*Industrie 4.0*” visava garantir a competitividade industrial alemã a partir da priorização do uso de tecnologias de informação industrial (IEDI, 2017b).

Na prática, isso significava estimular o desenvolvimento de tecnologias de informação voltadas à integração das instalações produtivas e dos sistemas de comunicação e gerenciamento

de grandes setores industriais, promovendo o florescimento de sistemas ciber-físicos nas plantas industriais, dando origem às chamadas fábricas inteligentes. Através de estímulo e financiamento governamental, a ideia por trás do programa é a de transformar a Alemanha na promotora e exportadora do modelo de plantas industriais com integração ciber-físicas, capazes de se comunicarem interna e externamente de forma autônoma e independente, de ajustarem níveis de produção de acordo com custos, tempo, logística, segurança, sustentabilidade do produto e garantir aumento da produtividade e eficiência das indústrias. Grandes grupos como a Bosch e a SAP já incorporaram esse paradigma a seus processos produtivos, e outras empresas dos setores de tecnologia de automação, fabricação de máquinas para a indústria de transformação, produção automobilística, fármacos e química já trabalham em cooperação com laboratórios de universidades e agências governamentais para desenvolver projetos que otimizem suas unidades com sistemas ciber-físicos e estabelecimento de fábricas inteligentes. Desse modo, desafios sistêmicos como a escassez de recursos naturais, a mudança da chave na matriz energética mundial, a mobilidade sustentável e o peso das mudanças demográficas podem ser conduzidos sob a liderança do paradigma de integração ciber-física da indústria 4.0 concebida a partir da Alemanha.

### 3.2 O *National Strategic Plan For Advanced Manufacturing* nos Estados Unidos:

Elaborado ainda dentro do governo de Barack Obama, como parte da estratégia nacional de inovação dos Estados Unidos, o *National Strategic Plan for Advanced Manufacturing* tem por objetivo sustentar a produção de alta intensidade tecnológica em solo norte-americano. Em razão do peso que a indústria de alta tecnologia possui na geração de empregos de alta renda, na constituição do PIB, nas exportações de produtos manufaturados e nos gastos com pesquisa e desenvolvimento, a opção feita pelo governo federal durante a recuperação da crise econômica de 2007/2008 por um movimento de incentivo a tecnologias de fronteira visava não apenas reativar o ciclo de crescimento econômico baseado na produção, mas apostar em tecnologias portadoras de futuro que pudessem garantir aos Estados Unidos condições de manter a liderança do ciclo de acumulação da economia-mundo capitalista (MOREIRA Jr., 2016).

Nesse sentido, a manufatura avançada se encontra com o paradigma da Quarta Revolução Industrial ao compatibilizar pesquisas com materiais oriundos das ciências físicas e biológicas, como a nanotecnologia, a bioquímica, a biotecnologia, com a coordenação de informações a partir de redes e com vistas à automação. Dessa fusão, nasce a manufatura avançada. Com forte investimento federal em pesquisas nas áreas de Ciências, Engenharias e Matemática, combinado a parcerias público-privadas na constituição de uma rede nacional de Institutos Regionais de Inovação Industrial, áreas como a de bioengenharia, medicina regenerativa, produtos farmacêuticos, materiais avançados, eletrônica híbrida e design digital foram alçadas à condição de conhecimento de fronteira em comparação ao restante do mundo (IEDI, 2017c). Estimuladas por um gigantesco mecanismo de compras governamentais e incentivos às exportações, a manufatura avançada, em diálogo com setores alinhados à Quarta Revolução Industrial, sobretudo no que tange às categorias de inovação na área de bioprodução tecnológica, adquire importância fundamental na agenda econômica e de segurança nacional estadunidense.

### 3.3 O Programa *Made in China 2025* do governo chinês:

Elaborado pelo Conselho de Estado Chinês e conduzido pelo Ministério da Indústria e Tecnologia, o programa *Made In China 2025* é uma espécie de resposta preventiva do governo à redução da competitividade chinesa frente ao mais baixo custo de mão de obra nos países periféricos, que pode impactar no deslocamento da produção industrial tradicional chinesa, bem como aos avanços tecnológicos e seus ganhos de eficiência por parte das principais empresas concorrentes nos países desenvolvidos, à medida que elas incorporam a lógica da Indústria 4.0 às suas plataformas produtivas. Com efeito, o programa canaliza recursos financeiros para empresas públicas e privadas, reorienta políticas fiscais e tributárias, reorganiza institucionalmente políticas voltadas à propriedade intelectual e aos recursos humanos, e visa desafiar as corporações internacionais líderes através da internacionalização de marcas chinesas em nichos de alta tecnologia. Para isso, busca promoção integrada e digital dos serviços destinados ao setor industrial, e aplicação de métodos verdes de produção (IEDI, 2018).

A meta do *Made in China 2025* é atingir o topo da cadeia de valor da indústria de transformação, fugindo da armadilha da renda média em três etapas: até 2025 modernizando os setores industriais promovendo o impulso em tecnologias de manufatura inteligente, eficiência energética e liderando cadeias globais de valor da indústria de alta complexidade; a segunda etapa até 2035, com o desenvolvimento de inovação autóctone, sem a necessidade de importar tecnologias portadoras de futuro de competidores internacionais; e até 2049 a última etapa, no ano do centenário da revolução chinesa, com a intenção de figurar como líder mundial nos principais setores industriais de alta tecnologia.

Para alcançar as metas do *Made in China 2025*, algumas diretrizes para a indústria no país foram elaboradas pelo Conselho de Estado Chinês: desenvolvimento impulsionado pela inovação, acompanhado de inovação colaborativa e transindustrial com tecnologias inteligentes e em rede; competição com alta qualidade, com estabelecimento de leis e regulamentos padronizados para a supervisão e controle de qualidade compatíveis com a concorrência internacional; desenvolvimento verde, com aplicação de tecnologias, equipamentos e processos de produção limpa e economia de energia, visando o desenvolvimento sustentável como foco da dinâmica industrial; otimização da estrutura industrial através do empreendimento de *clusters* capazes de atualizar as indústrias tradicionais com base nos dispositivos de manufatura avançada e inteligente; desenvolvimento de talentos com perfis pessoal, técnico e gerencial voltados às demandas da indústria moderna; e, planejamento pragmático, de longo prazo, orientado para o mercado e liderado pelo governo, com desenvolvimento independente, mas aberto à cooperação mundial.

Desse modo, entende o governo chinês, seria possível reduzir a dependência da China de tecnologia estrangeira e elevar a contribuição das atividades de ciência, tecnologia e inovação no país compatíveis com os preceitos da Quarta Revolução Industrial e da competição sistêmica internacional, estimulando projetos em novas áreas tecnológicas, como novos materiais e impressão 3D, biotecnologia, tecnologia de informação eletrônica, tecnologia elétrico-mecânica integrativa, e de tecnologia avançada de eficiência energética.

## 4. Desafios ao Brasil no mundo da Indústria 4.0

A Quarta Revolução Industrial e os desdobramentos de sua Indústria 4.0 têm sido destaque na agenda não somente dos especialistas no âmbito do Fórum Econômico Mundial, mas naturalmente se tornou preocupação também de estudiosos, empresários e *policy makers* no Brasil (IEDI, 2017a). O fato do Brasil ter atrasado seu engajamento em uma verdadeira estratégia de desenvolvimento industrial e tecnológico no bojo da revolução técnico-científica dos anos 80 fez com que ele ficasse alijado das cadeias globais de valor no processo de reestruturação produtiva da economia-mundo capitalista entre as décadas de 90 e 2000.

Ao contrário dos países asiáticos, que puderam convergir suas políticas nacionais às transformações sistêmicas que se desenrolaram nesse período, o Brasil se vê incapaz de ocupar espaços de destaque nos nódulos tecnológicos das cadeias mercantis que vêm surgindo. Por sua vez, a grande demanda dos novos consumidores mundiais por *commodities* minerais e agrícolas, bem como produtos alimentícios, empurrou o Brasil para a exploração de um conjunto de vantagens comparativas de caráter primário-exportadoras, distanciando ainda mais a economia nacional das cadeias produtivas baseadas em bens de alta complexidade econômica. O resultado disso: maior especialização regressiva e desindustrialização. O país pagou caro pelos anos de distanciamento de qualquer projeto de desenvolvimento nacional baseado em uma estratégia de inserção internacional fundamentada nos avanços científico-tecnológicos

Para a situação atual brasileira, depreende-se a necessidade de abandono de qualquer perspectiva de desenvolvimento associado-dependente, e o restabelecimento de uma clara estratégia de inserção internacional autônoma, com bases domésticas de adaptação da estrutura produtiva às necessidades e oportunidades da Indústria 4.0. Assim, alguns elementos são essenciais para qualificar essa estratégia:

- uma política macroeconômica que auxilie a competitividade internacional da estrutura produtiva brasileira, com taxas de juros reais compatíveis com as demandas por investimento privado e uma taxa de câmbio que viabilize a concorrência dos produtos nacionais no exterior;

- uma política comercial que efetivamente diversifique as parcerias comerciais brasileira, abrindo novos mercados, estabelecendo acordos bilaterais e com blocos comerciais, promovendo a imagem das exportações brasileiras no exterior, aliando à imagem de grande exportador de *commodities*, também a imagem de produtor de bens de consumo e tecnologia, bem como a prestação de serviços;

- reformas institucionais para facilitar a atração de investimentos externo direto, respeitando as regulamentações ambientais e trabalhistas, tão caras ao nosso sistema socioambiental, mas que ofereça condições de estabelecimento de empresas estrangeiras em parceria com indústrias nacionais, por meio de acordos que prevejam acesso preferencial a mercados em troca de compartilhamento e transferência de tecnologia, ou criação de *Joint Ventures* para atuação internacional;

- investimentos significativos em obras de infraestrutura e procedimentos logísticos, acompanhado de gestão eficiente e regulamentada dos serviços públicos e concessionários desse setor;

- financiamento público, via agências de fomento e bancos de desenvolvimento, a setores estratégicos para incorporação das disrupções tecnológicas da Indústria 4.0;

– formação qualificada de mão de obra especializada em níveis técnico, graduado e pós-graduado em áreas diretas e correlatas para atuação com as interfaces oriundas da Indústria 4.0 e seus desdobramentos, como inteligência artificial, *blockchain*, tecnologia 3D e *Big Data*;

– consolidação de parques tecnológicos, laboratórios públicos, e institutos de ciência e tecnologia em constante diálogo com universidades, centros de pesquisa e pós-graduação e indústrias, promovendo transbordamento das pesquisas acadêmicas para produtos aplicados e comercializáveis;

A retomada de um projeto de inserção internacional que articule política industrial para conformação de um parque produtivo diversificado e tecnológico, aliado a incentivo à formação técnico-científica com foco em mão de obra especializada na promoção de inovação e desenvolvimento, em sintonia com uma política comercial e de atração de investimentos condizente com as reais necessidades de modernização do país, poderão levar o Brasil a apresentar condições de aproveitar as transformações conjunturais pelas quais passará o Sistema Interestatal na esteira das revoluções tecnológicas assistidas pela economia-mundo capitalista nos anos vindouros. Caso contrário, “robôs roubarão nossos empregos” e teremos sim, muitos problemas.

## Considerações Finais

Traçar cenários para planejar estratégias de inserção internacional e formular políticas públicas é um dos trabalhos mais desafiadores a quaisquer analistas políticos e econômicos. Contudo, essa tarefa se torna ainda mais complexa quando o horizonte apresenta como principal força dinâmica a transição de paradigmas científicos e tecnológicos. Não é arriscado dizer que os analistas contemporâneos se encontrem diante desse desafio, visto que os recentes avanços tecnológicos e suas respectivas combinações tendem a consolidar inovações disruptivas com efeitos sociais e econômicos, além de possivelmente geopolíticos, ainda imprevisíveis.

A incorporação de tecnologias como a análise de Big Data a redes sociais ou prestação de serviços, a assimilação da internet aos equipamentos industriais e acessórios domésticos, ou o desenvolvimento de manufaturas integradas digitalmente e potencializadas por novos materiais na indústria ou na biomedicina, pode oferecer aos detentores de tais conhecimentos possibilidades ainda não estimadas de distanciamento na posse de recursos econômicos e estratégicos. A corrida para a conquista desses monopólios e garantia de acumulação proporciona pelos frutos dessa liderança já está posta no centro do sistema-mundo. Enquanto isso, os países periféricos e semiperiféricos pouco vislumbram além de tentar se beneficiar com o acesso a essas tecnologias ou a participação – periférica – no desenvolvimento desses arranjos vindouros.

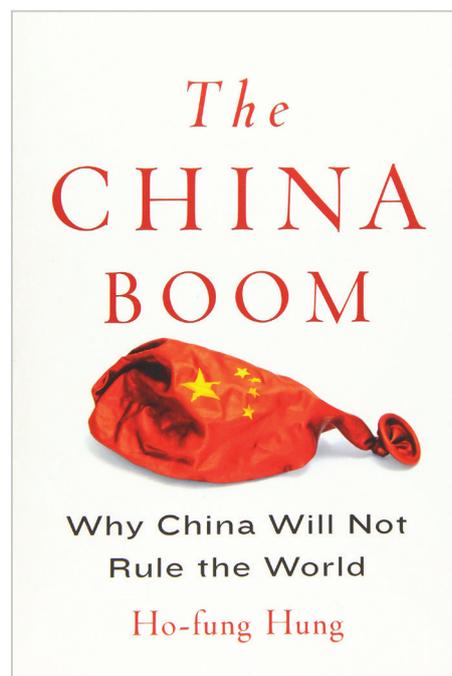
Alemanha, Estados Unidos e China, em razão da capacidade estatal de planejamento e execução de estratégias focadas em ciência, tecnologia e inovação despontam como principais competidores nessas arenas. A simbiose entre grandes corporações empresariais, sistemas financeiros altamente dinâmicos, centros de pesquisa inovadores e estado fortemente participativo oferece como resultado destaque, em maior ou menor medida de acordo com a estratégia estabelecida, nos setores citados acima. Conseqüentemente, além de colher os frutos desse processo, enfrentarão as batalhas decorrentes dessa disputa.

Por outro lado, o Brasil, cuja lista de questões a serem priorizadas pela sua elite política, econômica e intelectual já apresenta enormes desafios, ganha mais um item: a necessidade de dar um amplo salto tecnológico que evite que o país despenque mais ainda na hierarquia da economia-mundo e fique completamente desconectado das cadeias produtivas de alta intensidade tecnológica, assim como do acesso aos dispositivos de uso e controle das inovações que devem afetar o cotidiano de centenas de milhões de habitantes mundo afora. Dado o cenário vivido ao longo das últimas décadas, e o presente desenhado a nosso país, se algumas das condições apontadas nesse texto não forem conduzidas, a lista de questões prioritárias deve ganhar mais um item de caráter perene.

## REFERÊNCIAS

- ARRIGHI, Giovanni. *O Longo Século XX: Dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.
- \_\_\_\_\_. *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis, Vozes, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.
- BRYNJOLFSSON, Erik.; McAfee, Andrew. *A Segunda Era das Máquinas: trabalho, progresso e prosperidade em uma época de tecnologias brilhantes*. São Paulo: Alta Books, 2016.
- BRUSSI, Antônio José Escobar. *Semiperiféria: Uma revisitação*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015.
- FRIEDEN, Jeffrey. *Capitalismo Global: história econômica e política do século XX*. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.
- IEDI (Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial). Indústria 4.0: Desafios e Oportunidades para o Brasil. São Paulo, *Carta IEDI*, No. 797, 21.07.2017, 23 p., 2017a.
- \_\_\_\_\_. Indústria 4.0: A política industrial da Alemanha para o futuro. São Paulo, *Carta IEDI*, No. 807, 29.09.2017, 30 p., 2017b.
- \_\_\_\_\_. Indústria 4.0: O plano estratégico da Manufatura Avançada nos Estados Unidos. São Paulo, *Carta IEDI*, No. 820, 11.12.2017, 38 p., 2017c.
- \_\_\_\_\_. Indústria 4.0: A iniciativa Made in China 2025. São Paulo, *Carta IEDI*, No. 827, 26.01.2018, 38 p., 2018.
- LANDES, David. *A Riqueza e a Pobreza das Nações*. Por que algumas são tão ricas e outras são tão pobres. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.
- LIMA, Pedro Garrido C. *Posicionamento no sistema mundial e semiperiféria: evidências empíricas por meio de análise exploratória de dados no período 1950-2003*. Niterói, Universidade Federal Fluminense, Dissertação de Mestrado, 2007.
- MANYIKA, James. *Manufacturing the future: the next era of global growth and innovation*. New York: McKinsey Global Institute, 2012.

- MENEZES, Henrique Z. *O Conflito Estados Unidos-Brasil sobre a Organização do Regime Internacional de Propriedade Intelectual no Século XXI: da 'Agenda de Patentes' à 'Agenda do Desenvolvimento'*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - UNICAMP, 2013.
- MOREIRA Jr., Hermes. A política de inovação do Governo Obama como estratégia de recuperação econômica e manutenção da liderança internacional. *OIKOS Revista do Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional da UFRJ*, Vol. 15 pp 21-35, 2016.
- NAYYAR, Deepak. *A corrida pelo crescimento: países em desenvolvimento na economia mundial*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2014.
- OURIQUES; Helton R.; VIEIRA, Pedro C. A condição semiperiférica do Brasil na economia-mundo capitalista: novas evidências. *Carta Internacional*, Vol. 2, 2017.
- OXFAM INTERNACIONAL. *Uma economia para o 1%: Como privilégios e poderes exercidos sobre a economia geram situações de desigualdade extrema e como esse quadro pode ser revertido*. Londres: Oxfam House, 2016.
- PIRES, Marcos C. O Brasil, o Mundo e a Quarta Revolução Industrial: reflexões sobre os impactos econômicos e sociais. *Revista de Economia Política e História Econômica*, Vol. 40, p. 5-36, 2018.
- PISTONO, Federico. *Os robôs vão roubar seu trabalho, mas tudo bem*. Como sobreviver ao colapso econômico e ser feliz. São Paulo: Penguin, 2017.
- RIFKIN, Jeremy. *A Terceira Revolução Industrial*. Como o poder lateral está transformando a energia, a economia e o mundo? Rio de Janeiro: Editora Record, 2014.
- SCHWAB, Klaus. *A Quarta Revolução Industrial*. São Paulo: Edipro, 2016.
- SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, Socialismo e Democracia: um Ensaio Sobre suas Contribuições ao Desenvolvimento da Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- VIEIRA, Pedro A.; FERREIRA, Luiz M. O Brasil na atual conjuntura científico-tecnológica da economia mundo capitalista. In: VIEIRA, Rosângela: *O Brasil, a China e os Estados Unidos na atual conjuntura da economia-mundo capitalista*. Marília: Oficina Universitária, 2013.
- WALLERSTEIN, Immanuel. *El moderno sistema mundial: la agricultura capitalista y los orígenes del sistema-mundo*. México: Fondo de Cultura, 1979.
- \_\_\_\_\_. *Capitalismo Histórico e Civilização Capitalista*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

**Livro:****HUNG, Ho-fung.*****“The China Boom”*: Why China Will Not Rule the World.****New York: Columbia University Press, 2016.****SAMUEL SPELLMANN** | [samuelspellmann@gmail.com](mailto:samuelspellmann@gmail.com)

Doutorando em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas). Assistente de Editoria na Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais (RPPI). Membro da Rede Brasileira de Estudos da China e da *International Initiative for Promoting Political Economy* (IIPPE).

**ALEXANDRE CÉSAR CUNHA LEITE** | [alexccleite@gmail.com](mailto:alexccleite@gmail.com)

Professor Associado do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (PPGRI/UEPB), do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PPGRI/PUC-Minas) e do Programa de Pós-graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba (PPRCI/UEPB). Editor da Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais (RPPI). Coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisa em Ásia Pacífico (GEPAP/UEPB). Editor-chefe da Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais (RPPI).

**Recebimento do artigo** Fevereiro de 2020 | **Aceite** Abril de 2020

Alguns anos atrás, ao olharmos para a velocidade com a qual a China se transformou, não era incomum sermos tomados por uma sensação próxima do deslumbramento. Em cerca de quarenta anos, a China havia se transformado do país mais pobre do mundo na segunda maior economia da Terra. Rápidos em nossas considerações e conclusões, parecíamos nos precipitar, em meio à dimensão da mudança que ocorreria distante até mesmo de olhares atentos no ocidente, de modo que também aceleramos o passo de nossos entendimentos. Muitos tentando acertar em novas teses sobre algo tão intangível, tão opaco.

Embora lembrados pelo próprio Xi Jinping (2017, p. 23)<sup>1</sup> que levaria ainda 30 anos para que a assim chamada etapa atual do Socialismo de Mercado com Características Chinesas para a Nova Era fosse superada por uma nova etapa do desenvolvimento socialista do país, nós nos apresamos em divulgar o sucesso chinês. Ho-fung Hung (2003) nos pergunta: em que medida esta mesma insistência no progresso, este mesmo deslumbre, não se deve também ao orientalismo?

Para Hung, celebrado professor de Sociologia e Relações Internacionais da John Hopkins University, este conjunto de mitos e realidade sobre o processo de transformação capitalista da China deve ser compreendido necessariamente de forma holística e em perspectiva histórica (HUNG, 2016, p. 03). É neste sentido que, em *The China Boom*, Hung percorre a história social e político-econômica da China através de pouco mais de 350 anos, desde o aparecimento endógeno de uma proto-industrialização e a formação de um mercado interno comercialmente diverso na China do Império Qing, chegando ao papel dos grandes bancos estatais chineses na manutenção e no eventual estaque do processo de desenvolvimento do país asiático.

Ho-fung Hung iniciou suas publicações no Brasil em 2018, com a publicação na Revista de Economia Contemporânea, ligada ao LabChina e ao Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional da UFRJ. No texto, denominado *A Ascensão da China, a Ásia e o Sul Global* (2018), Hung discute o pertencimento do “milagre econômico chinês” ao marco econômico neoliberal, localizando historicamente a sequência de etapas de desenvolvimento capitalista do país – crescimento voltado às exportações, crescimento do mercado interno pós-crise, expansão internacional do capital chinês – como parte de um processo transformativo que altera a dinâmica capitalista global a partir de mudanças econômicas domésticas na China, e que colocam o país à caminho de um futuro no qual a competição com os EUA é uma realidade. Neste texto, Hung aborda de passagem a hipótese de que o padrão de exportação de capital reproduzido pela China através da Nova Rota da Seda e da criação do Banco Asiático de Investimentos em Infraestrutura se assemelharia ao arcabouço teórico leninista quando o autor russo dá contornos à categoria Imperialismo, na clássica obra *Imperialismo: Etapa Superior do Capitalismo* ([1917] 2011).

Ainda pouco conhecido na academia brasileira, Hung tem sua carreira traçada no núcleo do desenvolvimento sociológico e político econômico da Teoria do Sistema Mundo. Após o bacharelado e o Mestrado em Filosofia em Sociologia pela University of Hong Kong, Ho-fung Hung migra para a State University of New York (SUNY) em Binghamton, onde obtém mestrado acadêmico. A SUNY-Binghamton é a instituição junto a qual Immanuel Wallerstein e Terence

---

1 Aqui nos referimos ao discurso proferido por Xi Jinping em ocasião do 19 Congresso Nacional do Partido Comunista da China, em 18 de outubro de 2017.

Hopkins fundaram o Centro Fernand Braudel, que veio a se tornar o principal centro de análise das teorias do sistema mundo entre o final dos anos 1970 e 1980. Tendo sido presidido por Immanuel Wallerstein até 2005, o Centro Fernand Braudel é o *locus* por onde passaram Giovanni Arrighi, Richard E. Lee, dentre outros. Também nos Estados Unidos, Hung obtém seu doutorado junto à Johns Hopkins University (JHU), estreitamente ligada ao Centro Fernand Braudel, onde leciona até hoje, ocupando cadeira no departamento de Sociologia e na escola Paul H. Nitze de Estudos Internacionais Avançados, ambos na JHU.

Ao longo dos últimos 20 anos, Hung tem se dedicado ao estudo do capitalismo histórico e da transição sistêmica entre Estados Unidos e o Leste Asiático, com maior atenção no caso chinês. Em obras anteriores à *The China Boom*, Hung dedicou-se à transformação do sistema-mundo global a partir da ascensão do Leste Asiático e da integração chinesa ao capitalismo global<sup>2</sup>. Entretanto, a abordagem sociológica de Hung sempre comporta reflexões históricas sobre a dinâmica de acumulação capitalista na China, adentrando épocas anteriores à revolução de 1949, ou mesmo a de 1911.

A construção intelectual de Hung perpassa o aparecimento endógeno do capitalismo em certos espaços geográficos regionalizados da China, ao mesmo tempo em que considera a dinâmica e organização estatal do Império Qing como um fator obstaculizante para processos de acumulação de capital endógenos no século XVIII – em que pese a tentativa, no final do século XIX, de desenvolvimento capitalista na China nos moldes do Japão Meiji. Em diversos textos, Hung também discorre sobre a introdução forçada do capitalismo em espaços territoriais asiáticos, e sobre resistências populares. Este último aspecto é também repetido em seu segundo livro, *Protest with Chinese Characteristics* (2011).

Ao mesmo tempo – e, de certa forma, atrelado ao tempo histórico em que seu pensamento se desenvolve –, Hung tem demarcado posição dentro do campo teórico do Sistema Mundo ao exercer posicionamentos críticos ao que aparentemente considera como interpretações apressadas sobre a natureza da transição hegemônica entre Estados Unidos e China. Em grande medida, isto se deveu às diversas reações entusiasmadas sobre o desenvolvimento capitalista chinês em meados dos anos 2000<sup>3</sup>, suas possíveis consequências para a dinâmica capitalista no geral e, especificamente, para o relacionamento interestatal sino-estadunidense naquela década. Isto se reflete em dois artigos particulares do contexto imediato pós-crise financeira de 2007/2008: *Rise of China and the Global Overaccumulation Crisis* (2008) e *America's Headservant? Dilemma of China in the Global Economy* (2009).

Entre 2009 e 2012, foram estabelecidas as dinâmicas centrais para a recuperação chinesa no pós-crise. Na sequência de *America's Headservant?*, Hung segue análise da nova estabilização macroeconômica doméstica chinesa. Nos anos iniciais da década de 2010, a China se reerguia com o lançamento de um pacote nacional de recuperação econômica que envolvia amplas desonerações fiscais, incentivos maciços à construção de obras públicas e incremento do poder de consumo da população chinesa – fundado no endividamento privado, na valorização salarial e no alívio à pobreza. Hung então reflete sobre o novo lugar ocupado pela China na sustentação do dólar

2 Referimo-nos aqui a *Historical Capitalism, East and West* (ARRIGHI et al. 2003).

3 Inclusive, *China Boom* é aberto com esta reflexão (HUNG, 2016, p. 1-3). Retomando *Sinomania* de Perry Anderson (2010), Hung descreve a excitação sobre a China, própria da virada da década de 2010. A Sinomania foi ironicamente compartilhada por expoentes de *business schools*, teóricos críticos do capitalismo, e Donald Trump – cerca de oito anos antes da presidência.

flutuante como moeda internacional, tema explorado em *China: Savior or Challenger of the Dollar Hegemony* (2013) e *Cold War and China in the (Un)making of the Dollar Standard* (2014).

Este complexo arranjo temático que compõe o desenvolvimento teórico de Ho-fung Hung fundamentou *The China Boom*. Lançado em 2016, o livro percorre o complexo desenvolvimento sócio-histórico pelo qual a China passou, assumidamente entre 1650 e o pós-crise de 2008. O livro é dividido em seis capítulos, antecidos por uma introdução e finalizados com um capítulo conclusivo, dedicado à desaceleração econômica chinesa.

A introdução de *The China Boom, Sinomania and Capitalism*, foca especificamente nos anseios difusos que alimentam teses sobre a ascensão chinesa no sistema internacional. Estes anseios tomariam formas diversas dentro do campo das Relações Internacionais, variando tanto entre aqueles que veem a China como uma potência revisionista, capaz e disposta a enfrentar os Estados Unidos num jogo de disputa hegemônica global, como aqueles que interpretam na China uma potência econômica estabilizadora e de matriz econômica diferenciada, essencial para a estabilização do sistema econômico internacional e capaz de oferecer ao mundo um modelo balanceado e independente de desenvolvimento para o século XXI. Hung (2016) rejeita também a possibilidade de que não se pode depreender uma análise completa do processo de transformação capitalista da China. Como mencionado anteriormente, o autor considera que interpretações sobre este processo devem ser feitas partindo do desenvolvimento sócio-histórico da China, considerando dinâmicas político-econômicas internas, as formas pelas quais a cultura afeta escolhas político-econômicas e a interação entre a China, o Leste Asiático e o Ocidente.

Em seu primeiro capítulo, *A Market Without Capitalism, 1650-1850*, Ho-fung Hung (2016) expõe sua tese sobre o processo de revolução comercial da China no século XVII e como isto não provocou o aparecimento endógeno de uma transição capitalista ou uma revolução industrial no Império Qing (HUNG, 2016, p. 15-16). Para tanto, Hung (2016) alega se associar aos novos estudos sobre os anos tardios da dinastia Qing, indo na contramão de teses estabelecidas sobre a retirada da China do plano geopolítico naval. O autor estabelece que havia um amplo processo de circulação de mercadorias pela via naval, ligando a China ao resto da Ásia e à Europa, e como este processo conduziu à absorção do grande influxo de prata colonial americana trazida por mercadores europeus. Focando também na dinâmica da produção agrícola na China, Hung (2016) questiona conclusões sobre o aparecimento espontâneo do capitalismo na Inglaterra ou de forma conscientemente promovida no caso japonês a partir de revoluções agrícolas. Por fim, são congregados outros condicionantes econômicos domésticos ao eventual rompimento e destruição de processos de acumulação de capital na China, em ocasião das diversas guerras civis e das invasões imperialistas pelas quais o Império Qing passou, que continuarão até 1949.

No segundo capítulo, *Primitive Accumulation, 1850-1980*, Hung (2016) foca nas diversas tentativas de desenvolvimento capitalista pela qual a China passou no período que empresta nome ao capítulo. O texto inicialmente perpassa a tentativa de desenvolvimento endógeno praticado pelo Império Qing. A China, replicando o modelo japonês adotado na era Meiji, é atravessada por dificuldades em seu processo de acumulação primitiva endógena, encontrando entraves de transferência de capital acumulado em zonas rurais para zonas urbanas. São retomados argumentos do primeiro capítulo, sempre adentrando à complexidade deste desenvolvimento, enquanto a apresenta paralelamente à destruição contínua pela qual o país asiático passou entre 1842 e 1949. O capítulo também apresenta o processo de industrialização pós-revolucionário

da China, classificado por Hung (2016) como capitalista conduzido pelo Estado, no qual se articulam repasses de valor acumulado em áreas rurais do país para o setor industrial via um sistema de preços controlados artificiais e controle do mercado doméstico durante o isolamento econômico-financeiro da China entre 1960 e 1979.

O capítulo seguinte, *The Capitalist Boom, 1980-2008*, estabelece as razões para o desenvolvimento capitalista na China nos anos posteriores às reformas do período Deng Xiaoping. O *Boom* capitalista é proposto pela união do crescimento industrial alcançado no período maoísta com a integração da China à cadeia de produção e exportação de manufaturas do Leste Asiático. Nesta nova etapa, a China passa a receber capital excedente do Japão e dos Tigres Asiáticos – Coréia do Sul, Taiwan, Hong Kong e Singapura – beneficiando-se de condições econômico-sociais domésticas e de seu posicionamento geográfico. Isto tudo ocorre dentro do contexto da Guerra Fria no continente asiático e da necessidade de realocação de etapas produtivas de indústrias intensivas em trabalho para países com baixos salários e com poucas proteções trabalhistas, como forma de reviver margens de lucro frente à crise capitalista dos anos 1970.

O capítulo também apresenta o método pela qual a China financiou sua expansão industrial de capital intensivo. O isolamento econômico do período maoísta tornou a República Popular da China um país que havia se industrializado sem altas somas de endividamento externo. Agora, acessando empréstimos internacionais, a China passa a financiar projetos de construção civil ligados ao seu amplo sistema de Empresas Estatais Chinesas (SOEs) através do fornecimento de crédito redistribuído por seus grandes bancos públicos. Estes bancos públicos tiveram papel essencial na contenção da crise asiática do final dos anos 1990, estabilizando a queda do preço de títulos através da criação de entidades financeiras que absorvessem estes papéis. O refinanciamento contínuo destas operações pelo capital público está intimamente ligado à teoria de Hung (2016) sobre a crise capitalista na China, a qual ele descreve nos capítulos seguintes de seu livro.

No capítulo quatro, *Rise of the Rest*, Hung (2016) aborda a tendência de crescimento da desigualdade internacional nos anos posteriores à industrialização. Esta tendência permanece mesmo após países assolados com processos de colonização terem obtido a independência. Entretanto, este processo estaria sendo revertido pela industrialização da China, que lidera o mundo num esforço de redução da pobreza. Ao longo do capítulo, Hung aborda as diversas fases do crescimento e da redução da desigualdade na China, expondo como a retirada de valor para manter o processo de industrialização chinês afeta a renda de populações rurais, ampliando desigualdade entre a renda do trabalho urbano e o rural, além de desigualdades inter-provinciais. O argumento chega a como, com a manutenção de tendências atuais, a China afetará o crescimento da desigualdade no mundo nas próximas décadas, ao atingir níveis de renda compatíveis com países capitalistas avançados, e como isto impacta negativamente os demais países em desenvolvimento.

O quinto capítulo, *A Post-American World?*, trata dos impactos geopolíticos da ascensão da China no sistema-mundo capitalista controlado pelos Estados Unidos. Neste capítulo, Hung (2016) discute o consenso sobre a superação da hegemonia americana por comentaristas geopolíticos no pós-crise de 2008. O autor faz isso ao mesmo tempo em que busca construir uma compreensão do estado atual da economia política do sistema mundo, fiando-se ao entendimento marxista de que os EUA estariam num declínio de longa duração desde os anos 1970. Hung (2016) parte então para uma reconstrução das discussões sobre o longo declínio dos EUA, atravessando a hegemonia monetária do dólar, as implicações econômicas da grande quantidade

de dívida americana de detida pela China e pelo Japão, chegando aos reinvestimentos de capital acumulados na China pelo mundo e na interação geopolítica entre os chineses e seus vizinhos.

Em *Global Crisis*, o sexto capítulo de *The China Boom*, Hung (2016) discute a natureza perene da crise econômica capitalista e a sua associação a teoria crítica da economia política, partindo de reflexões sobre as crises dos anos 1970 e suas ramificações para o resto do mundo. Ligando-se ao capítulo anterior, Hung (2016) discute o contexto dos anos 1970 e as limitações produtivas encontradas pelo capitalismo e sua conexão com a competição econômica entre os EUA, Japão e Alemanha Ocidental. O resultado é uma reconstrução de cenário, onde as fontes de acumulação e reprodução de capital são investigadas de modo a expor a dinâmica de exportação de capital chinês como forma de garantir a manutenção da taxa de lucro de empresas domésticas. Este mecanismo é intrinsecamente ligado ao desenvolvimento capitalista chinês e às limitações encontradas a partir da crise de 2008. O quadro geral é mantido pelo aumento contínuo da renda dos domicílios, do poder de compra dos trabalhadores chineses e pelo crescimento do mercado doméstico, retroalimentado pelo crescimento *pari passu* do endividamento público e privado. O resultado final é um ciclo de sobreinvestimento e subconsumo, que ampliam a especulação de ativos na China, e que dependem, de forma significativamente frágil, do mesmo mecanismo de securitização de títulos podres implementado pós-crise asiática do final dos anos 1990.

O capítulo final, *Conclusion: After the Boom*, Ho-fung Hung (2016) retoma as precondições do crescimento econômico chinês em sua integração ao capitalismo global. Sua construção teórica sobre o capitalismo chinês confronta entendimentos sobre o rompimento entre o período maoísta e a abertura econômica dos anos Deng e propõe uma China historicamente contínua, sem dissociações artificiais entre presente e passado. Ao mesmo tempo, Hung conecta *The China Boom* à *Protest with Chinese Characteristics* em seu argumento sobre reformas legais internas e a manutenção da estabilidade social como forma de manutenção da estabilidade doméstica e do seu padrão de crescimento. Essa estrutura de conformação também é refletida na ascensão chinesa, que permanece interagindo com o arcabouço econômico neoliberal. Longe deste distanciamento, a China participa cada vez mais da dinâmica econômica global, tendo diante de si as limitações desta mesma interação: o ordenamento geopolítico do sistema-mundo e a natureza da crise capitalista.

## Considerações Finais

A construção estruturada do pensamento de Ho-fung Hung apresenta argumentos pouco frequentes sobre a natureza do crescimento econômico e da ascensão geopolítica da China. Em *The China Boom*, Hung consegue introduzir um novo entendimento sobre esta dinâmica, enquanto estabelece as fundações para estudos posteriores – por exemplo, sobre transição hegemônica e imperialismo. Como muitos autores chineses, Hung ainda é pouco conhecido no Brasil. Escrevendo em meio aos primeiros meses da crise econômica de 2020, o autor construiu uma reflexão sóbria acerca da estabilidade macroeconômica da China, analisada minuciosamente em suas dinâmicas internas, que merece o olhar atento daqueles que se dispõem a discutir o país.

## REFERÊNCIAS

- ARRIGHI, Giovanni. HUI, Po-keung; HUNG, Ho-fung; SELDEN, Mark. Historical Capitalism, East and West. In: ARRIGHI, Giovanni; HAMASHIDA, Takeshi; SELDEN, Mark (Eds.). *The Resurgence of East Asia: 500, 150 and 50 Year Perspectives*. London: Routledge, 2003, p 269-333.
- HUNG, Ho-fung. Orientalist Knowledge and Social Theories: China and the European Conceptions of East-West Differences from 1600 to 1900. *Sociological Theory*, v. 21, n. 2, 2003, p. 254-280.
- \_\_\_\_\_. Rise of China and the Global Overaccumulation Crisis, *Review of International Political Economy*, v. 15, n. 2, 2008, p. 149-179.
- \_\_\_\_\_. America's Head Servant? The PRC'S Dilemma in the Global Crisis, *New Left Review*, v. 60, 2009, p. 5-25.
- \_\_\_\_\_. *Protest with Chinese Characteristics: Demonstrations, Riots, and Petitions in the Mid-Qing Dynasty*. New York: Columbia University Press, 2011, 253p.
- \_\_\_\_\_. Cold War and China in the (Un)making of the Global Dollar Standard, *The United States in Decline, Political Power and Social Theory*, v. 26, 2014, p. 53-80.
- \_\_\_\_\_. *The China Boom: why China will not Rule the World*. New York, Columbia University Press, 2016, 232p.
- \_\_\_\_\_. A Ascensão da China, a Ásia e o Sul Global, *Revista de Economia Contemporânea*, v. 22, n. 1, 2018, p. 1-26.
- LENIN, Vladimir Ilyich. *O Imperialismo: Etapa Superior do Capitalismo*. Campinas: Navegando, 2011, 271p.
- XI, Jinping. *Secure a Decisive Victory in Building a Moderately Prosperous Society in All Respects and Strive for the Great Success of Socialism with Chinese Characteristics for a New Era*. Delivered at the 19th National Congress of the Communist Party of China, October 18, 2017. Beijing, Xinhua, 03 nov. 2017. Disponível em: < [http://www.xinhuanet.com/english/download/Xi\\_Jinping's\\_report\\_at\\_19th\\_CPC\\_National\\_Congress.pdf](http://www.xinhuanet.com/english/download/Xi_Jinping's_report_at_19th_CPC_National_Congress.pdf)>. Acesso em: 26/04/20.