

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA – UFSC
CENTRO SOCIOECONÔMICO – CSE
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

GIANCARLO ANTUNES MACIEL

O ESTADO BRASILEIRO E O DESENVOLVIMENTO NACIONAL: DO
DESENVOLVIMENTISMO DOS ANOS 1950 AO *PROJECT FINANCE* COMO
INSTRUMENTO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Florianópolis, 2017

GIANCARLO ANTUNES MACIEL

**O ESTADO BRASILEIRO E O DESENVOLVIMENTO NACIONAL: DO
DESENVOLVIMENTISMO DOS ANOS 1950 AO *PROJECT FINANCE* COMO
INSTRUMENTO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS**

Monografia submetida ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Bacharelado.

Orientadora: Profa. Dra. Patrícia Fonseca Ferreira Arienti.

Florianópolis, 2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 9,5 ao aluno Giancarlo Antunes Maciel na disciplina 7280 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:

Prof. Patrícia Ferreira Fonseca Arienti

Prof. Brena Paula Magno Fernandez

Prof. Hoyêdo Nunes Lins

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora Professora Doutora Patrícia Fonseca Ferreira Arienti, por todo o suporte e compreensão durante a realização do mesmo. Assim como agradeço, por toda a inspiração durante o período da graduação;

Agradeço à minha tia, a Professora Mestre Dulcicléia Antunes, por todo o apoio dado;

Às pessoas que me ajudaram principalmente na finalização de minha monografia, meus melhores amigos Leonardo Cypriano Fernandes, Giulia Soares Fiorenzano e Flávia Molina.

"Há todo um velho mundo ainda por destruir e todo um novo mundo a construir. Mas nós conseguiremos, jovens amigos, não é verdade?"

(Rosa Luxemburgo)

"Não há nenhum caminho tranquilizador à nossa espera. Se o queremos, teremos de construí-lo com as nossas mãos."

(José Saramago)

RESUMO

Os mecanismos de financiamento atuais são fruto de um processo histórico, em que cada etapa atuou de forma a agregar certo valor que resultou no arranjo contemporâneo. A Economia Política Internacional em seu espectro moderno visa (em sua construção de pontes entre campos diferentes) a análise da formação desses referidos adágios. Dentro desse, os poderes público e privado atuam de forma complementar de maneira a buscar resultados satisfatórios para ambos. Da mesma forma, o nacional e o internacional já não encontram fronteiras bem definidas, trabalhando em conjunto através de uma transnacionalidade em que os objetivos de cada um tornam-se peças dentro de um quebra-cabeça de resultado final de grado comum. O *project finance* é concebido dentro de tal moldura, pois seu objetivo é construir um projeto de objetivo final comum a vários entes, incluindo poder privado e público, capital nacional e internacional; em que cada membro ao buscar um objetivo próprio complementa ao outro na construção de um remate final frutivo a todos. As conexões desenvolvidas dentro desse modelo são entendidas dentro de sua própria complexidade para o atingir dos melhores resultados.

Palavras-chave: Mecanismos de Financiamento; Projeto de Desenvolvimento Nacional; Neoliberalismo; Privatizações; Parceria Público-Privada; *Project Finance*.

RESUMEN

Los mecanismos de financiamiento actuales son fruto de un proceso histórico, en el que cada etapa fue agregando parte de su valor construyendo el arreglo contemporáneo. La Economía Política Internacional en su espectro moderno apunta (a través de su construcción de puentes entre campos diferentes) el análisis de la formación de esos adagios. Dentro de ese, los poderes público y privado actúan de forma complementaria de manera a buscar resultados satisfactorios para ambos. De la misma forma, el nacional y el internacional ya no encuentran fronteras bien definidas, trabajando en conjunto a través de una transnacionalidad en que los objetivos de cada uno se convierten en piezas dentro de un rompecabezas de resultado final de grado común. El *project finance* está concebido dentro de tal marco, pues su objetivo es construir un proyecto de objetivo final común a varios entes, incluyendo poder privado y público, capital nacional e internacional; en que cada miembro busca un objetivo propio al paso que complementa al otro en la construcción de un remate final agradable a todos. Las conexiones desarrolladas dentro de ese modelo se entienden dentro de su propia complejidad para alcanzar los mejores resultados.

Palabras Clave: Mecanismos de Financiamiento; Proyecto de Desarrollo Nacional; Neoliberalismo; Privatizaciones; Asociación Público-Privada; *Project Finance*.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Gráfico do núcleo parcial do desenvolvimentismo.....	37
Figura 2 - Tabela comparativa entre o que fora pretendido e o que foi de fato realizado pelo Plano de Metas do Governo Juscelino Kubitschek – entre 1957 e 1962.....	42
Figura 3 - Gráfico das reservas internacionais do Brasil entre 1970 e 1996.....	53
Figura 4 - Gráfico da Dívida Externa total do Brasil entre 1990 e 2001.....	54

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
1.1 TEMA E PROBLEMA	9
1.2 OBJETIVOS	11
1.2.1 Objetivo Geral	11
1.2.2 Objetivos Específicos.....	11
1.3 JUSTIFICATIVA	12
2 METODOLOGIA.....	13
3 DAS NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO	14
3.1 A ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL E O PAPEL DE SUSAN STRANGE NO DEBATE	14
3.2 NOVOS ATORES NO SISTEMA INTERNACIONAL - SUSAN STRANGE E A TEORIA DA DIFUSÃO DO PODER DO ESTADO	17
3.2.1 O papel da tecnologia.....	19
3.2.2 O papel das finanças	21
3.2.2.1 A financeirização da economia	22
3.3 ESTRUTURA INTERNACIONAL DE FINANÇAS E A DIVISÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO	26
3.4 AS QUESTÕES DA RESTRIÇÃO EXTERNA	28
3.5 O FIM DA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL E O CENÁRIO DE MUDANÇAS	30
3.6 A CONSTRUÇÃO DO PENSAMENTO DE FORMAÇÃO DA CEPAL	31
3.6.1 A ação cepalina.....	34
4 O HISTÓRICO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL: DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA AOS ANOS 1990	36
4.1 CONCEITUAÇÃO E O COMPORTAMENTO DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA	36
4.2 O INÍCIO DO DESENVOLVIMENTISMO NO BRASIL.....	38

4.2.1 O segundo governo Vargas.....	38
4.2.2 Juscelino Kubitschek e o Plano de Metas – o robustecimento do desenvolvimentismo	40
4.3 AS DÉCADAS DE 1960 E 1970: OS CAMINHOS À CRISE DA DÍVIDA.....	43
4.4 A CRISE DA DÍVIDA EXTERNA E SUAS CONSEQUÊNCIAS.....	47
4.5 A DERROCADA DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA.....	50
4.6 O SURGIMENTO DE UM NOVO PROJETO: O ESTADO NEOLIBERAL	54
4.7 O NEOLIBERALISMO EM AÇÃO NO BRASIL	57
4.7.1 As privatizações no Brasil: mudanças legislativas e novas possibilidades.....	60
5 AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: MECANISMOS DE FINANCIAMENTO MODERNOS.....	66
5.1 PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS NO BRASIL	66
5.2 O <i>PROJECT FINANCE</i> COMO FORMA DE FINANCIAMENTO - HISTÓRICO DESSA MODALIDADE.....	73
5.3 DEFINIÇÃO E CONCEITUAÇÃO DO <i>PROJECT FINANCE</i>	77
5.4 OS RISCOS E AS DESVANTAGENS DE UM MECANISMO DE <i>PROJECT FINANCE</i>	82
5.5 AS FORÇAS DO <i>PROJECT FINANCE</i>	87
5.6 UM PANORAMA DO <i>PROJECT FINANCE</i> NO BRASIL E AS POSSIBILIDADES DE CRESCIMENTO	91
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	95

1 INTRODUÇÃO

1.1 TEMA E PROBLEMA

O modo como um país ou uma região desenvolve seu crescimento e seus mecanismos de financiamento depende de seu contexto histórico e de todas as transformações que ocorreram no traçar de sua história. Nenhum fato econômico atual acontece isoladamente ou é mero fruto de seu acaso, um sequenciamento de fatos iniciados ainda em séculos passados seguiu seu curso, gerando a atual formação internacional, em que atores ocupam graus de importância diferentes - assim como desempenham funções específicas. Isso significa que a realidade atual é muito diferente daquela de 50 anos atrás, principalmente no que diz respeito ao papel desempenhado por cada um. Atualmente o Estado já não ocupa o centro de ação e direcionamento mundial, mas sim divide essas funções com outros entes gerados pelos movimentos dos fluxos tecnológicos e financeiros; sendo um movimento direcionado pelo mercado.

O fim da Guerra Fria foi marcante por inúmeros fatos, destaca-se aqui a mudança das estratégias das pautas nacionais. Se com o fim do conflito, a agenda de segurança pode ser relegada não mais a primeiro plano, foi a pauta econômica que assumiu essa função. Se os Estados antes eram habituados a buscar apenas alianças com outros Estados focalizando em ganhos nas questões de segurança; a pauta econômica gerou a busca de alianças que visavam o alargamento de seus mercados e os maiores ganhos financeiros. É nesse cenário que os Estados atualmente desempenham suas funções dentro de um emaranhado de conexões com outros atores de caráter público ou privado; nacional ou internacional. O Brasil entrou nesse contexto de transformação do mercado nos anos 90 e isso desencadeou um conjunto de mudanças nos rumos do país. Se hoje o país está inserido dentro das finanças mundiais na posição em que está, é porque seus agentes sociais e instituições se estruturaram dentro dessa realidade.

Um conjunto de fatores originados principalmente da clássica divisão internacional do trabalho, de fundações liberais relegou o país a uma posição de restrição externa, que seguiu por décadas trazendo complicações a economia brasileira. O estado desenvolvimentista entrou em ação através da CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e Caribe) buscando uma solução às questões de desenvolvimento. As consequências - variando entre bons e maus resultados - foram na crise dos anos 1980 originada pela dívida externa. O Estado necessitando um novo plano de ação, em concomitância com as transformações mundiais, tornou-se um Estado neoliberal, trazendo a sua pauta nacional com destaque às privatizações das empresas

estatais, que geraram um arcabouço legislativo adaptado para desenvolver parcerias entre atores públicos e privados para buscar melhores fontes de financiamento. Ao desembarcar na atualidade o país utiliza mecanismos muito modernos de financiamento, entre eles aquele conhecido como *project finance*¹, um processo focado nos participantes que agrupa um grande número de participantes e vê nos fluxos de caixa seu lucro. O *project finance* é atualmente uma comprovação de que o Estado passou a dividir com outros atores o seu poder e as responsabilidades de conduzir o desenvolvimento e o crescimento da nação.

O objetivo geral será o de apresentar os métodos de financiamento do crescimento e desenvolvimento brasileiro a partir da década de 1950 até os atuais mecanismos de finanças. Desenvolver um estudo sobre o *project finance* e sua adequação para a realidade brasileira e analisar se ele compreende um fenômeno da difusão do poder do Estado. Busca-se ao fim exemplificar o *project finance* como exemplo da difusão do poder do Estado e com a análise bibliográfica que será feita do mesmo, responder à pergunta quanto a sua adequação para o cenário brasileiro, que a princípio se mostra não muito favorável.

Para que seja possível cumprir com o objetivo principal, são necessários estabelecer objetivos específicos que trabalham construindo os degraus do conhecimento. Eles foram igualmente estabelecidos para que pudessem ser atingidos através de uma pesquisa na bibliografia existente sobre os temas. Assim sendo, objetiva-se delimitar as bases teóricas da difusão do poder do Estado - dentro da Economia Política Internacional; compreender os fundamentos das necessidades de investimentos em infraestrutura como meio de se atingir o desenvolvimento; assim como os mecanismos de financiamento desses. Analisar o desenvolvimento histórico econômico brasileiro na segunda metade do século XX - do desenvolvimentismo dos anos 1950 ao novo projeto de Estado com o neoliberalismo; entender o modelo de privatizações adotado pelo país nos anos 1990 e como ele abriu caminho para as parcerias público-privadas; e, estudar o *project finance* para verificar se é um modelo indicado para o Brasil e concluir se ele é um exemplo de mecanismo de financiamento que comprova a teoria da difusão do poder do Estado.

Para um melhor resultado acerca dos objetivos estabelecidos, construiu-se uma ordem para esta pesquisa. O primeiro capítulo traz uma revisão dos conceitos fundamentais, como: a teoria da difusão do poder do Estado - dentro do campo da Economia Política Internacional; as questões da divisão internacional do trabalho e como ela interferiu na posição de cada país dentro da economia internacional; a restrição externa brasileira que relegou ao país sempre

¹ Cada autor dentro da bibliografia adota um padrão para a escrita do nome desse mecanismo de financiamento; dentro desta pesquisa será adotada a forma *project finance* (com letras minúsculas e escrita em itálico).

buscar alternativas para o crescimento; e, as bases do desenvolvimentismo e da CEPAL. O segundo capítulo faz uma revisão histórica dos anos 1950 até os anos 1990, para obter um entendimento de como cada período histórico deixou uma herança estrutural para a construção da economia e das finanças atuais. Cada década trouxe diferentes aspectos que afetaram atores públicos e privados, e assim foi formado o arranjo atual, com destaque para o papel das privatizações das estatais nos anos 1990 que foram criando um arcabouço legislativo propício.

O terceiro capítulo ensina como foram implantadas no Brasil as parcerias público privadas, num fluxo natural de implementação do novo modelo de Estado brasileiro. Em seguida, apresenta-se o *project finance* que é uma das formas de parceria público privada, onde se destacarão seus aspectos principais para ao fim analisar sua viabilidade para o Brasil.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Apresentar os métodos de financiamento do crescimento e desenvolvimento brasileiro a partir da década de 1950 até os mecanismos modernos de finanças. Desenvolver um estudo sobre o *project finance* e sua adequação para a realidade brasileira e analisar se ele compreende um fenômeno da difusão do poder do Estado.

1.2.2 Objetivos Específicos

a) Delimitar as bases teóricas da difusão do poder do Estado - dentro da Economia Política Internacional;

b) Compreender os fundamentos das necessidades de investimentos em infraestrutura como meio de se atingir o desenvolvimento; assim como os mecanismos de financiamento desses;

c) Analisar o desenvolvimento histórico econômico brasileiro na segunda metade do século XX - do desenvolvimentismo dos anos 1950 ao novo projeto de Estado com o neoliberalismo;

d) Entender o modelo de privatizações adotado pelo país nos anos 1990 e como ele abriu caminho para as parcerias público-privadas;

e) Estudar o *project finance* para verificar se é um modelo indicado para o Brasil e concluir se ele é um exemplo de mecanismo de financiamento que exemplifica a teoria da difusão do poder do Estado.

1.3 JUSTIFICATIVA

Dentro do campo acadêmico das Relações Internacionais, é grande a necessidade de constantemente aprimoramento, e isso se faz ao desenvolver estudos sobre fenômenos novos que são decorrentes de acontecimentos recentes. Analisar panoramas enquanto eles ainda estão em sua sequência se mostra um desafio. Nesse espírito de desafio, surgiu nos anos 1970 a área da Economia Política Internacional, que estava voltada a construir uma ponte entre duas áreas antes separadas a economia internacional e a política internacional, para produzir análises mais completas das transformações da realidade. O fato do campo ser ainda bastante novo, suscita esforço para sua fortificação; nesse juízo, impulsionar uma pesquisa a partir da ótica da Economia Política Internacional ganha importância pois pode acrescentar conhecimento à área.

Dentro disso, podemos analisar a realidade econômica brasileira atual com maior afinco; pois as decisões atualmente tomadas em relação ao curso do desenvolvimento nacional são frutos de um emaranhado de fatores das mais diversas naturezas. A revisão conceitual e histórica realizada neste trabalho a partir dos anos 1950 se mostra necessária para compreender qual foi a herança estrutural e histórica deixada por cada período para chegarmos à realidade do país nos dias de hoje. Assim como, o estudo dos mecanismos de financiamento do crescimento atuais se mostra válido para um entendimento mais claro das questões que tocam o desenvolvimento do país. Por fim, analisar um moderno estilo de financiamento como o *project finance*, se justifica no espírito de ver as teorias nascidas da Economia Política Internacional sendo concebidas na realidade; e ainda, como último ponto, busca-se atingir um conhecimento sobre esse estilo de financiamento configurado na realidade do Brasil, com a justificativa de analisar se ele é uma boa opção.

2 METODOLOGIA

Essa pesquisa será pautada no ramo do conhecimento chamado de científico, esse que é assim denominado porque “vai além do empírico, procurando compreender, além do ente, do objeto, do fato e do fenômeno, sua estrutura, sua organização e funcionamento, sua composição, suas causas e leis” (CERVO; BERVIAN; SILVA, 2007, p.7). Para que isso seja possível, ela possui objetivos e em ordem de atingi-los segue certas metodologias, que podem ser classificadas em mais de uma maneira. Segundo Gil (2002), a classificação da metodologia pode ser com base nos seus objetivos gerais, na abordagem ou com base nos procedimentos.

Quanto ao primeiro grupo é uma pesquisa exploratória, pois envolve um levantamento bibliográfico, com objetivo de entender melhor um certo fenômeno, no trabalho em questão entender o desenvolvimento econômico recente nacional até chegar ao *project finance* brasileiro e as questões que ele envolve. Quanto à abordagem, ela é uma pesquisa majoritariamente qualitativa, pois ela envolve a análise de bibliografias em busca de produzir uma descrição mais detalhada de certos fenômenos.

Finalmente há ainda a classificação com base nos procedimentos utilizados, o que caracteriza o trabalho como uma pesquisa bibliográfica. Para atingir os objetivos, a pesquisa será feita em periódicos, artigos, teses, monografias, jornais, revistas, bancos de dados todas fontes bibliográficas, características de uma pesquisa assim denominada segundo Lakatos e Marconi (1991), através da análise dessas poderá se chegar às respostas buscadas.

O último objetivo específico do trabalho o de analisar o *project finance* nacional, apresenta conclusões levantadas com base em pesquisa bibliográfica, através do método descrito por CerVO, Bervian e Silva (2007), como análise e síntese, para que se possa retirar certa parte da complexidade do assunto ao estudá-lo dentro de um grande quadro. Por fim ainda, pode-se adicionar, que ao tratar do papel de certas instituições em particular na construção do *project finance* brasileiro, certos métodos característicos de estudo de caso serão utilizados. Todos os métodos e materiais revisados estarão devidamente referenciados e serão focados em atingir os objetivos estabelecidos desta pesquisa.

3 DAS NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

Compreender as atuais formas que o Estado brasileiro encontra para financiar seu desenvolvimento – principalmente em relação às grandes obras de infraestrutura – é uma tarefa complexa que exige compreensão de processos históricos e fatores sociais que foram construindo a particularidade do caso. Para facilitar esse entendimento é necessário que se faça uma revisão dos conceitos centrais que conduzirão este trabalho; com isso dito, parte-se para o início do capítulo, com estudos de alguns conceitos da Economia Política Internacional, que são “fios condutores” da pesquisa.

3.1 A ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL E O PAPEL DE SUSAN STRANGE NO DEBATE

Na segunda metade do século XX, o mundo sofreu grandes mudanças em todos seus aspectos, tanto materiais como sociais - que serviram um ao outro como causa e consequência. Novos países entraram no cenário global devido ao fim no neocolonialismo². Concomitante a isso, uma nova preocupação voltada ao desenvolvimento social garantindo uma melhor qualidade de vida passou a ser elemento base na organização mundial. As crises mundiais do período que se sucederam concomitantes à rápida evolução tecnológica fez com que os modelos de desenvolvimento até então adotados (resultantes do pós Segunda Guerra Mundial) não fossem mais suficientes para as necessidades surgidas; por isso fora necessário mudar - encontrar novos meios, novas soluções

Os acontecimentos no contexto internacional, prontamente conduziram mudanças nos debates acadêmicos que os estudavam; no cenário de mudanças e transformações acumulavam-se fatores que já não conseguiam ser explicados apenas pelo campo da Política Internacional. A certa estabilidade à qual se dirigia o cenário de conflito da Guerra Fria, começava a mudar o comportamento de grande parte dos países do sistema internacional, pois agora o foco central de suas agendas não precisava mais estar necessariamente em segurança e defesa. Isso cedeu lugar às questões ligadas a saúde econômica nacional, fazendo com que as autoridades centrais

²É um termo aplicado ao fenômeno que aconteceu no final do século XIX através do qual grande parte das nações europeias saíram à conquista de novas terras que consideravam como ainda não civilizadas, especialmente a África e outras regiões do sul da Ásia. Com o fim dessa prática, as potências se retiraram dos territórios de sua posse, fazendo com que vários desses se tornassem países independentes;

estatais passassem a se portar de uma maneira nova em relação à economia. O controle absoluto das finanças exercido pelo Estado – voltado para a atender apenas aos objetivos da estabilidade – passa então a dividir atenção com a necessidade de se adaptar às mudanças econômicas. O resultado disso foi que não era mais possível explicar as orientações políticas (como no mundo fortemente marcado pela divisão leste e oeste) apenas como fruto das decisões políticas, mas sim como resultado da ponderação dos ganhos econômicos que poderiam ser obtidos ao tomar certo posicionamento.

Foi nesse espírito que nasceu e ganhou força o campo da Economia Política Internacional, com uma aspiração corajosa de juntar diversas variáveis dentro de sua análise. Segundo Cohen³, em seu livro *International Political Economy: An Intellectual History* (2008, p.19) “O campo da Economia Política Internacional é integrado em seu esforço de construir ponte entre as duas especialidades da economia internacional e das relações internacionais; esse é seu denominador comum”. Até então, tanto a economia como a política eram estudadas para determinar seus efeitos no cenário internacional, mas separadamente, uma vez que o estudo separado de ambos bastava para satisfação dos questionamentos da época. Mas, dentro do novo cenário que começava a se construir, tornou-se primordial entender como a política internacional e a economia internacional afetavam uma a outra.

Dentre autores que se destacaram no campo, Benjamin Cohen (2008) sumariza o papel do novo campo de estudo, esse que havia sido abordado nas bases de grande parte de autores da EPI, que seria de construir uma ligação forte e um único campo de estudo para a economia internacional e a política internacional – junto aos sub-aspectos que elas contêm. Susan Strange, na publicação “*International Economics and International Relations: a Case of Mutual Neglect*” (1970) foi a primeira a abordar a questão de construção de ligações entre ambos os aspectos; trazendo inclusive uma metáfora de que seria necessária a construção de pontes entre as duas matérias que andavam separadas. No referido texto, considerado o texto fundador da Economia Política Internacional⁴, ela justifica isso dizendo que os países nunca foram tão integrados pela economia como na atualidade, ou seja, não haveria uma justificativa plausível para manter os dois campos a parte. A partir de então, é que se começa a olhar com mais atenção

³ Benjamin Cohen nascido em 5 de junho de 1937, em Ossing, Nova Iorque. Professor na UCSB (University of California, Santa Barbara) desde 1991, onde ministra disciplinas de Economia Política Internacional para cursos de graduação e pós-graduação;

⁴ Dentro do campo da Economia Política Internacional existem várias áreas de estudo e interesse, porém explicar ou dissertar sobre as mesmas não compete a este trabalho, nem entender as diferentes escolas dentro desse mesmo campo. A área em questão está sendo ressaltada pois é a partir dela que se possibilita o estudo de ações de agentes econômicos públicos e privados dentro de um Estado, infiltrando-se na atuação de formação de um mercado, e os possíveis impactos que isso gera no cenário internacional.

ao estudo das relações entre as ações políticas e econômicas tanto da área pública como da área privada, e como elas são interdependentes em seus efeitos.

Passa-se então a analisar com mais afã como a ação política do Estado gera consequências na economia interna e em seus agentes; e como isso influencia internacionalmente. Assim como a percepção daquele Estado e de seu mercado a partir dos demais atores internacionais. Esse conjunto de acontecimentos gerou a fortificação de um grande mercado internacional, que passou a atuar como um direcionador da economia mundial. O mercado passa então a ser abordado como um ator relevante nas análises sobre os eventos internacionais, como pode ser visto em Cohen (2008, p.32) “A Economia Política Internacional foi criada com o entendimento de ser o ‘casamento’ de duas disciplinas, integrando estudos do mercado e análise política dentro de um mesmo campo”.

Além disso, uma das bases para o desenvolvimento dessa pesquisa se encontra em uma de suas principais autoras. Susan Strange⁵ em seu livro *The Retreat of the State* (1996), aborda como as mudanças ocorridas no fim do século XX modificaram substancialmente a ação do Estado. Esse que era detentor da autoridade central máxima sobre a economia, vê numa era globalizada, uma mudança no comportamento do poder, que passa a ser dividido com outras instituições. Em outras palavras, a tomada de decisão que partia de um poder centralizado na mão do Estado passa a ser dividido com demais entes de ação. Essa abordagem procura clarificar como essa difusão do poder ocorre inicialmente de uma forma involuntária; mas com o passar do tempo, passa a ser muitas vezes protagonizado pelo próprio Estado – que começava a delegar a outros atores, o poder que antes dispunha de forma soberana em suas mãos.

Esse novo paradigma trouxe possibilidades de compreensão que até então não eram possíveis. Até porque, ele trouxe diferentes visões sobre conceitos que eram dados como certos, nas palavras da própria autora:

O estudo da economia política internacional me convenceu que nós temos que repensar algumas das premissas convencionais das ciências sociais, e especialmente aquelas do estudo das relações internacionais. Isso abrange [...] a natureza e as fontes de poder na sociedade, [...] e a necessidade e a indivisibilidade da autoridade dentro de uma economia de mercado. (STRANGE, 1996, p.4)⁶

⁵ Susan Strange foi acadêmica e professora britânica na área de Relações Internacionais. Considerada um dos expoentes máximos da Economia Política Internacional. Carreira na Universidade de Warwick e na prestigiada London School of Economics and Political Science;

⁶ Traduzido livremente de: “The study of international political economy has convinced me that we have to rethink some of the assumptions of conventional social science, and especially of the study of international relations. These concern: [...] the nature and sources of power in society; [...], the necessity and also the indivisibility of authority in a market economy.”

3.2 NOVOS ATORES NO SISTEMA INTERNACIONAL - SUSAN STRANGE E A TEORIA DE DIFUSÃO DO PODER DO ESTADO

Essa nova visão de que o Estado já não é o centro da autoridade, procura abordar como das mais variadas formas ele e seus líderes perderam poder e capacidade de decisão em detrimento de outros atores. Em nenhum momento isso significa que ele tenha perdido seus poderes ou sua importância, mas sim que esses fatores ganharam uma nova roupagem; ou seja, o Estado continuou a exercer seus poderes, mas agora em parceria e grau de divisão com novos atores. Esse fenômeno é abordado por Strange (1996, p.3) nas seguintes palavras “Atualmente parece que os líderes de governo são os últimos a reconhecer que eles e seus ministros perderam a autoridade sobre a sociedade e a economia nacional que eles costumavam ter”, reflete que por mais que ainda não seja reconhecido por todos, o Estado perdeu seu poder como único tomador de decisão.

Para que isso tenha sido possível,

O argumento colocado é que as forças impessoais do mercado mundial, que foi integrado durante o período pós-guerra mais pelas empresas financeiras, indústria e comércio do que por decisões governamentais de cooperação, são agora mais poderosas do que os estados aos quais a autoridade política supostamente pertenceria. (STRANGE, 1996, p.4)

No período pós Segunda Guerra Mundial ocorre um fenômeno novo, a integração das economias e o começo da formação de um mercado mundial – a partir da interação entre vários atores públicos e privados, nacionais e internacionais. A presença de um mercado e toda uma nova gama de objetivos econômicos que deviam coadunar variados interesses faz com que a ação desenvolvida por órgãos além do Estado ganhe destaque. A ação através do mercado significa que as empresas, as agências de crédito e financiamento, os bancos, entre outros, comessem a desenvolver parcerias e ligações sem precisar o aval do Estado; ou seja, elas ganham um grau de autonomia para buscar aliados e ganhos, resultando em uma nova face da economia mundial.

Como resultado disso, o papel dos Estados teve algumas mudanças, eles continuavam atuando com força na busca de novos aliados, estabilidade e segurança; e junto a isso, adicionaram às suas pautas a busca de aliados econômicos, que gerassem ganhos a seus atores (empresas, bancos, agências) nacionais. Em suma, o movimento ocorrido nesse período se caracteriza como um cenário de ação e reação; a formação do mercado, como esse novo determinante dos critérios econômicos mundiais, só foi possível pela ajuda dos Estados nesse

esforço. Ao mesmo tempo, que foram os entes privados de cada nação que tiveram o impulso inicial. Ao final desse esforço conjunto entre todos os participantes desse jogo, o papel do Estado ficou mais condicionado à liderança do mercado.

Os novos atores, criadores desse mercado, são de caráter público, privado ou misto e agem de uma forma em que a fronteira do Estado já não importa mais, ou seja, uma ação transnacional⁷ que modificou toda a interação e as capacidades no sistema mundial. O novo formato resulta em um grande mercado mundial, que funciona atualmente como principal ditador de regras e formador de tendências. Isso pode ser resumido, segundo Strange (1996, p.4) “onde uma vez os Estados eram donos do mercado, agora são os mercados que em muitos pontos cruciais são os donos dos governos dos Estados”.

A partir disso, pode-se observar que as ligações entre mercado e Estado ficaram muito mais fortes. Se antes o poder estatal tinha uma autonomia para definir os direcionamentos de investimentos ou da alocação de recursos, agora ele se vê dividindo isso com o mercado, em uma relação simbiótica. O Estado não consegue mais desvincular sua ação do capital, pois agora ele age como um grande ator dentro de uma arena internacional para conseguir alianças e parcerias que visem ganhos e a saúde do capital. O lado do capital e do mercado também se veem ligados ao Estado, pois eles dependem dessa instituição para continuar existindo e adquirir cada vez mais poder.

A formação de novos atores nas relações internacionais e a partilha de fatias do poder do Estado com eles, também é abordado por Dupas (2005), a sua análise ressalta que os novos atores membros desse mercado mundial têm muito poder de decisão na arena internacional, mas ele salienta mais incisivamente do que Strange, as vinculações entre capital e Estado. Isso começa com uma revisão do papel do Estado no sucesso de grande parte das nações desenvolvidas, uma revalorização estatal. A complementaridade entre Mercado e Estado permitiu a prosperidade dos Estados Unidos, da Europa Ocidental, bem como de alguns países asiáticos na segunda metade do século XX.

Toda economia bem-sucedida foi uma mistura de Estado e mercado, laissez-faire e intervenções. É necessário combinar as oportunidades oferecidas pelos mercados internacionais com uma estratégia de desenvolvimento doméstico que estimule o lado agressivo dos empreendedores locais. (DUPAS, 2005, p.16-17).

⁷Transnacional é o termo aplicado a fatores, atividades ou políticas comuns a várias nações integradas na mesma união política e/ou econômica. O que determina quando algo pode ser considerado transnacional é quando as fronteiras dos países já não representam nenhum tipo de fronteira para esse acontecimento. O transnacional não respeita as fronteiras delimitadas;

Ainda de acordo com a interpretação de Dupas sobre o fenômeno das ligações entre o Estado e os novos atores, destaca-se que ele tem ainda outras funções face às empresas gigantescas, que são os regentes da nova economia mundial. As privatizações e as concentrações provocaram rápida mudança de atores no cenário econômico em inúmeros países com a emergência de uma elite concentrada e internacionalizada, que possui uma percepção de interesses diversa daquela do Estado, que, em consequência, passa a sofrer pressão dos lobbies representantes de forças imensas. Os estados nacionais ficaram, assim, sujeitos a pressões que atuam num padrão de demandas que se conflitam entre si, pois se exige um Estado minimalista que cuide da aplicação de normas para o bem do mercado, isso por sua vez leva à deterioração do quadro social, que para sua saúde requer um Estado forte e regulamentador.

Uma vez que o capital não se autorregula, pois seria contrariar sua própria lógica, segundo Dupas (2005), compete ao Estado enquadrá-lo nos limites legais, tentando conciliar suas metas voltadas para o lucro máximo com os interesses da sociedade. Concorrendo uns com os outros, reduziram-se “a operadores de segundo nível da política econômica mundial, cada vez mais limitados no espaço de ação de suas políticas interna e externa” (DUPAS, 2005, p.21).

“O declínio da autoridade dos Estados se reflete em uma crescente difusão da autoridade em direção de outras instituições e associações [...]” (STRANGE, 1996, p. 6). Essa difusão do poder das mãos do Estado em direção a novos atores ocorre como desdobramento natural da economia e da fase que ela entra no fim do século XX. Essas mudanças na economia por sua vez se devem principalmente a dois fatores: o desenvolvimento tecnológico e o controle das finanças. A questão da tecnologia pode ser resumida pelo desejo de todos os atores no controle da tecnologia de ponta para agregar o maior valor a seus produtos, e essa busca transformou a realidade das finanças que agora seguia o progresso tecnológico buscando ganhos de mercado. Os dois fatores serão destacados na sequência.

3.2.1 O papel da tecnologia

Um dos pilares centrais desse argumento está no desenvolvimento tecnológico que se viu no período. No século passado, o avanço tecnológico foi maior que em todo o restante da história da humanidade. Isso afetou de grande forma a relação entre os Estados, com efeitos na esfera militar, por exemplo; todavia teve um efeito muito maior na vida das pessoas, sobre os civis. Enquanto a evolução da tecnologia militar fez com que os Estados atingissem um nível, em que atacar o outro já não era mais vantajoso; dentro das fronteiras territoriais o avanço fez com que a qualidade de vida da população melhorasse, novos aparelhos domésticos diminuíssem

o trabalho braçal, novos meios de comunicação deixaram as distâncias menores, com novas tecnologias, manter os ambientes aquecidos se tornou algo muito mais fácil. E essa tecnologia que acabou dentro das casas da população geral, não foi centrada na mão do Estado, e sim nas mãos das indústrias. Como resultado, são essas indústrias responsáveis pela produção desses bens que começam a exercer controle e autoridade sobre o mercado.

Esse novo cenário, criado em consequência do avanço tecnológico, causou uma mudança histórica. A partir desse momento a busca por mais poder, não era mais centrada na conquista de novos territórios ou novas colônias de exploração, mas sim, em conseguir que seus produtos atingissem um mercado mais amplo, nas palavras de Strange (1996, p. 9) “Nesse novo jogo, continua a procura por aliados entre os Estados, mas não em vista de suas capacidades militares. É em vista de ganhar mais poder de barganha conferido por uma área econômica maior”.

Essa transformação deve ser destacada ainda mais, porque o sistema internacional estava saindo de um mundo bipolar, em que as questões de segurança estavam em primeiro lugar nas pautas das relações exteriores. A partir desse momento, o que está ao exterior das fronteiras não é mais uma ameaça e sim, um aliado em potencial. Se antes as alianças estavam sendo construídas em função da segurança, agora elas se dão em função de ganhos do mercado. Se aliar a um outro Estado, ou a qualquer um dos novos atores definidores internacionais - como uma grande multinacional - significa ganhar mais espaço de atuação para seus próprios atores. Foi esse movimento estimulado pelo avanço da tecnologia que delineou os novos contornos das alianças internacionais, visando um espraiamento da tecnologia de modo a todos conseguirem os maiores benefícios dessa relação.

Outra mudança observada é que “[...] a busca por aliados não está mais confinada aos Estados ou organizações interestatais. Agora a busca feita é por novos aliados entre as firmas estrangeiras” (STRANGE, 1996, p.9). Firms passam a buscar outras para se aliar, assim como elas passam a buscar Estados para construir parcerias para melhores resultados. Governos centrais passam a ver em parcerias com essas firmas, a possibilidade de crescimento e possibilidade de ganhos. Isso além de ser um resultado do momento histórico em que se vivia, gerou ele também consequências que foi o crescimento e destaque do papel das finanças e da busca global por financiamento. Sendo esse outro pilar, que passou a exercer forte pressão em relação a poder.

3.2.2 O papel das finanças

O segundo fator determinante para essa mudança são as finanças internacionais, segundo Strange (1996, p. 9) “[...] levantar fundos financeiros tanto para os investimentos em si - e ainda mais importante - para o desenvolvimento de novas tecnologias”. A premissa básica é que as evoluções tecnológicas têm alto custo, e conforme vai se alcançando um degrau maior de desenvolvimento, o custo do capital para a produção é cada vez maior. Por isso é necessário que essas empresas encontrem maneiras de se financiar, para poder continuar a crescer. O Estado dentro disso tem alto interesse nas formas de financiamento, pois são elas que garantem e determinam a estratégia de cada empresa, assim como sua expansão ou possível internacionalização. É de grande benefício para o Estado que indústrias estejam localizadas em seus territórios, pois além de gerar empregos e riquezas, são atores definidores de mercado agindo com mais proximidade desse governo central.

Além disso, outro fator muito importante dentro das finanças é o papel realizado pela criação de crédito no mercado.

Os crescentes custos de capital das novas tecnologias só foram possíveis de serem pagos graças, primeiramente, às mudanças fundamentais no volume e na natureza da criação de crédito pela economia capitalista de mercado; e secundamente, ao aumento na mobilidade da criação de crédito que ocorreu nos últimos anos. (STRANGE, 1996, p.10)

Isso significa que o desenvolvimento da nova tecnologia e o estabelecimento dos novos padrões deve muito disso à criação de crédito, fator que só passou a existir após os anos 1960, e com mais força nos anos seguintes, principalmente através da expansão dos euromercados. Acontecimento esse que foi marcado pelo período histórico em que os países da Europa haviam alcançado a recuperação dos danos causados pela Segunda Guerra Mundial, e já caminhavam por trilhos do desenvolvimento e geração de riquezas. Essa riqueza que começava a ser gerada, poderia então ganhar novos direcionamentos, como agências financiadoras. Isso se reforça pelo fato de as moedas europeias voltarem a ver seus valores crescendo em relação ao dólar, pois as agências e os reguladores internacionais teriam mais confiança em trabalhar com moedas fortes.

Vista a criação do crédito possibilitado pela fortificação europeia, e a fácil tomada dos mesmos, as indústrias passam a adotar uma estratégia de crescimento baseada nele. Dentro da realidade das indústrias de buscar o crescimento da produção para alcançar mercados cada vez maiores, aliadas as tratativas de fazê-lo com custos cada vez menores é que está a explicação do porquê elas recorreriam cada vez mais à busca e tomada de crédito que viabilizem suas

expansões. Afinal, os ganhos gerados ao aumentar a produção de baixo custo para a realidade da época suplantavam os custos da tomada do crédito.

Essa é a internacionalização das indústrias que começa a ocorrer nos anos 1950 e 1960. Para que elas possam ser bem-sucedidas, torna-se necessário que as elas recorram a novos meios para seu financiamento. Tudo isso pode ser resumido como um movimento em prol de diminuir os custos de produção. O papel das finanças abordado por Susan Strange (1996) é reflexo de um movimento de mercado que mudaria para sempre a forma da organização econômica e da gestão das estratégias empresariais. A financeirização da economia criou uma nova maneira de investir e produzir, para os Estados significou que eles já não eram mais os centros de toda a ação econômica que possibilitava o desenvolvimento, sendo de fundamental importância entender como ocorreu o processo de financeirização da riqueza a partir dos anos 1970.

3.2.2.1 A financeirização da economia

Para abordar o novo papel exercido pelas finanças de acordo com Susan Strange (1996) é intrínseco a falar da financeirização da economia. O período de ocorrência do fenômeno é entre os anos 1970 e 1990, época marcada pelo afrouxamento das questões da Guerra Fria – com isso uma queda da importância dos assuntos de segurança, e grande tomada de força dos assuntos econômicos e de mercado – e do fim de uma era marcada por um projeto de Estado margeada por essa realidade; é ainda a época da virada - fato transformador da história.

A financeirização da economia foi um fato feito a passos pequenos, tendo como o primeiro, a flexibilização do capital mundial. Sendo seguida, pela mudança no caráter das fatias de lucro dos grandes empresários, segundo Harvey (2008, p.41),

Os privilégios da propriedade e da gerência de empresas capitalistas - tradicionalmente separados - se fundiram quando se começou a pagar aos CEOs em opções de ações (títulos de propriedade). Então o valor das ações tomou o lugar da produção como guia de atividade econômica [...]

Esse gesto sacramentou a separação do capital monetário do capital produtivo. Isso significara que a partir daquele momento, a produção das empresas se tornava era mais uma das formas com que se ponderava a geração de lucros. O capital proveniente da produção não era mais a fonte prevalecte dos lucros, ele passava a dividir espaço com o capital financeiro. Segundo Bastos (2013, p. 1),

Esse modo é marcado pela importância da lógica da especulação, ou seja, por decisões de compra (venda) de ativos comandadas pela expectativa de revenda (recompra) com

lucros em mercados secundários de ações, imóveis, moedas, créditos, commodities e vários outros ativos.

Com essa orientação consolidada,

As grandes corporações assumiram uma orientação crescentemente financeira, mesmo quando, como no setor automotivo, estavam voltadas para a produção. A partir de mais ou menos 1980 não era incomum que as empresas tivessem prejuízos na produção compensados por ganhos de operações financeiras (que envolviam tudo, de operações de crédito e seguros à especulação em moedas voláteis e mercados futuros) (HARVEY, 2008, p. 41)

A concretização de tais fatos permite concluir que a história das grandes empresas começou a se transformar. A estratégia que até o momento era de conquistar maior mercado para seus produtos começa a dividir espaço com uma de conquistar uma maior mobilidade de capital. As empresas começam a colocar seus esforços nas várias operações que elas realizavam, e de que forma cada uma dessas operações poderia lucrar. Isso fez com que a estratégia de investimentos passasse a ser pensada para se obter o controle de todas as etapas do produto e não apenas da produção. Pois assim, seria possível aferir ganhos com todas as etapas do produto - produção, marketing, logística, enfim, tudo aquilo que envolve desde a extração da matéria prima até o consumidor:

A financeirização é sistêmica e de escopo mundial, vale dizer, impacta as relações econômicas internacionais e as torna crescente transnacionais, atravessadas por fluxos de capital transfronteiriços capazes de influenciar o comportamento de economias nacionais. Isso não quer dizer que todos os países integrados à economia mundial capitalista experimentam o mesmo grau de aprofundamento da financeirização, mas bancos, empresas, grandes investidores e famílias (por meio de investidores institucionais) tendem a ser atraídos pelos ganhos esperados pelas atividades especulativas que influenciam a própria estrutura de setores econômicos e dos mercados de câmbio, commodities e de trabalho. (BASTOS, 2013, p. 1-2)

Isso também mudou o caráter tradicional do que era ser uma grande empresa. Até aquela época, as maiores empresas eram as que tinham as maiores instalações, que conseguiam produzir em maior quantidade e que tinham seus produtos consumidos por um maior número de clientes. Com essa mudança, passam a ser dominantes as empresas que têm mais ativos em bolsas de valores, as que têm o maior número de ligações (com outras empresas, bancos, agências financeiras e órgãos reguladores do comércio), as que têm uma produção de mais alto grau tecnológico e consegue como resultado produtos mais diferenciados, em suma, aquelas empresas que conseguem elevar ao mais alto grau da financeirização todos seus processos.

Como consequência disso, não só as empresas mudaram, mas o próprio mercado financeiro e a forma do poder público em lidar com isso. O mercado financeiro foi tendo que se reinventar a cada passo, encontrar novas formas de garantir lucro e maior mobilidade, buscar caminhos para uma maior liberdade e desregulação de suas próprias instituições. Segundo Harvey (2008, p. 41)

Tudo isso se vinculava à forte expansão da atividade e do poder no mundo financeiro. Cada vez mais liberta das restrições e barreiras regulatórias que até então limitavam seu campo de ação, a atividade financeira pode florescer como nunca antes, chegando a ocupar todos os espaços.

Os Estados também passaram a atuar de uma forma que garantisse e assegurasse esse comportamento, segundo Bastos (2013, p.2) “Os Estados passaram a depender mais das receitas tributárias geradas pelos movimentos de expansão financeira, porém experimentam desequilíbrios fiscais severos depois das crises financeiras verificadas regularmente desde a década de 1980”. Isso não foi uma escolha estatal, em apoiar cada vez mais a desregulamentação e passar a garantir isso; foi uma escolha feita pelo mercado, e como a financeirização tinha levado muito do poder de decisão econômica das mãos do governo central para as mãos do mercado, coube ao Estado o papel de se adaptar e se modernizar.

Na arena internacional coube ainda ao Estado, conferir legitimidade à ação dos órgãos financeiros internacionais, ao ceder parte de sua soberania a eles. Ao lado disso, garantir que o seu mercado de capitais seria forte e sólido, pois isso tornaria o país atrativo para novos investimentos e entrada de capital internacional; com isso procurando incentivar que as empresas com tecnologia de ponta líderes da produção, assim como os maiores bancos e agências de crédito estivessem interessados no desenvolvimento da economia desse país.

O capital financeiro tornou o poder estatal tão menor em relação a si próprio, que tornou possível a mesma elite ter o controle econômico em mais de um país, tornando-se assim a definidora de mercado em vários cenários diferentes, tendo as várias realidades de cada um desses países sendo alteradas em seu próprio favor. O Estado passou a ser um ator que deveria pautar sua própria ação em tornar-se menos interventor e passasse, ele próprio, a ser menor e menos influente na esfera do mercado internacional, controlada pelo grande capital financeiro. Segundo Bin (2015, p. 518),

[a expansão do capitalismo financeiro] ocorreu com o Estado sendo a instituição central para a realização de reformas. Esse fenômeno significou um aprofundamento do espírito antidemocrático do capitalismo ao expandir os índices da exploração do

trabalho - com aumento de juros e redução de salários - e reduzindo a provisão dos bens públicos [e sociais] dos quais dependem as camadas mais pobres da população.

Isso significa que a financeirização do mercado trouxe como necessidade o afrouxamento das leis trabalhistas. Isso cria muitas críticas ao espírito financeirizador por ter uma missão antidemocrática. Porém, discutir as questões morais dentro da democracia do capital financeiro não seria comportada nas dimensões deste trabalho. O fenômeno é resumido por Bem (2009, p. 71):

A financeirização transforma o funcionamento do sistema econômico, tanto a nível macro como micro. Seus principais impactos [...] são elevar a importância do setor financeiro em relação ao setor produtivo, transferir renda do setor real para o setor financeiro e contribuir para um aumento na desigualdade de renda e estagnação dos salários, que carregam consigo uma necessidade permanente de aumento do endividamento e de intensificação na especulação com ativos financeiros para garantir o status quo do sistema e o ganho de grandes lucros por parte da classe dirigente.

A relação entre a financeirização do mercado, da tomada de um papel tão importante pelas finanças mundiais e do neoliberalismo é extremamente forte. A adoção das novas ideias neoliberais só foi possível pela financeirização do mercado; assim como, a tomada do poder e a criação da forte elite do capital financeiro, só se concretizou pelas garantias dadas pelas políticas neoliberais. Resultando na atual posição das finanças a nível mundial. Essa relação é resumida por Harvey (2008, p. 41) nas seguintes palavras:

Uma onda de inovações ocorreu nos serviços financeiros para produzir não apenas interligações globais bem mais sofisticadas como também novos tipos de mercados financeiros baseados na securitização, nos derivados e em todo o tipo de negociação de futuros. Em suma, a neoliberalização significou a “financeirização” de tudo.

A financeirização da economia que teve como resultados as finanças (ao lado da tecnologia) como grandes direcionadores atuais de fluxos de mercado e em consequência disso das dinâmicas de poder chegou a tais resultados após longo período de caminhada. Os atores (Estado ou novos atores) possuidores da tecnologia de ponta - consequentemente com uma posição privilegiada na estrutura internacional de finanças – devem isso a uma série de construções históricas iniciadas ainda no início do século XX com as teorias liberais, firmando as bases da divisão internacional do trabalho.

3.3 ESTRUTURA INTERNACIONAL DE FINANÇAS E A DIVISÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO

Ao destacar o papel das finanças na organização do sistema internacional atual e como elas são definidoras para a atuação dos atores (tanto o Estado como os novos atores), Strange (1996) parte do fato de que cada ator tem sua posição – dentro das finanças internacionais – determinada pela divisão internacional do trabalho, construída ainda no século XX, fruto do ideário liberal. A divisão internacional do trabalho clássica em que os países centrais seriam responsáveis pela produção das manufaturas e os periféricos, dos produtos primários, teria relegado a eles uma determinada posição dentro do sistema internacional de finanças.

As grandes multinacionais possuidoras da tecnologia de ponta estão localizadas nos países centrais, ou seja, a partir do que fora sustentado por Strange (1996), elas começam a exercer uma influência muito maior no direcionamento de investimentos e divisas. Como consequência, o direcionamento financeiro seguiria sendo em benefício próprio, o capital retornaria para o mesmo local de onde ele foi originado. Com isso, os países periféricos não teriam chances dentro desse sistema de ter acesso ao controle das grandes finanças, não tendo assim reais possibilidades de modificar sua posição no sistema internacional - na divisão internacional do trabalho.

Em outras palavras, o papel das finanças internacionais atuaria na manutenção do *status quo*, favorecendo aos países centrais. Isso é frisado porque, é a partir dessa constatação que os problemas de financiamento e de restrição externa das nações periféricas têm seu ponto de partida. As questões de um país como Brasil sempre necessitar montar mecanismos de financiamento a partir da construção da entrada de capital externo e de tentativas de levantamento de capital interno, inicia pela sua posição dentro do sistema internacional de finanças.

O caso brasileiro começa com os problemas ressaltados por Bielchowsky (1998), em que a herança de uma organização agroexportadora, combinada com baixa produtividade em todos os demais setores, e falta de integração entre os setores com uma produção de pouco valor agregado fez com que, por razões estruturais – a partir dos agentes sociais e históricos –, o país ficasse relegado ao caso de ser periférico.

A partir disso, a teoria liberal das vantagens comparativas⁸ insistiu que o país alcançaria estabilidade e crescimento a partir da replicação das práticas de continuar a exportar produtos primários. Com isso, a industrialização não se desenvolveu como nos países centrais da Europa, ou os Estados Unidos, causando uma chegada defeituosa da tecnologia na região. A tecnologia em posse dos países centrais devido à divisão internacional do trabalho não se espalhou igualmente pelo mundo. Como ressaltado já nesse trabalho, as alianças e construções do mundo globalizado já em clima de fim de Guerra Fria se deu em função das alianças construídas para benefício do mercado. Um país sem tecnologia não estaria preferencialmente envolvido nas melhores alianças, deixando-o relegado a uma posição desfavorável junto ao sistema internacional de organização das finanças, com consequências históricas em sua organização de finanças, em um ciclo que segue a se repetir.

O Brasil em consequência desse grupo de fatores que marcou sua formação, desde o início do século XX e durou por todo o caminho do mesmo, sempre teve dificuldades em suas finanças. Mecanismos de financiamento externo e interno - que serão futuramente expostos neste trabalho – de variadas realidades, tiveram que ser desenvolvidos pelos governos da nação para compensar a adversidade da posição na divisão internacional do trabalho.

O resultado do exposto acima é que ao chegar na atualidade a aliança entre mercado e governo brasileiros ainda não consegue se auto sustentar, e acaba constantemente buscando novas formas de financiamento. Destaca-se aqui que o contexto atual é muito diferente daquele construído no século passado, assim como será apresentado no decorrer deste. Os objetivos e aspirações de governo e mercado em relação ao desenvolvimento e o crescimento foram sempre sendo modificados.

A atual fase da globalização leva que a grande maioria dos financiamentos do desenvolvimento sejam construídos com capitais de diversas naturezas, e até mesmo nacionalidades. Ainda dentro disso, os países que, na época acima apresentada, tiveram depreciações devido a suas posições dentro do sistema financeiro internacional continuam

⁸A Teoria das Vantagens Comparativas criada por David Ricardo, e publicada pela primeira vez em seu livro *The Principles of Political Economy and Taxation*, em 1817, pretende explicar princípios comerciais e econômicos sobre o comércio internacional. A teoria insiste na explicação sobre o comércio, compreendendo que cada uma das partes é mais produtiva em determinada fabricação de bens em seu país. Considerando uma vantagem absoluta em concentração na primeira região, onde baseia-se o primeiro nicho de mercado, pode-se beneficiar na especialização desse setor, garantindo eficiência na comercialização desses produtos. Contando com essa sistemática de que um país sempre vai ter destaque em um setor produtivo apresentando vantagem sobre o outro, e vice-versa, podemos estabelecer uma relação comercial sem restrições, onde a produção mundial cresce permitindo que cada país se especialize na produção de bens onde apresentar vantagens comparativas.

tendo dificuldades, seja em credibilidade, em honrar com seus compromissos ou se fazerem atrativos para o grande capital. Utilizar de modernos mecanismos de financiamento é uma nova esperança que se abre a esse grupo de países, para que a partir desses, um dia possam reverter suas posições historicamente construídas e passem eles também a ter seus mercados e atores nacionais como direcionadores da economia de mercado.

A questão do posicionamento na estrutura internacional de finanças traz consigo outro problema, a restrição – uma retroalimenta a outra. Passa-se agora a introdução dessa questão.

3.4 AS QUESTÕES DA RESTRIÇÃO EXTERNA

A questão da restrição externa sempre margeou o movimento da economia brasileira, como apontado na seção acima. Isso significa que ela constantemente atuou na definição da inserção do Brasil no comércio internacional. A partir disso, destaca-se que é de extrema importância que uma economia desenvolva seu comércio internacional, de modo a não incorrer em déficits na sua balança de pagamentos, para não sofrer com os efeitos da restrição externa. Nas palavras de Bresser-Pereira (2010, p.23) “o robusto crescimento econômico de um país no regime de economia de mercado depende de sua capacidade de participar no comércio internacional. Este amplia a demanda interna, possibilita a absorção de nova tecnologia e aumenta a produtividade.” A compreensão disso se dá através do entendimento de que um país precisa entrar no mercado internacional para que tenha uma maior entrada de divisas estrangeiras, e com isso tenha menores problemas em pagar seus compromissos.

Para ver sua economia crescer, um país precisa necessariamente de importações, pois elas são o meio de entrada de tecnologia e outros insumos que esse país não possui. No entanto, elas vão pesar cada vez mais no balanço de pagamentos, porque uma vez que o crescimento começa a acelerar, as necessidades do país vão aumentando. De acordo com Bresser-Pereira:

As importações constituem [...] um dos fatores mais importantes para o aumento da produtividade interna e para a criação de novas oportunidades de investimentos. Elas não são apenas o veículo portador de bens que não se produzem internamente pela falta de conhecimento, de tecnologia ou pelo tamanho do mercado, mas a própria construção de novos espaços que serão, depois, cobertos pela expansão da produção interna. (BRESSER-PEREIRA, 2010, p.24)

Uma entrada cada vez maior de importações pode causar problemas nas contas de um país, como já apontado. Portanto, elas de alguma forma devem ser compensadas, e segundo

Bresser-Pereira (2010) o melhor meio de fazer isso, de forma a continuar com uma economia saudável, é através das exportações.

Ainda,

[...]sem um comportamento adequado das exportações o desenvolvimento robusto será sempre abortado, quer pela acumulação de dívida externa que acaba não financiável, quer pela necessidade de restringir as importações portadoras de bens de capital e tecnologia, o que impede o crescimento da produtividade da economia. (CARVALHO; LIMA, 2009, p.25)

O trecho acima caracteriza as consequências de um país em condições de restrição externa, e que está em um projeto de crescimento e desenvolvimento. Ou seja, a restrição externa não afeta apenas a confiança ou as condições de liquidez de um país, e sim toda a sua economia, pois ela restringe inclusive suas exportações. Por isso a importância de um estímulo às exportações dentro de um país periférico que está buscando crescimento, pois ela é o modo mais seguro de não incorrer em um quadro de severa restrição. Além disso, segundo Bresser-Pereira:

É um fato empiricamente comprovado que as empresas exportadoras tendem a ser mais inovadoras, têm maior produtividade, pagam salários mais altos e introduzem novas tecnologias que se transmite para o mercado interno acelerando o desenvolvimento econômico. (BRESSER-PEREIRA, 2010, p.23)

Um dos autores que mais deu atenção às questões de restrição externa e crescimento foi Anthony Thirwall (1979). A tese do autor diz que a escassez de recursos externos constitui a principal restrição ao crescimento, pois o desempenho do setor externo condicionaria, portanto, a taxa de expansão do produto real. Embora os fatores que impulsionam a oferta não possam e não devam ser ignorados, o ponto central é que a escassez de divisas limita a expansão da demanda agregada e impede a plena utilização dos fatores disponíveis. A partir dessa tese foi desenvolvida a Lei de Thirwall⁹, que trabalha as questões do quanto a escassez de divisas limita diretamente o crescimento. Para objetivos desse trabalho, a lei não será trabalhada, o ponto é apresentado para destacar a importância da estabilidade da balança de pagamentos para o desenvolvimento, assim como as contradições entre crescimento econômico e a estabilidade na balança de pagamentos.

A restrição externa esteve presente em toda a história recente do Brasil. A primeira vez que isso foi abordado foi com a CEPAL (abordada no próximo capítulo), que sugeriu a substituição de importações para resolver essa questão. No entanto, essa medida não fora

⁹ Para maiores informações, checar Thirwall (1979): *The balance of payments constraint as an explanation of 14 international growth rate differences*.

eficiente, pois de acordo com Bresser-Pereira (2010), a substituição de importações não permitia impactos positivos na diversificação de importações. Ficando essas economias fadadas aos produtos primários e sempre com balanças de pagamentos deficitárias. Nas palavras do autor:

Aliás, a própria política de substituição de importações conspira contra a política de aumento e diversificação das exportações, pois é um fato óbvio que um imposto sobre as importações (é esse o efeito da política de substituição) é um imposto sobre as exportações, uma vez que tende a valorizar a taxa de câmbio. Em outras palavras num regime de “substituição de importações”, os estímulos às exportações têm um custo social adicional. (BRESSER-PEREIRA, 2010, p.26)

Entender o conceito da restrição externa e quais suas principais causas é fundamental para trabalhar a economia brasileira, pois foi devido a essa característica que muito da ação tomada pelo país no século XX teve seus caminhos delineados. Em suma, ela se caracteriza por um país que não tem divisas suficientes para honrar com seus compromissos em relação ao restante do mercado mundial. Uma realidade em que pagar empréstimos ou seguir com remessas de lucros não é uma tarefa simples. Como resultado final, o desenvolvimento dessa nação fica fortemente prejudicado, como já apontado.

Os primeiros dedicados a oferecer soluções para essa questão foram economistas voltados às questões de desenvolvimento das nações latinas, grupo de trabalhos que deu origem a CEPAL e ao desenvolvimentismo.

3.5 O FIM DA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL E O CENÁRIO DE MUDANÇAS

A segunda metade dos anos 1940 é de grande movimentação no sistema internacional. Uma vez terminada a Segunda Guerra Mundial, os países europeus precisam encontrar maneiras de se reconstruir, e novos dois centros de poder e influência começam a surgir. O centro de poder mundial que desde a Revolução Industrial estava na Europa, pela primeira vez encontra-se vacilante. O conflito bélico havia destruído grande parte dos países e eles deveriam voltar-se à sua reconstrução, e já não seriam capazes de exercer toda a influência a nível mundial. Das principais causas que isso geraria estavam: uma revisão acerca da colonização de África e Ásia e a capacidade de presença na América.

Junto a isso, dois países que haviam sentido um efeito menor da guerra em seus territórios começavam a agir com mais força frente ao cenário internacional. Estados Unidos e União Soviética - vitoriosos na guerra - passavam agora ao papel de centros da influência

mundial. Os Estados Unidos em um primeiro momento se voltam para a própria América para aproveitar o momento e se firmar como líder. A União Soviética começa a estender sua zona de poder junto às nações orientais da Europa, além de exportar seu ideário socialista para regiões diversas do mundo.

Isso faz com que os países dependentes externos, como grande parte dos latino americanos, africanos e asiáticos comecem a olhar para esses centros buscando ajuda e financiamento. Isso ocorre concomitantemente aos desejos das duas novas potências em concederem ajuda para aumentarem suas zonas de influência e se afirmarem com maior intensidade onde já agiam. O grupo de países dependente de ajudas externas começou a se organizar para ações conjuntas, porque suas mazelas e lacunas desenvolvimentistas eram muito parecidas, e unidos teriam mais voz frente à comunidade internacional.

O Brasil nesse cenário que começa a se desenvolver tem um direcionamento e uma confirmação no seu comportamento. A aliança feita junto aos Estados Unidos durante a Segunda Guerra Mundial, para entrar na frente de batalha, tinha um objetivo claro do lado brasileiro, que era uma maior ajuda financeira vinda daquele país. Uma vez que se confirmaria que o Brasil entrara do lado vitorioso do combate, o país passou a esperar os novos financiamentos e empréstimos. Além disso, a ideia de que os Estados Unidos iriam se utilizar desses meios para firmar sua liderança na América reforçava a esperança dos recursos. Por fim, para confirmar a prosperidade e tornar reais as expectativas de ambos os lados, um órgão criado pela Organização das Nações Unidas reafirma que a saída para o desenvolvimento da América Latina ocorreria pelo financiamento externo. É assim que começa a ação da CEPAL, que nos anos seguintes determinaria o direcionamento do crescimento e das finanças do Brasil, assim como de toda a América Latina.

3.6 A CONSTRUÇÃO DO PENSAMENTO DE FORMAÇÃO DA CEPAL

O contexto de transformação em que se encontrava a comunidade internacional serve de motivação para o nascimento da CEPAL. Além disso, o pós-guerra não trouxe para a América os efeitos que eram exatamente desejados. Nesse sentido, Pereira:

A Cepal originou-se num contexto de insatisfação dos países latino-americanos por terem sido excluídos da ajuda do Plano Marshall à Europa e pelo sucateamento de seus equipamentos industriais fruto da falta de dólares para importar causada pelos anos de crise das exportações. (PEREIRA, 2011, p.122)

Dentro do cenário apresentado, a Organização das Nações Unidas cria - buscando cumprir com sua agenda de desenvolvimento econômico e social -, em 1948, a Comissão Econômica para América Latina e Caribe, com a presença dos países latinos e caribenhos, além de Estados Unidos, Canadá, Japão e grande parte dos países da Europa Ocidental, com a finalidade de que fossem encontradas alternativas para o desenvolvimento da região.

Sediada em Santiago, no Chile, ao invés de ser apenas mais uma agência internacional inexpressiva como muitas já criadas, a Cepal se constituiria na matriz de um original pensamento econômico latino-americano, crítico do liberalismo, que influenciaria toda uma geração de economistas. (PEREIRA, 2011, p.123)

Para começar a entender o papel da CEPAL e de suas teorias, e o efeito que ela causou, é preciso ressaltar a particularidade e inovação que ela trouxe. Segundo Bielchowsky (1998) isso significa entender que ela foi criada e adaptada às condições próprias da região, e que pela primeira vez não seria replicado na região um conhecimento vindo dos países centrais do sistema, desenvolvendo assim um caráter analítico específico. Dentro disso, há de se destacar o que fora trazido por Cardoso (1977): devido a originalidade das ideias, muitas falhas ocorreram na análise, pela falta de antecedentes. Isso significa que, apesar de ser unânime o fator de “novidade” trazido, ela deixou a desejar em não buscar as causas reais dos problemas. Por fim, ambos os autores ainda ressaltam em concordância que a CEPAL é própria apenas para o período em que se propôs, ou seja, ela não é adaptável para outros cenários históricos.

Parte-se agora para a apresentação do pensamento em si e das ações que visavam implantar aos formadores de políticas da região. Segundo Bielchowsky (1998), o centro estaria no argumento da condição periférica dos países da América Latina – originado no período de transição pela qual passava a região. Países primordialmente agroexportadores entravam então em uma fase de urbanização e industrialização, sendo isso analisado através do comportamento dos agentes sociais e da evolução das instituições.

Essa transição para sociedades urbanas e industriais que começava nos anos 1950 era impulsionada pelo cenário global. Para Bielchowsky:

Nos anos que seguiram a segunda guerra mundial, as economias latino americanas se encontravam em processo de plena industrialização e urbanização, promovido por um rápido crescimento econômico de 5,8% ao ano entre 1945 e 1954 e por um relaxamento da restrição externa que permitiu a expansão das importações em 7,5% ao ano, no mesmo período.¹⁰ (BIELCHOWSKY, 1998, p. 17)

¹⁰ Traduzido livremente de: “En los años que siguieron a la segunda guerra mundial las economías latinoamericanas estaban en pleno proceso de industrialización y urbanización, promovido por un rápido crecimiento económico de 5.8% anual entre 1945 y 1954 y por una relajación de la restricción externa que permitió la expansión de las importaciones en 7.5% anual, en ese mismo período.”

Isso impulsionou e foi impulsionado pelo viés industrializante da CEPAL, pois creditava-se aí o crescimento da região. Isso ocorre em oposição à ideologia liberal, que na época afirmava que as exportações tradicionais voltariam a ganhar força no pós-guerra, e traria prosperidade aos países da região, mantendo a divisão internacional do trabalho. Bielchowsky (1998) conclui que o pensamento cepalino foi a implantação do keynesianismo a região.

Para a transformação do contexto da região, foram delimitadas três premissas básicas de acordo com Bielchowsky (1998) e Cardoso (1977) que necessitavam uma maior atenção. O que foi diagnosticado e precisava ser tratado a princípio era: a) o modelo de inserção da região no comércio mundial; b) as condições estruturais internas dos países da região e; c) a forma de planejamento. O primeiro dos três advogava em favor de uma inserção no comércio mundial apoiada na teoria da tendência à deterioração dos termos de troca, que facilitaria uma maior acumulação de divisas que atuariam de forma ativa no desenvolvimento da região. Junto a isso, ao defender a deterioração dos termos de troca, faz-se a defesa da industrialização da região, apoiada na premissa de que ela traria mais poder de troca para a América Latina, e não uma desestabilidade como dizia a teoria liberal.

Sobre as condições internas dos países da região, elas são um problema, porque é a partir dessas condições que se dá a evolução dessa sociedade e conseqüentemente sua industrialização. A industrialização que até então havia ocorrido na região tinha se dado de forma espontânea, mas isso, segundo Bielchowsky (1998) encontrava dois problemas centrais: que a industrialização tinha ocorrido a partir de uma herança econômica baseada na exportação e fora herdada uma produção muito baixa em todos os setores com exceção do exportador. Isso levava à conclusão de que o progresso técnico e o desenvolvimento da região sempre estariam delimitados pelos problemas estruturais. Essa estrutura interna problemática também refletia em outras questões. O que era exportado tinha que aumentar cada vez mais para compensar as importações, que precisavam ser cada vez maiores para suprir as lacunas da infraestrutura interna.

Por fim, uma nova forma de planejamento, em que fossem dadas aos países as direções de quais eram as informações importantes e o que deveria ser planejado. Falar disso atualmente, segundo Bielchowsky (1998) soa como algo óbvio, porém foi de primordial importância que os cepalinos tenham dado esse passo, caso contrário, resultados não teriam sido obtidos.

3.6.1 A ação cepalina

A definição da forma de ação e dos princípios que seriam tomados durante os anos 1950 para alavancar a industrialização possibilitou aos formadores da política agir consoante a esse delineamento. Segundo Cardoso:

No plano das metas básicas e dos instrumentos de políticas econômicas necessárias para alcançá-las, a posição da CEPAL teve poucas variações durante os anos cinquenta: industrialização e protecionismo saudável; política adequada de alocação de recursos externos; planejamento da substituição de importações; especial atenção para que não diminuam mais os salários durante o processo de industrialização, e evitar a redução da capacidade de consumo das grandes massas.¹¹ (CARDOSO, 1977, p.26)

Já no fim da primeira década de ação da comissão, segundo Cardoso (1977), a CEPAL incorporou em sua pauta a integração dos países da região. No plano internacional, algumas tentativas de integração regional começavam a ser ensaiadas, visando os benefícios que elas trariam, é estimulado o mesmo na região latina; e passa a fomentar e propor a formação de mercados comuns. Nesse espírito nascem a ALALC e o Mercado Comum Centroamericano.

Mesmo passada uma década, algumas questões inerentes à industrialização não foram abordadas com muito sucesso. Uma delas é a questão da dependência tecnológica em relação aos países do centro, o que ganhava destaque junto às questões do papel do capital estrangeiro. Isso ocorreu, pois, a importância do capital estrangeiro, em uma região historicamente caracterizada pela restrição externa era basilar dentro qualquer plano. Isso significa que era necessária uma explicação sobre a natureza da acumulação e do capital estrangeiro. Sobre essa questão, Prebisch traz

Contudo, para formar o capital necessário para a industrialização e o progresso técnico da agricultura, não seria indispensável comprimir o consumo da grande massa, que em geral já era muito baixo. Além dos fundos atuais, investimentos estrangeiros bem planejados poderiam contribuir com o aumento imediato da produtividade por homem. De maneira que, conseguido esse impulso inicial de melhora, uma parte importante do aumento no produto trabalharia na formação de capitais, ao invés de serem destinados a um consumo prematuro.
¹² (PREBISCH, 1950, p.3)

¹¹ Traduzido livremente de: En el plano de las metas básicas y de los instrumentos de política económica necesarios para alcanzarlas, la posición de la CEPAL tuvo pocas variaciones durante los años cincuenta: industrialización y proteccionismo 'sano'; política adecuada de asignación de recursos externos; - programación de la substitución de importaciones; especial atención para que no disminuyan todavía más los salarios durante el proceso de industrialización, y evitar la reducción de la capacidad de consumo de las grandes masas.

¹² Traduzido livremente de: "Sin embargo, para formar el capital necesario a la industrialización y el progreso técnico de la agricultura, no parecería indispensable comprimir el consumo de la gran masa, que por lo general es demasiado bajo. Además del ahorro presente, inversiones extranjeras bien encaminadas podría contribuir al aumento inmediato de la productividad por hombre. De manera que, lograda esta mejora inicial, una parte

Segundo Cardoso (1977), Prebisch via com muita cautela as questões do capital estrangeiro. Nos escritos do autor, a utilização de capital estrangeiro aparecia como um recurso de caráter transitório, seu funcionamento seria o seguinte: ao constatar que para aumentar a formação interna do capital seria necessário elevar a produtividade, dentro disso, o Estado atuando como agente acelerador desse processo, deveria enfrentar as distorções do sistema como a inflação, recorrendo ao capital estrangeiro. Destaca-se aqui o caráter transitório, segundo Prebisch (1950), ele deveria utilizar-se de isso até desenvolver formas autônomas de acumular divisas a partir de esforços internos.

Ainda na questão do capital estrangeiro Prebisch (1950) e Cardoso (1977) afirmam a importância da transferência de tecnologia. Esse padrão de capital logrado através de investimentos traria ganhos ao possibilitar que os países periféricos obtivessem acesso à tecnologia. Com isso suas produções iriam aumentar, tornar-se-iam mais competitivos e o mercado interno poderia ter um impulso em seu consumo; isso tudo ao longo prazo levaria ao resultado esperado por ambos os autores, uma maior autonomia na formação do capital. Portanto, a forma priorizada de entrada de capital estrangeiro deveria ser através da transferência de tecnologia.

importante del incremento del producto sirviera entonces para formar capitales, antes que destinarse a un consumo prematuro"

4 O HISTÓRICO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL: DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA AOS ANOS 1990

Datam dos anos 1950 os primeiros projetos nacionais nos países da América Latina, que tinham como objetivo o desenvolvimento - conhecido como o desenvolvimentismo. Junto a ele, ganham força as ideias da CEPAL (já apresentadas no capítulo anterior) e o trabalho conjunto origina o Estado Desenvolvimentista, que dá início a esse segundo capítulo.

4.1 CONCEITUAÇÃO E O COMPORTAMENTO DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA

O consenso atingido pelos autores sobre a datação do desenvolvimentismo no Brasil, não se aplica à definição de seus conceitos. Para este trabalho, adota-se o descrito por Bielchowsky:

Entendemos por desenvolvimentismo [...] a ideologia de transformação da sociedade brasileira definida pelo projeto econômico que se compõe dos seguintes pontos fundamentais: (a) a industrialização integral é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro; (b) não há meios de alcançar uma industrialização eficiente e racional através da espontaneidade das forças de mercado, e por isso, é necessário que o Estado a planeje; (c) o planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção dessa expansão; e (d) o estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada for insuficiente. (BIELCHOWSKY, 1988, p. 7)

Dentro do conceito adotado existem muitas formas de ações que um Estado pode tomar em prol do desenvolvimentismo. Diferentes autores colocam variados comportamentos sobre do que faz o Estado desenvolvimentista, porém Fonseca (2013) desenvolve sua análise baseada em inúmeros autores e, baseado nos pontos em comum, conclui quais são as bases desse estado.

O primeiro ponto segundo Fonseca é:

A existência de um projeto deliberado ou estratégia tendo como objeto a nação e seu futuro. Essa pode ser associada, com certa licenciosidade, a projeto nacional, desde que não se entenda por isso repulsa ao capital estrangeiro nem rompimento com a ordem internacional, mas simplesmente a nação como epicentro e destinatária do projeto; (FONSECA, 2013, p.13)

Isso significa que a nação deve desenvolver uma estratégia bem definida, que acima de tudo vise o longo-prazo. Ela deve ter uma orientação nacional, no sentido de ser um projeto para a nação, mas que de forma nenhuma esteja fechada para o capital estrangeiro ou qualquer projeto econômico internacional. Em segundo lugar, aponta-se que o Estado deve ser interventor, porém uma intervenção consciente que tenha como único propósito a viabilização

do projeto. Isso supõe que o Estado capacite os demais atores para que eles se tornem capazes de executar as determinações estatais, tendo o respaldo social e político ao fazê-lo. A intervenção estatal deveria estar presente para acompanhar o lado social, para que nenhuma classe ou segmento fosse prejudicada.

Observa-se, portanto, que embora toda política econômica seja a rigor interventora, o intervencionismo do estado desenvolvimentista não é para reforçar os mecanismos de mercado, mas para propiciar mudanças em direção a uma rota considerada desejável por seus formuladores e executores. (FONSECA, 2013. p.16)

Por fim, um ponto que é bastante destacado e de grande consenso, é a questão da industrialização. Ela deve ser usada como um meio para acelerar o crescimento econômico e a produtividade, pois isso geraria um aumento do acumulado, elevaria a renda da população e traria maior estabilidade. Além disso, o crescimento da indústria faria com que fosse difundido o progresso técnico para todos os setores, até mesmo o primário, o efeito disso em última análise seria que com a industrialização até mesmo o setor exportador seria beneficiado. Fonseca (2013) em seu trabalho ainda desenvolve um gráfico que ilustra suas conclusões.

Figura 1 - Gráfico do núcleo parcial do desenvolvimentismo



Fonte: Fonseca 2013.

A Figura 1 ilustra as diversas variáveis dentro do comportamento do Estado desenvolvimentista, sendo as partes em azul mais claro, as análises encontradas em apenas um ou um grupo de autores. O centro do gráfico em azul escuro mostra o encontro dos três aspectos já explanados acima, sendo os pontos comuns para todos os autores observados por Fonseca (2013), sendo eles: a industrialização, a existência de um projeto nacional e o intervencionismo responsável do Estado.

Muitos dos pontos indicados podem ser interpretados por uma orientação anti-capitalista, porém, salienta-se que nenhum autor estudado aponta isso como característica do

desenvolvimentismo ou do pensamento cepalino. Uma vez que para o desenvolvimentismo atingir seus objetivos é imprescindível que ele esteja inserido em uma economia capitalista. O governo apesar de ser interventor, deve garantir sua ação muito mais pela criação de uma base social e política do que por uma imposição. A indústria para crescer necessita de uma base capital fortificada ao lado dela, assim como para o crescimento do setor exportador. Em suma, o desenvolvimentismo cepalino desafiou as bases da economia liberal ortodoxa predominante da época, por isso, por vezes foi caracterizada com um viés contra o capital, sendo uma tentativa de deslegitimação do projeto, por parte da ala conservadora. Isso ao longo das décadas seguintes foi se transformando, assim como o contexto global e o papel da industrialização no desenvolvimentismo.

Destacados o contexto do seu nascimento, sua denominação, as práticas e ideologias do Estado desenvolvimentista, Fonseca conclui:

Entende-se por desenvolvimentismo a política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista. (FONSECA, 2013, p.28)

4.2 O INÍCIO DO DESENVOLVIMENTISMO NO BRASIL

O segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954) e com mais força o governo Juscelino Kubitschek (1956-1961) são os mais marcados por esse pensamento, que já nos anos 60 devido ao contexto global encontraria modificações.

4.2.1 O segundo governo Vargas

Para começar essa seção, destaco as palavras de Bastos (2005, p. 193), “na bibliografia extensa sobre o segundo governo Vargas, não existe consenso a respeito da natureza de seu projeto econômico. A hipótese de ambiguidade, incoerência e mesmo de indecisão de Vargas entre diferentes objetivos não é rara. ” Ao tomar posse como Presidente da República, em janeiro de 1951, Vargas deparou-se com uma conjuntura econômica que emitia sinais de agravamento de um quadro de dificuldades e um problema crônico brasileiro voltava a preocupar, o fechamento das contas do balanço de pagamentos. Segundo Dutra (2004, p.25) “Em parte, as dificuldades econômicas decorriam do acordo de Bretton Woods (1944), o qual

estabelecera a adoção de taxas fixas de câmbio em relação ao dólar, ora definido como moeda por excelência para as transações internacionais. ”

Durante toda a sua campanha, ele havia batido fortemente na tecla da necessidade de um crescimento acelerado. O crescimento ocorreria através de investimentos privados voltados para a modernização do setor primário, assim como para o aprofundamento da industrialização, e através de investimentos públicos em infraestrutura, o projeto defendido segundo muitos autores é o Nacional-Desenvolvimentismo. Contudo, isso barrava nas questões do financiamento, pois para seguir crescendo era necessário maior volume de investimentos, assim como de importações. Mas, isso afetaria a estabilidade do país, acentuando os problemas com o balanço de pagamentos.

É desse período histórico o início do nacionalismo de Vargas, tendo como um fato marcante a campanha “O Petróleo é Nosso”, culminando com a criação da Petrobras. Mesmo com o discurso nacionalista que ganhava força, não significava que o governo tinha fechado as portas ao exterior. Um exemplo disso é o surgimento em janeiro de 1953, da Lei 1.807, do Mercado Livre. O principal objetivo dessa lei segundo Bastos (2005) era atrair capital estrangeiro via liberdade cambial e afrouxamento dos critérios para reinvestimentos. Ainda dentro dessa ótica entre a abertura aos investidores estrangeiros e a nacionalização, Fonseca diz que:

Não obstante, e a mostrar que não abriria mão dos compromissos industrializantes e desenvolvimentistas, mantinha a política de segmentar tanto as importações por faixas de acordo com a essencialidade dos bens, como as exportações em categorias conforme o peso do produto na pauta, de forma a incentivar sua diversificação. (FONSECA, 2009, p.27)

Ainda nesse ano, é tomada uma importante decisão quanto ao problema cambial - que havia sido criado pelos contrastes entre os estabelecimentos de Bretton Woods e a Lei do Livre Mercado -, a instauração da Instrução 70 da SUMOC, em outubro de 1953. Esta, apesar de representar uma tentativa de estabilização e receber manifestações de apoio até de importadores e exportadores, demonstra que o governo mantinha seus compromissos com o desenvolvimentismo.

O caráter do comportamento dúbio do governo Vargas, tentando levar a cabo ambos crescimento e estabilização, e abertura estrangeira e nacionalismo, em suma, tentar levar o projeto nacional desenvolvimentista ao mesmo tempo com que tentava satisfazer aos setores mais conservadores da sociedade brasileira. Foi o que, segundo Bastos (2005), levou seu governo à ruína. Nas palavras do próprio autor,

Parece haver poucas dúvidas de que a dinâmica da crise final do governo Vargas seria marcada por pressões dos mais diferentes atores políticos (à esquerda e à direita) e, da parte do governo, por propostas e decisões contraditórias, visando recuperar o prestígio junto a algum grupo de interesses específico e acabando por afastar ainda mais algum grupo concorrente. (BASTOS, 2005, p. 194)

As pressões originárias de todos os lados levaram ao trágico fim do governo, com o suicídio de Getúlio Vargas. Tem-se então o fim do primeiro governo de orientação desenvolvimentista no Brasil. O período seguinte foi de grande incerteza, até o próximo presidente da república assumir seu mandato.

4.2.2 Juscelino Kubitschek e o Plano de Metas – o robustecimento do desenvolvimentismo

A partir da metade dos anos 1950, segundo Caputo e Melo

A década de 1950, especialmente a sua segunda metade, foi marcada pelo avanço do processo de industrialização brasileiro. Este desenvolvimento econômico do País foi fortemente influenciado pelo vigoroso investimento público por meio dos investimentos diretos do Estado ou de empresas estatais e, de maneira menos ostensiva, pelo capital internacional e privado nacional. A chegada dos capitais estrangeiros foi uma das formas de financiamento desse desenvolvimento e sua entrada no Brasil foi resultado da expansão mundial pela qual passavam os capitais norte-americanos, europeus e japoneses, além de políticas internas de atração destes capitais, vigentes então na economia brasileira. (CAPUTO; MELO, 2009, p. 514)

Em 1956, começa um novo mandato que, de acordo com Orenstein e Sochaczewski (1990, p.171) “o governo Kubitschek caracterizou-se pelo integral comprometimento do setor público com uma explícita política de desenvolvimento.” Mesmo entrando no poder com esse objetivo, o presidente nessa época tinha poucas ferramentas, sendo a mais importante a política cambial, essa que havia sido estabelecida em 1953. No segundo ano de governo, em 1957, JK (Juscelino Kubitschek) começa uma reforma cambial com o objetivo de simplificar o sistema de taxas múltiplas e introduzir um sistema de proteção para produtos de mesma categoria. Essa ação já dava uma ideia das inclinações de seu mandato, que até o fim fora afrouxando ainda mais os controles cambiais, de modo que em 1961 já se operava com as exportações em mercado livre.

Outra característica do governo JK seria o tratamento dado ao capital, tanto nacional como estrangeiro. Através da Instrução 113 aprovada pouco antes do início de seu mandato, ficava claro que haveria um tratamento preferencial ao assunto, segundo Orenstein e Sochaczewski:

A Instrução 113 da Sumoc de 1955 fez crescer o movimento de capitais autônomos, os fortes ingressos garantiram um resultado líquido positivo médio da ordem de Us\$ 200 milhões entre 1956-61, uma parte disso era em equipamento. [...] esses números são a medida da real contribuição do capital estrangeiro à formação interna de capital. Os montantes de capital ingressados sob a Instrução 113 até dezembro de 1961 somaram US\$ 379,4 milhões para as indústrias leves. Pode-se concluir que a Instrução 113 foi um instrumento poderoso para atrair capitais externos sem exercer pressão sobre a disponibilidade de divisas. (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990, p.173)

Conforme Caputo e Melo (2009) é a partir de então que o país entra de fato no modelo desenvolvimentista. A segunda metade da década já no governo Juscelino Kubitschek, a busca de financiamento externo continua. Adiciona-se a isso certa recuperação de Japão e Europa Central. Nesse mesmo período:

A dinâmica da competição das empresas oligopolistas ou multinacionais nos países centrais, sobretudo na Europa, foi outro fator decisivo para atrair a inversão estrangeira em nosso País. O papel da competição entre empresas europeias e norte-americanas por posições no mercado mundial foi, importante para a expansão do investimento direto e financiamento no Brasil nesses anos. A criação da Comunidade Econômica Europeia, em 1957, gerou uma discriminação contra as exportações norte-americanas para a Europa, em favor das exportações dos países membros, fato que também afetou positivamente a atração do investimento estrangeiro para o Brasil. (CAPUTO; MELO, 2009, p. 516)

É inegável que o plano mais importante do governo JK, assim como o maior representante do desenvolvimentismo, foi o Plano de Metas. Em 1956, a presidência da república criou o Conselho de Desenvolvimento, que deveria se basear em um relatório previamente escrito em parceria com os Estados Unidos, para desenvolver um plano ambicioso – focado em melhorar a infraestrutura, direcionar investimentos e gerar uma maior qualidade de vida para a população. Assim, nasceu o Plano de Metas que, segundo Lessa (1975, p.29) “constitui a mais sólida decisão consciente em prol da industrialização da história desse país”. Além do apontado, pela primeira vez na história brasileira, um plano contava com o total comprometimento do governo - disposto a utilizar qualquer recurso.

Os mecanismos de financiamento do plano não eram bem determinados, nem consistentes nas partes que definiam como as divisas seriam obtidas, mas as linhas gerais do plano, segundo Orenstein e Sochaczewski:

Ao setor público caberia cerca de 50% do desembolso. Os fundos privados contribuiriam com 35% e o restante viria de agências públicas para os programas tanto públicos como privados. Os recursos externos não eram detalhados no plano. No entanto, a previsão feita para a capacidade de importar no período esclarece o que era esperado do exterior. A previsão era de um déficit crescente no balanço de

pagamentos, alcançando-se o equilíbrio em 1961. (ORENSTEIN; SOCHACZEWSKI, 1990, p.178)

O governo elegeu como prioridade cinco setores, estes obteriam os resultados programados pelo governo - melhoria da infraestrutura nacional voltada ao desenvolvimento da indústria e progresso na qualidade de vida da população em geral. Os setores eleitos, segundo Orenstein e Sochaczewski (1990), foram: energia, transporte, indústria básica, alimentação e educação. Nota-se que os três primeiros cumpririam com a agenda industrializante desenvolvimentista, e os outros, com as pautas da melhoria de vida da população em geral.

O ambicioso plano de Juscelino Kubitschek trouxe ao Brasil uma esperança de progresso e de tornar-se uma nação desenvolvida. O clima de obras e reformas brindou o país com otimismo e crença que uma vez executadas as tarefas do Plano de Metas, todas as questões do país estariam resolvidas. Sem embargo, não foi isso que se observou, o sucesso de grande parte do plano é inegável, ele trouxe grande avanço ao país, contudo, já em seus objetivos iniciais ele começou a falhar. Na tabela (Figura 2) abaixo, estão disponíveis dados sobre infraestrutura e indústria básica, o quanto fora previsto na elaboração do plano e o quanto de fato fora cumprido.

Figura 2 - Tabela comparativa entre o que fora pretendido e o que foi de fato realizado pelo Plano de Metas do Governo Juscelino Kubitschek – entre 1957 e 1962

Brasil: Plano de Metas, Previsão e Resultados, 1957-1961			
	Previsão	Realizado	%
Energia Elétrica (1.000 Kw)	2.000	1.650	82
Carvão (1.000 ton.)	1.000	230	23
Petróleo-Produção (1.000 barris/dia)	96	75	76
Petróleo-Refino (1.000 barris/dia)	200	52	26
Ferrovias (1.000 Km)	3	1	32
Rodovias-Construção (1.00 Km)	13	17	138
Rodovias-Pavimentação (1.000 Km)	5	-	-
Aço (1.000 ton.)	1.100	650	60
Cimento (1.000 ton.)	1.400	870	62
Carros e Caminhões (1.000 unid.)	170	133	78
Nacionalização (carros) (%)	90	75	-
Nacionalização (caminhões) (%)	95	74	-

Fonte: Banco do Brasil, Relatório e Anuário

Ao analisar a tabela com circunspeção, percebe-se que a maioria ficou muito abaixo do esperado. Os resultados, segundo Lessa (1975), foram na realidade ainda mais aquém. O plano ficou em ação até o fim do governo, em 1961, levando o Brasil a uma grande crise no ano seguinte.

Em conclusão, a partir de Orenstein e Sochaczewski (1990) e Lessa (1975), chega-se ao ponto de que é muito difícil medir o Plano de Metas. De um lado é inegável que ele representou

um impulso extraordinário ao desenvolvimento. De outro, ele resultou em sérias dificuldades não previsíveis ou controladas. A década de 1950 chega ao seu fim marcada por um período de grande evolução. A industrialização brasileira desenvolvimentista recebera fortes investimentos e a infraestrutura do país nunca na história havia experimentado tal crescimento. Contudo, isso não foi feito sem um preço a pagar, o país se endividara para cumprir seus objetivos, além de que a relação do país com instituições financeiras internacionais pela primeira vez se via abalada, custando parte da confiança no Brasil. Começa a se construir então, o caminho da Crise da Dívida Externa, que culminaria com a derrocada do Estado desenvolvimentista.

4.3 AS DÉCADAS DE 1960 E 1970: OS CAMINHOS À CRISE DA DÍVIDA

O clima iniciado na década passada continua positivo na entrada dos anos 60. Nestes anos dourados da industrialização nacional, nas palavras de Suzigan:

Já se identifica o traçado de uma política industrial desenvolvimentista: pelo sistema cambial que favorecia as importações de equipamentos e matérias-primas, pela tarifa aduaneira protecionista, pelos favores cambiais e financeiros ao capital estrangeiro e pela presença do Estado como empresário para os setores de infraestrutura e de linhas de financiamento via BNDE. Tais elementos favoreciam a estratégia do capital internacional de penetração no mercado nacional, de forma muito vantajosa para aquelas empresas. (SUZIGAN, 1978, p. 47)

Com a entrada nos anos 60, o contexto mundial tem uma certa transformação, os mercados da Europa Central conseguem uma recuperação total relativa a Segunda Guerra Mundial e passam a registrar alto crescimento. Em oposição ao clima vivido na Europa, os Estados Unidos começam a enfrentar certas dificuldades em manter a liderança mundial.

A realidade do Brasil e da América Latina ainda não havia se transformado, a necessidade de financiamento continuava, porém de acordo com Singer (1982, p. 70), “em 1962 [...] a deterioração da ‘confiança’ no Brasil já começava a obstar a entrada de capital estrangeiro”. Os volumes vindos dos Estados Unidos já não conseguiam suprir as necessidades. As divisas que entravam no Brasil, ainda segundo Singer (1982, p. 70), “examinando-se a forma como o capital estrangeiro entra no país, entre 1959 e 1962, predominam os investimentos diretos, pois neste período a maior parte dos empréstimos obtidos serve apenas à amortização de dívidas anteriores”. No entanto, segundo Carneiro (2002, p.49) “a expansão do euromercado deu origem a um importante ciclo de crédito internacional fundado em fontes privadas e nos bancos transnacionais”, e esse crédito criado foi tomado pelo Brasil.

Há que se destacar que foi nos anos 60 que o país teve uma mudança drástica na sua política nacional, o Golpe Militar de 1964¹³ desencadeou uma vasta gama de mudanças em relação à condução da economia. O primeiro é a presença de um governo não democrático fortemente centralizado na tomada das decisões. Essa centralização ocorre em relação ao direcionamento dos investimentos, das origens dos financiamentos e da organização da sociedade e infraestrutura brasileira. Como efeito, começa a ser propagada uma onda de otimismo em relação ao dinheiro vindo do exterior. Segundo Cruz:

[...] o combate à propalada xenofobia do governo João Goulart foi uma das principais bandeiras dos militares e seus aliados, que tinham o objetivo declarado de recompor um cenário amplamente favorável ao capital estrangeiro. Legislação foi modificada, a legislação modificada permitiu substituir IED por empréstimos, longo prazo, taxas de juros preferenciais e custos reduzidos. (CRUZ, 1995, p. 122)

O governo que entrava no poder em 1964 encontrava um cenário favorável. Para Singer:

A ampliação da receita de exportações, e portanto, a capacidade de importar do país coincidiu com uma grande “boa vontade” política em apoiar o regime instaurado em 1964 por parte dos centros financeiros internacionais. Consequentemente, passou a tornar-se fácil levantar empréstimos e financiamentos no exterior. (SINGER, 1982, p. 70)

Isso resultou em uma forte tomada de empréstimos e uma grande entrada de divisas no país. Refere Cruz (1995, p. 121) que “[...] após o golpe militar e durante os anos sessenta e setenta, as ações do governo brasileiro foram decididamente estimuladoras da entrada de capitais externos” que funcionavam como uma espécie de adiantamento dos lucros da empresa. Dentro desse contexto, Singer (1982, p. 70) ressalta que “é verdade que o próprio Estado poderia fazer adiantamentos desse tipo, mas neste caso ele teria que emitir cruzeiros, o que expandiria os meios de pagamento e acarretaria pressões inflacionárias”. Portanto, para não tornar a situação da inflação um problema ainda maior para o país, o Brasil decide pela estratégia de financiamento externo para o crescimento. A decisão do governo é a expansão da tomada de crédito. “Bastou, simplesmente, abrir as torneiras do crédito para que a economia se reanimasse e, a partir do segundo semestre de 1967, apresentasse crescentes taxas de expansão”

¹³ Na madrugada do dia 31 de março de 1964, um golpe militar foi deflagrado contra o governo legalmente constituído de João Goulart. Os militares que assumiram acreditavam que o regime democrático que vigorara no Brasil desde o fim da Segunda Guerra Mundial havia se mostrado incapaz de deter a "ameaça comunista". Deu-se início à implantação de um regime político marcado pelo "autoritarismo", isto é, um regime político que privilegiava a autoridade do Estado em relação às liberdades individuais, e o Poder Executivo em detrimento dos poderes Legislativo e Judiciário. Conclusões a partir de Skidmore (2010);

(SINGER, 1982, p.51), fazendo com que a indústria nacional começasse a crescer em capacidade de produção exponencialmente.

Com isso, todos os setores da economia brasileira também cresciam. O efeito do crescimento da produção industrial é uma melhora da infraestrutura, o que gira a roda da economia e concebe um impacto econômico ainda maior. Graças a isso, já no final da década apresentou grande crescimento na época conhecida como “Milagre Econômico”¹⁴. Em suma, o financiamento do Brasil que permeou essa época de grande crescimento econômico se deu através de uma grande abertura para a entrada de capital estrangeiro, junto à ação do governo de incentivos – tanto para empresas como investidores nacionais –, através de uma liberação creditícia maior e mais facilitada. Essa decisão traria impactantes consequências futuramente, pois o financiamento externo poderia em certo momento cessar, o que impediria tanto os pagamentos de créditos tomados internamente, como os empréstimos tomados internacionalmente.

A entrada nos anos 70 marcou uma mudança a nível mundial, o sistema baseado no capital da produção entrava em colapso. Os países centrais começam a lidar com alta no desemprego além de problemas com a inflação; o crescimento cessa, e em alguns cenários a ele retrocede. Os primeiros afetados são os países centrais que começam a revisar suas políticas em busca de novas soluções (aqui, começa a surgir o ideário da desregulação e liberdade de mercado); em seguida, a crise atinge os países periféricos, são afetados em segundo momento porque é quando os empréstimos exteriores provenientes das nações centrais deixam de acontecer. Essa situação é descrita por Carneiro:

A década de 1970, particularmente a sua segunda metade, marcam o esgotamento de um longo ciclo de prosperidade do capitalismo sob a égide da ordem de Bretton Woods. Os principais indicadores econômicos revelam a exaustão do dinamismo desse padrão pela desaceleração do crescimento do produto nos principais países industrializados, pela consequente perda de dinamismo do comércio mundial e pelo aumento da inflação, simultaneamente à elevação das taxas de juros. (CARNEIRO, 2002, p. 48)

Essa desaceleração da economia fez com que os Estados Unidos aumentassem sua taxa de juros, o que causou a países como o Brasil - com grandes montantes em empréstimos – um forte acréscimo em seus débitos. O Brasil ainda mantinha o crescimento nos primeiros anos, com a safra de investimentos dos anos 60. Contudo, principalmente na segunda metade da

¹⁴Milagre econômico brasileiro é a denominação dada à época de crescimento econômico elevado durante o Regime Militar no Brasil, entre 1968 e 1973. Nesse período do desenvolvimento brasileiro, a taxa de crescimento do PIB saltou de 9,8% em 1968 para 14% em 1973, e a inflação passou de 19,46% em 1968, para 34,55% em 1974. Paradoxalmente, houve aumento da concentração de renda e da desigualdade.

década, devido à crise internacional, começa a sofrer transformações. Junto a isso, mudanças da política dos Estados Unidos entram em uma nova fase. Esse movimento é descrito por Harvey:

Antes de 1973, a maioria dos investimentos externos dos Estados Unidos era do tipo direto [...] depois de 1973 isso se acentuou, ainda que se concentrasse no fornecimento de recursos a governos estrangeiros. Isso exigiu a liberalização do crédito e do mercado financeiro internacional [...]. Ávidos por crédito, os países em desenvolvimento foram estimulados a se endividar pesadamente, com taxas vantajosas para os banqueiros de Nova York. Mas, como os empréstimos eram em dólares, todo aumento modesto, para não falar acentuados, nas taxas de juro dos Estados Unidos podia facilmente levar países vulneráveis à inadimplência. (HARVEY, 2008, p.18)

No entanto, mesmo frente a esse novo cenário a escolha brasileira é de seguir contraindo mais empréstimos e continuar com os financiamentos. Segundo Castro e Souza:

A escolha do financiamento significa que as autoridades preferem evitar as dificuldades e sacrifícios que há de enfrentar-se, para que a economia se adapte às novas circunstâncias. Evidentemente, a condição necessária para que se verifique o “financiamento” é a disponibilidade de recursos no mercado internacional. (CASTRO; SOUZA, 1985, p.54)

Nesse quadro, o Brasil recusou o caminho do ajustamento e reiterou sua opção – mesma daquela dos anos 60 –, pelo crescimento com endividamento, voltando a realizar empréstimos. Vale ressaltar que, de acordo com Carneiro (2002, p.52), “o crescimento desses empréstimos foi viabilizado por importantes inovações que permitiram reduzir os riscos individuais dos bancos. Essas foram as taxas de juros flutuantes, os empréstimos sindicalizados e o desenvolvimento do mercado interbancário.”

Além disso, há um grande esforço na captação de poupança externa, com preocupação em seguir financiando a maturação dos investimentos que tinham sido feitos. Essa contração de empréstimos refletiu na realização do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND)¹⁵. Porém, no fim da década o contexto internacional em crise novamente começa a tratar diferentemente em relação ao Brasil. Carneiro e Modiano referem que:

Na medida em que a comunidade financeira internacional perdia confiança nos benefícios para as contas externas que adviriam das políticas expansionistas adotadas a partir de 1979 [...], tornava-se mais difícil obter recursos externos novos para cobrir o desequilíbrio do balanço de pagamentos. (CARNEIRO; MODIANO, 1985, p.61)

¹⁵ O Segundo Plano Nacional de desenvolvimento, adotado em 1972, foi a resposta brasileira à crise da ordem internacional. O Plano consistia de um amplo programa de investimentos cujos objetivos eram transformar a estrutura produtiva e superar os desequilíbrios externos do Brasil (CARNEIRO, 2002);

Soma-se a esse contexto, os efeitos decorrentes da Segunda Crise do Petróleo¹⁶; devido à crise, a ação dos países centrais começa a se modificar, e uma cautela maior é adotada em relação a empréstimos. Isso reflete no comportamento de suas indústrias, as grandes multinacionais, que começam a recuar sua ação na periferia. Segundo Carneiro (2002, p. 67) “a menor participação das empresas privadas multinacionais. Estas, às voltas com uma desaceleração do crescimento significativa nos países centrais, certamente se tornaram cautelosas para desencadear grandes projetos de inversão na periferia do sistema”.

Em 1979, decorrente do contexto da época e reforçado pela já citada crise do Petróleo, os Estados Unidos adotam uma estratégia de forte elevação da taxa de juros, buscando como resultado uma recuperação na sua economia e nos níveis de desemprego. Isso gerou como consequência para o Brasil, um impressionante aumento na sua dívida contraída nos empréstimos com os bancos norte-americanos. Com isso, a década de 70 chega ao seu fim trazendo grandes dúvidas ao cenário brasileiro. A opção de crescimento com endividamento externo e com a flexibilidade interna de crédito poderia estar vendo seu fim. Com isso, o Brasil com grandes montantes em dívida externa, e ao mesmo tempo, tentando não perder os frutos de todo o investimento dos anos anteriores – inclui-se aqui o II PND - tenta seguir com o financiamento. Todavia, o país se encontra em forte crise no fim da década, entrando assim na década de 1980, e no período conhecido como a Crise da Dívida Externa.

4.4 A CRISE DA DÍVIDA EXTERNA E SUAS CONSEQUÊNCIAS

Ao contrário do que havia sucedido o Primeiro Choque do Petróleo¹⁷, agora “em meados da década de 1980 foram sentidos os primeiros sinais de escassez de financiamento externo” (CARNEIRO; MODIANO, 1989). O cenário do segundo choque do petróleo além de causar interrupção do financiamento, levou o mundo a uma forte recessão global em 1981 e 1982, causando o colapso do mercado financeiro. Segundo Cruz

¹⁶ Segundo Roos (2013), foi desencadeada num contexto de déficit de oferta, com o início do processo de nacionalizações das produtoras de Petróleo e de uma série de conflitos envolvendo os produtores árabes da OPEP, como a guerra dos Seis Dias, a guerra do Yom Kipur, a revolução islâmica no Irã e a guerra Irã-Iraque, além de uma excessiva especulação financeira. Os preços do barril de petróleo atingiram valores altíssimos, chegando a aumentar até 400% em cinco meses (17 de outubro de 1973 – 18 de março de 1974), o que provocou prolongada recessão nos Estados Unidos e na Europa e desestabilizou a economia mundial.

¹⁷ Roos (2013) diz que aconteceu em 1973 em protesto pelo apoio prestado pelos Estados Unidos a Israel durante a Guerra do Yom Kippur, tendo os países árabes organizados na OPEP aumentando o preço do petróleo em mais de 400%. Em março de 1974, os preços nominais tinham subido de 3 para 12 dólares por barril.

A crise culminou, em fins de 1982, com a interrupção de fluxo de crédito bancário internacional para os países atrasados e teve como desdobramentos mais importantes as negociações globais da dívida e as políticas de ajuste do setor externo impostas pelo cartel dos bancos credores e pelo FMI. (CRUZ, 1995, p.129)

Essas negociações com o FMI¹⁸, levam o Brasil, segundo Castro e Barros, a passar por certo tempo a adotar financiamentos através do órgão. Esses financiamentos cheios de cláusulas, tiravam a política econômica do controle nacional. Essa opção, logo também cessa e o país enfrenta o resto da década sem mais financiamentos e ainda com altas dívidas frente ao órgão, que colocariam mais problemas para as finanças brasileiras. Entrava-se então no período da Crise da Dívida Externa.

De acordo com o ordenado pelo FMI, o governo brasileiro percebe, então, a necessidade de se fazer um ajuste convencional recessivo. Com isso o país começa a abandonar os planos que determinavam a industrialização a qualquer custo, utilizando de financiamento externo. O fim das fontes de financiamento fez com que o Brasil, assim como o restante da América Latina, segundo Bresser-Pereira e Gala (2010), entrasse em um estado de estagnação. Esse fato traz à tona o esgotamento do Estado desenvolvimentista cepalino, como afirma Fiori:

Esse desencanto com a ‘utopia global’ deixa um indiscutível vácuo ideológico entre as elites econômicas e políticas mundiais e desarruma, da maneira radical, o campo das ideias na América Latina, onde ela ocupou, nesta última década, e de forma incontestável, o lugar que fora do ‘desenvolvimentismo’ depois da II Guerra Mundial. (FIORI, 2000, 15)

A década de 80 trouxe o fim das fontes internacionais de financiamento para grande parte dos países em desenvolvimento, porém o Brasil apresenta mais um fator agravante da sua condição de crise, que foi o movimento de transferência das dívidas externas do setor privado para o setor público, gerando assim uma incapacidade cíclica de autofinanciamento e recuperação das contas públicas. Segundo Cruz (1995, p.121) “[...] a forma assumida pela crise nos anos oitenta está indissolúvelmente ligada ao ciclo endividamento externo/estatização da dívida/transferência de recursos reais ao exterior e às relações entre os setores público e privado estabelecidas nas diversas fases desse ciclo”.

¹⁸Criado em 1944, pelo Acordo de Bretton Woods, é o organismo financeiro da Organização das Nações Unidas-ONU, com sede em Washington-EUA, para corrigir desequilíbrios no balanço de pagamentos dos países-membros que possam comprometer o equilíbrio do sistema econômico internacional. Geralmente, o auxílio do FMI incorre em medidas econômicas ortodoxas de equalização fiscal e cortes de gastos públicos.

O que ocorreu no país, segundo Cruz (1995) em uma primeira fase foi que as empresas estatais brasileiras começaram a contrair um grande fluxo anual de novos empréstimos, a participação do setor público nessa fase foi chave, pois o capital que entrava através das estatais era direcionado tanto para investimentos como para a criação creditícia no mercado. Ainda segundo o autor, numa segunda fase do endividamento do setor público, o Banco do Brasil (maior banco do país, na época) foi transformado em um depositário de passivos denominados em moeda estrangeira, tanto pela transferência de dívidas velhas feitas pelo setor privado, como pelos depósitos oriundos das linhas de crédito criadas. Esse fato fez com que no Brasil, a crise dos anos oitenta que atingiu a muitos países, atingisse com mais força e tivesse seu setor público mais comprometido.

O colapso do mercado financeiro em 1982 fez com que além do fim dos financiamentos, fosse criado como já dito, um vazio ideológico, pois as ideias cepalinas desenvolvimentistas, assim como liberalismo ortodoxo se mostravam esgotados. Isso fez com que nos Estados Unidos, com o presidente Ronald Reagan e no Reino Unido, com a Primeira Ministra Margareth Thatcher, um novo ideário começasse a surgir.

Não foi coincidência que os dois países desenvolvidos de pior desempenho econômico na década de 1970 - os Estados Unidos e o Reino Unido - tenham originado o novo arranjo econômico e político. Nos Estados Unidos, após a vitória de Ronald Reagan nas eleições presidenciais de 1980, vimos a subida ao poder de uma coalizão política de rentistas e financistas que defendiam o neoliberalismo e a prática da financeirização, em lugar da antiga coalizão capitalista-profissional de altos executivos, da classe média e do trabalho organizado que caracterizara o período fordista. (HARVEY, 2008, p.18)

Essas novas ideias para o funcionamento da economia mundial não surgem sem contexto, uma vez que as grandes agências reguladoras do mercado como bancos, multinacionais e também o Estado já vinham ao longo dos últimos anos, principalmente a partir da década de 70, flexibilizando os controles monetários, usando mais do crédito e de sua criação, entre outros fatores que eram exigidos para o bom funcionamento da economia. A financeirização da, segundo Harvey (2008) economia encontrou nas novas doutrinas neoliberais um lugar para seu desenvolvimento e de sua arcada de ações, pois esse movimento começava a tratar como doutrinas que deveriam ser seguidas pelos países interessados a participar do mercado mundial, aquilo que antes já se fazia na prática.

Era iniciado o ideário neoliberal que pregava como cerne, “a desregulamentação de tudo - de empresas aéreas e de telecomunicações ao sistema financeiro - abriu liberdades de mercado

irrestrita para poderosos interesses corporativos” (HARVEY, 2008). O resultado dessa liberdade foi que, segundo Harvey:

O mundo capitalista mergulhou na neoliberalização como a resposta por meio de uma série de idas e vindas e de experimentos caóticos que na verdade só convergiram como uma nova ortodoxia com a articulação, nos anos 90, do que veio a ser escolhido como o ‘Consenso de Washington. (HARVEY, 2008, p. 61)

A entrada do neoliberalismo, abre espaço para uma nova discussão, acerca da construção de um novo modelo de desenvolvimento nacional. Já no fim dos anos 1980, com o enfrentamento das consequências da Crise da Dívida Externa, e com maior destaque nos anos 1990 quando novas ações já começam a ser tomadas, o Brasil entra numa nova fase, definida por muitos autores como um novo desenvolvimentismo.

4.5 A DERROCADA DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA

A situação de crise generalizada já abordada atingiu todas as economias do mundo e trouxe mudanças, porém, essas transformações foram mais significativas na América Latina, que sofreria alterações em todas as suas estruturas. Segundo Sallum Jr.:

Desde os anos 80, quase todos os países da América Latina vêm passando por profundos processos de transição política. Não se trata apenas de mudanças de regime político. Também tem se alterado a relação entre poder político, sociedade e mercado e a forma de inserção internacional das economias nacionais. Entretanto, em cada país latino-americano, os ritmos e as formas particulares de transformação ocorridas nas várias dimensões têm sido muito diferentes. (SALLUM JR., 1999, p. 23)

Isso fez com que a estruturação latina do Estado desenvolvimentista sugerida ainda na década de 1950 pela CEPAL chegasse ao seu fim. Entre o fim da década de 1980 e anos 1990 os países pouco a pouco foram aderindo ao novo movimento, Segundo Cervo:

O abandono do paradigma de relações internacionais do Estado desenvolvimentista a favor do paradigma neoliberal teve seu impulso inicial, em países de menor porte da América Latina, nos meados da década de 1980 e concluiu-se por volta de 1990, com a chegada ao poder dos presidentes Carlos Salinas de Gortari no México, Carlos Saúl Menem na Argentina, Carlos Andrés Péres na Venezuela, Alberto Fujimori no Peru e Fernando Collor de Melo no Brasil. Desse modo, as experiências neoliberais estenderam-se sobre o subcontinente como um todo durante a última década do século XX. (CERVO, 2000, p.5)

Dentre todas as regiões, a América Latina foi a que mostrou maior coerência como grupo de países para a adoção do novo projeto baseado no neoliberalismo. Isso não significa

que a implantação do projeto foi semelhante, mas sim que o período de adoção foi o mesmo. Isso pode ser explicado pela fragilidade (principalmente dependência externa) comum a todos os países do grupo. Mas as práticas diferiram internamente em cada realidade:

A modernização foi concebida pelos dirigentes como abertura do mercado de bens e de valores e privatização das empresas públicas, como sugeria o centro hegemônico do capitalismo, mas os países avançaram por esta via com certo descompasso: Chile e Argentina são exemplos de adaptações rápidas e radicais, Venezuela e Brasil exemplos de hesitações políticas e tropeços operacionais, enquanto o México se afastava da América do Sul e encaminhava com senso prático sua vinculação ao bloco da América do Norte, o NAFTA. (CERVO, 2000, p. 5)

A entrada do neoliberalismo no Brasil, como é consenso de muitos, ocorre de forma forçada, através de acordos internacionais, sendo consolidada no Plano Brady. Porém, o contexto do país nesse período é muito interessante. Segundo Gros, existe uma:

[...] conjuntura internacional de rearticulação das direitas e de globalização do capital financeiro, que passou a ser o centro do desenvolvimento capitalista, processo que recebeu impulso em toda a América Latina com o crescimento da dívida externa dos países, o fracasso dos planos econômicos de desenvolvimento e a imposição das políticas monetárias recessivas do FMI. Devido às características de sua economia, o Brasil conseguiu resistir por mais tempo às pressões externas, mas foi obrigado a se render aos ditames da política monetária internacional nos anos de 1980. (GROS, 2003, p. 155)

No plano interno brasileiro, havia-se atingido um ponto crítico. O modelo levado pelo governo até os anos 1980 - que obtivera certo grau de sucesso no tocante dos objetivos a que se propusera -, se via esgotado. Relata Castro (2005, p. 135) que “[...] apesar de algumas ineficiências, há um certo consenso de que no início dos anos de 1980, a estrutura industrial brasileira já estava completa e integrada, sendo isto o resultado, em grande medida, de um modelo de desenvolvimento liderado pelo Estado.” Ainda na primeira metade da década, a crise internacional de liquidez começa a desmontar todo o aparato econômico que estava em funcionamento.

A situação brasileira chegou a tal ponto de avidez por um novo modelo, pois a atuação estatal brasileira - ainda pautada no desenvolvimentismo - já não satisfazia mais às elites, nem à população. Segundo Baer (2009, p.197) “[...] embora o setor público brasileiro tenha representado uma força crucial na industrialização e crescimento do país na segunda metade da década de 1980, ele se tornou uma barreira para a continuação desse crescimento.” O clima instaurado pela restauração da democracia é o ideal para as transformações que seriam iniciadas com o início do período conhecido como Estado Novo.

A partir do Estado Novo, o liberalismo da Velha República daria lugar ao nacionalismo econômico, ao protecionismo, a elevados investimentos públicos em infraestrutura e insumos básicos e à criação de monopólios públicos para produtos como açúcar, café, mate, etc. (PINHEIRO, 1994, p. 150)

Segundo Castro (2005), a intervenção estatal não preocupava até o Milagre Econômico. Porém, com o final dos anos 80, em que o Brasil foi submetido a choques de diversas ordens, que levaram o país a uma situação de severa restrição externa, com implicações diretas sobre o crescimento da economia, a questão ganhou novos contornos. Segundo, Castro (2005, p. 135) “com a deterioração das condições econômicas e a decisão do novo governo [o governo democrático] de reduzir a influência do setor privado na alocação da poupança pública, teriam início os primeiros protestos públicos contra a excessiva participação do Estado na economia”.

Muito do questionamento feito em relação à condução do planejamento nacional era reflexo do modo como as empresas públicas estavam sendo utilizadas - como válvulas de escape e meios de endividamento. Segundo Baer (2009, p. 319) “Com o desenvolvimento da crise provocada pela dívida e a explosão inflacionária no final dessa década, o governo brasileiro utilizou as empresas públicas como ferramentas macroeconômicas [...]”. A situação das empresas públicas, além de ser mais um ponto pressão, levou ao início do processo de privatização das estatais.

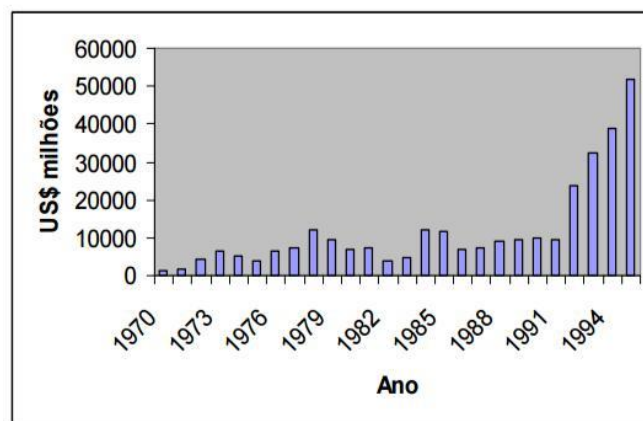
Na arena internacional o Consenso de Washington começava a atuar, segundo Castro (2005), visando assegurar a disciplina fiscal e promover a ampla liberalização comercial e financeira, além da forte redução do Estado na economia. Essas políticas chegaram ao Brasil de uma forma imposta, ao assinar o Plano Brady. Ensina Castro (2005, p. 136) que “o Plano Brady alterou fundamentalmente as condições de liquidez para os países signatários, mas a oferta abundante de financiamento internacional estava condicionada à realização de reformas e um profundo ajuste fiscal”. Ele foi fundamental na estabilização do país, e isso se dá pela especificidade em que o plano foi desenvolvido, adaptado à realidade de cada país; sendo desenvolvido de uma forma que o país pudesse arcar com os custos – destaca-se, no entanto, que apesar de alguns autores defenderem que o plano foi pensado para que os países só pudessem arcar com gastos dentro de suas realidades, não foi o que se observou. A especificidade e eficiência do plano, foi abordada por Leffort

O Plano Brady se diferencia dos demais, pois o desconto foi feito caso a caso, respeitando o que cada país poderia pagar. Foi estruturado para privilegiar as forças do mercado internacional. Os países ricos viram também que o mais importante não

era simplesmente o que desejavam receber, mas também o que se poderia pagar. (LEFFORT, 2005, p.6)

Observadas a natureza e objetivos do Plano Brady, passa-se a uma pequena análise dos efeitos dele no Brasil. O gráfico abaixo (Figura 3), mostra a evolução das reservas internacionais do país desde os anos 1970. A forte restrição externa observada manteve os índices de quase duas décadas (décadas de 80 e 90) sem muitas alterações. No entanto, ao entrar nos anos 1990 com o novo projeto de Estado com o neoliberalismo, isso começa a se alterar; isso já é reflexo da assinatura do plano, que fora de fato ratificado pelo Brasil apenas em 1994, mas suas negociações, segundo Leffort (2005), já no início da década afetavam esses números. Depois de 1994 observa-se um salto nas reservas internacionais do país, reflexo da entrada de mais reservas estrangeiras a partir de então.

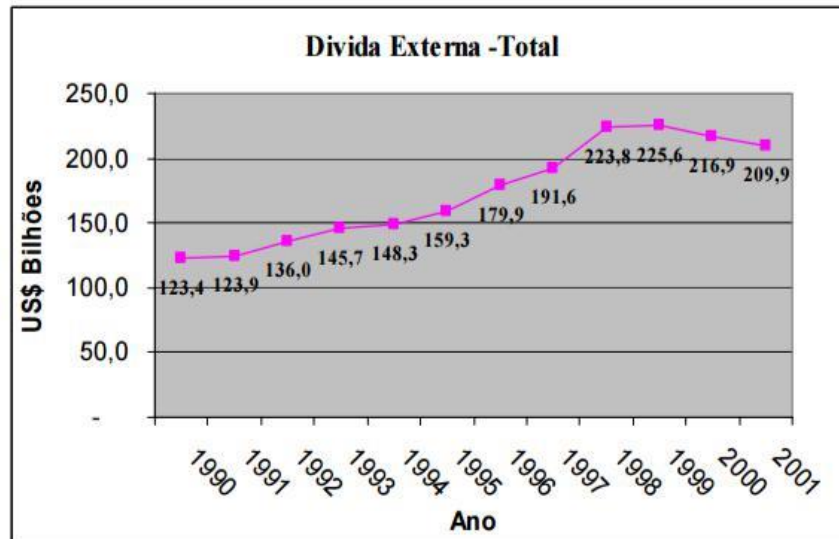
Figura 3 - Gráfico das reservas internacionais do Brasil entre 1970 e 1996



Fonte: Banco Central do Brasil

A tabela abaixo (Figura 4) trazida para a análise dos efeitos do plano é o da dívida externa total. Esse índice é muito importante ao se analisar, porque a dívida externa brasileira passa a crescer depois do Plano Brady porque o país recupera a credibilidade para receber empréstimos e valores do exterior. Aumentar a dívida externa total dentro desse quadro significa em última análise que o Brasil havia se tornado mais interessante para o recebimento de divisas estrangeiras.

Figura 4 - Gráfico da Dívida Externa total do Brasil entre 1990 e 2001



Fonte: Banco Central

Então como condição para novos financiamentos, o Brasil muda seu projeto histórico desenvolvimentista e adentra os anos 1990 com um novo projeto de Estado - uma economia neoliberal.

4.6 O SURGIMENTO DE UM NOVO PROJETO: O ESTADO NEOLIBERAL

O projeto neoliberal ainda não havia adquirido um pleno entendimento, por isso dúvidas recaíam também sobre qual seria o papel desempenhado pelo Estado. Esse pouco entendimento sobre a nova ideologia ocorria porque suas bases teóricas começaram a “combater” o Estado interventor e seu planejamento – pilar do desenvolvimentismo. Segundo Harvey (2008, p.75) “o papel do Estado na teoria neoliberal é de definição razoavelmente fácil. Mas a prática da neoliberalização evoluiu de tal modo que se afastou ponderavelmente do modelo que a teoria oferece.”

A teoria neoliberal se afasta de sua prática, isso se dá em fato das grandes diferenças entre todos os cenários que buscaram a implantação de um plano baseado na teoria neoliberal, no entanto, foi uma implementação díspar, levando a falhas do projeto como um todo. Porém,

De acordo com a teoria, o Estado neoliberal deve favorecer fortes direitos individuais à propriedade privada, o regime de direito e as instituições de mercados de livre funcionamento e do livre comércio. Trata-se de arranjos institucionais considerados essenciais à garantia das liberdades individuais. (HARVEY, 2008, p. 75)

Para cumprir com essa agenda definida, ocorre uma contradição, era necessário um Estado forte - de instituições fortes - e ao mesmo tempo fraco - em relação aos fatores intervencionais. Essas instituições fortes deveriam agir pela garantia da democracia, o Estado poderia usar das artimanhas que desejasse para garantir esse princípio (pois, a democracia é garantidora da liberdade individual e de mercado), como consequência final ela assegura as liberdades individuais. De acordo com Harvey (2008, p. 75) “o Estado tem, portanto, de usar seu monopólio dos meios de violência para preservar a todo o custo essas liberdades. ”

Além de se empenhar em garantir a liberdade individual e de mercado, o novo plano de Estado deve agir na promoção da competição - creditada como virtude primordial na economia - e a desregulação de mercado. Os neoliberais acreditam que o Estado não possui as melhores informações de mercado, por isso devem passar suas empresas para a iniciativa privada, mantendo-lhes assim eficientes e produtivas. Nas palavras de Harvey:

Os neoliberais são particularmente ativos na promoção da privatização de ativos. A ausência de claros direitos de propriedade - como sucede em muitos países em desenvolvimento - é julgada uma das maiores barreiras institucionais ao desenvolvimento econômico e à melhoria do bem-estar humano. (HARVEY, 2008, p.75)

O novo plano de Estado deveria estar constantemente empenhado em uma reorganização interna e na construção de novos arranjos institucionais, para que através disso pudesse desenvolver sua atuação em favor das elites financeiras, rompendo qualquer laço em relação ao Estado keynesiano socialdemocrata (desenvolvimentista); que “[...] devido à força de pressão de uma economia globalizada anômica e de poderosos capitais estrangeiros, leva os governos a decidirem pelo enfraquecimento da política e pela fragilização da economia nacional. ” (DANNER, 2014, p. 639), ou seja, que aceite se auto “flagelar” pelo sucesso neoliberal.

A atuação do Estado internamente, voltada ao seu próprio mercado era difícil e começou cheia de dúvidas, por motivos já apontados. Sem embargos, no plano internacional, a atuação era mais clara, pois o comportamento a seguir seria mais padrão. O Estado deve atuar internacionalmente para eliminar as barreiras, fazer grupos comerciais e acordos internacionais, de acordo com Thortensen (1998). Devido a esse fato é que nos anos 1990 se proliferam os acordos internacionais tanto bilaterais como multilaterais de comércio.

Esses grupos de países atuando conjuntamente em favor de maiores ganhos de mercado, significa que “a soberania do Estado com relação aos movimentos de mercadorias e de capital é entregue de bom grado ao mercado global. ” (HARVEY, 2008, p. 76). Isso não ocorre apenas

pelo fato de o Estado ao entrar em um grupo comercial perder parte de sua soberania na definição das políticas econômicas e comerciais, mas também porque ao agir dessa maneira, ele aceita atuar em prol do mercado. Uma outra tarefa do Estado neoliberal na atuação internacional é a livre mobilidade de capital entre fronteiras, isso significa a transnacionalidade do capital. Para que isso possa ser feito, a primeira providência é a abertura do mercado de capitais do país - fator tão determinante que passou a ser adotado como uma condição aos países que desejam ser membro tanto do FMI, como da OMC. Decorrente disso é que se dá a tomada do poder do Estado pelas mãos do mercado. Assim,

[...] essas relações, assimétricas em nível global, de poder econômico-político "inverteram a relação entre Estado e economia", uma vez que, se, em termos de Estado-nação, era a política que enquadrava a esfera de poder econômico, em termos de globalização econômica, é o poder econômico que enquadra o poder político. Com isso, tem-se a hegemonia de capitais transnacionais que, dotados de alta mobilidade, sobrepõem-se aos mecanismos de controle do Estado-nação e, mais ainda, "impõem-lhe" exigências em termos de estruturação sociopolítica. (DANNER, 2014, p. 631)

A força dessas organizações se dá em função da atuação do Estado neoliberal, pois ela garantiu-lhes poder de negociação e de influência sobre o mercado. Segundo Harvey (2008, p. 83) “no plano internacional, os Estados neoliberais centrais deram ao FMI e ao Banco Mundial, em 1982, plena autoridade para negociar o alívio da dívida, o que significou na verdade proteger da ameaça de falência as principais instituições financeiras internacionais. ”

A tomada de ação e o comportamento que deveria ser adotado Estado neoliberal fora apontado no que ficou conhecido como Consenso de Washington. De acordo com Nunes:

A expressão foi cunhada pelo economista norte-americano Williamson (1990) para se referir a um “conjunto de ideias e políticas defendidas unanimemente pelas burocracias americanas e pelos organismos multinacionais sediados em Washington”. Além disso, o consenso teria se formado durante os anos de 1980 e “condensava e traduzia as ideias neoliberais, já hegemônicas nos países centrais na forma de um ‘pacote terapêutico’ para a crise econômica da periferia capitalista”. (NUNES, 2016, p. 72-73)

O Consenso de Washington resume as causas da crise latino-americana em basicamente duas, neste trabalho apresentadas a partir de Bresser-Pereira (1991). A primeira delas seria o crescimento excessivo do Estado, traduzido em protecionismo desmedido, excesso de regulação e empresas estatais ineficientes. A segunda seria o populismo econômico típico da região “definido pela incapacidade de controlar o déficit público e de manter sob controle as demandas salariais tanto do setor privado quanto do setor público. ” (BRESSER-PEREIRA, 1991, p.6). A partir disso, conclui-se que as reformas propostas deveriam combater esses dois fatores no

curto prazo. E, no médio prazo, ir transformando a realidade desse Estado para uma estratégia voltada ao mercado.

Visto isso, sugerem-se então certas reformas para esses países, que foram apontadas pelo autor original do primeiro documento oficial do Consenso de Washington, John Williamson (1990), agrupadas por Bresser-Pereira (1991), assim: o “consenso de Washington” é constituído de 10 reformas: a) disciplina fiscal visando eliminar o déficit público; b) mudança das prioridades em relação às despesas públicas, eliminando subsídios e aumentando gastos com saúde e educação; c) reforma tributária, aumentando os impostos se isto for inevitável, mas “a base tributária deveria ser ampla e as taxas marginais deveriam ser moderadas”; d) as taxas de juros deveriam ser determinadas pelo mercado e positivas; e) a taxa de câmbio deveria ser também determinada pelo mercado, garantindo-se ao mesmo tempo em que fosse competitiva; f) o comércio deveria ser liberalizado e orientado para o exterior (não se atribui prioridade à liberalização dos fluxos de capitais); g) os investimentos diretos não deveriam sofrer restrições; h) as empresas públicas deveriam ser privatizadas; i) as atividades econômicas deveriam ser desreguladas; j) o direito de propriedade deve ser tornado mais seguro. Por fim, a abordagem feita sugere que seria suficiente a estabilização da economia, com consequentes liberalizações e privatizações para que o país retomasse o crescimento e desenvolvimento. Contudo, casos já vividos por nações, mostram que essa não foi a realidade.

As consequências de todas essas ações foram devastadoras para a organização interna dos Estados. Segundo Danner

O Estado-nação é, hoje, devido a isso, subsumido pela dinâmica econômica global, ficando refém desses capitais transnacionais. Uma consequência daí advinda é que o Estado-nação, por causa da pressão ligada à concorrência econômica "determinada em nível global", acaba abdicando da política e retirando-se cada vez mais do controle da esfera econômica, bem como restringindo gradativamente as políticas compensatórias destinadas a minimizar os impactos da exploração econômica e do desemprego estrutural. (DANNER, 2014, p. 631)

4.7 O NEOLIBERALISMO EM AÇÃO NO BRASIL

As políticas neoliberais começaram a se infiltrar com mais força no Brasil no governo de Fernando Collor¹⁹, no contexto da PICE (Política Industrial e de Comércio Exterior), lançada ainda no início do mandato - “uma estratégia maior de privatização (sob a crença de que haveria

19 Fernando Collor foi o primeiro presidente eleito pelo povo desde 1960, quando Jânio Quadros venceu a última eleição direta para presidente antes do início do Regime Militar. Eleito para governar entre 1990 e 1994, sofreu impeachment no seu segundo ano de mandato.

aumento da competição e, assim, aumento da eficiência) e, no âmbito externo, a reforma tarifária e do comércio exterior.” (CASTRO, 2005, p. 136). Segundo Pereira:

Na América Latina, diversos governos democraticamente eleitos se comprometiam com a aplicação do programa neoliberal sintetizado no Consenso de Washington. Era o caso de Collor de Mello. Entre outras medidas, sua gestão promoveu uma política econômica que deteriorou severamente as condições de vida e de emprego no campo e nas cidades. Em nome do combate a “privilégios” na administração pública e da modernização administrativa, avançou no desmantelamento do modelo de intervenção do Estado em vários setores. (PEREIRA, 2015, p. 389)

A presidência de Fernando Collor também foi marcada pelo Plano Nacional de Desestatização e por tentativas de controle da inflação. O PND fora responsável por apontar as empresas com potencial estatais de privatização, ademais determinou que a privatização poderia ser realizada via títulos públicos, o que causou forte impacto positivo na dívida pública. Além disso, o Brasil que entrara a década de 1990 com a maior inflação de sua história, teve nesse governo tentativas de controle, o primeiro deles foi o Plano Collor 1 (por objetivos deste trabalho, não será abordada a estratégia de controle da inflação) que foi mais um forte passo rumo às políticas neoliberais.

O plano previa, segundo Baer (2009) a eliminação de incentivos fiscais, liberação do câmbio e adoção de várias medidas para promover a gradual abertura da economia brasileira em relação à concorrência externa, medidas preliminares para instituir um processo de privatização. Essa era uma postura inédita brasileira em relação ao comércio, pois trouxe novas práticas, que levariam a mudanças a todos os atores. Para Castro

[...] [o período] também foi marcado por profundas mudanças na política de comércio exterior uma vez que, simultaneamente á adoção do câmbio livre, intensificou-se o programa de liberalização de importações, que havia tido início ao final dos anos de 1980. (CASTRO, 2005, p. 137)

O governo Collor marcou o início das transformações no Brasil, mas ainda em um ritmo lento, pois as empresas nacionais enfrentariam grandes dificuldades de entrar em um mercado aberto. Elas não estavam preparadas para a competição internacional, tanto pela eficiência na produção, como pelas novidades na gestão de capital financeiro, como consequência [...] formase, em 1991, nova coalizão que desde então se tornou dominante no Brasil, formada por rentistas que vivem de juros, pelo setor financeiro e pelos interesses estrangeiros no Brasil. (BRESSER-PEREIRA; DINIZ, 2009, p. 86).

As grandes dificuldades da época, a falta de sucesso do controle da inflação e os escândalos de corrupção levaram ao impeachment do presidente Collor, colocando uma grande dúvida no que ocorreria com os processos de neoliberalização do Brasil.

Ao assumir, Itamar Franco²⁰, agiu com receio em relação às práticas ditadas pelo Plano Brady. Nos primeiros meses de governo tomou poucas ações, mas foi cautelosamente retomando-as ao longo de seu governo, em que seguiu impulsionando o Brasil no caminho neoliberal. Outrossim, ainda em seu governo começou a ser preconcebido o Plano Real, que nos anos seguintes alcançaria o controle da inflação e traria a estabilidade imprescindível para a consolidação neoliberal.

Em 1995, já na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, o Plano Real²¹ é posto em prática e obtém sucesso. Isso ocorre porque nessa época as condições internacionais eram melhores (havia uma certa liquidez internacional) e internamente, o Plano Brady havia sido concluído - a economia era aberta, os juros estavam elevados e as manobras cambiais utilizadas, garantindo a estabilização necessária. A importância do sucesso do plano e da estabilização econômica do Brasil se revelam em uma premissa substancial para o país se manter no mercado neoliberal.

Como primeira análise das consequências do início da operação da concepção neoliberal, pode-se tomar a dissecação do grau de financeirização da economia e a força do capital financeiro no período correspondente ao começo das práticas. Segundo Castro:

O comportamento dos fluxos de capital para o Brasil sofreu uma significativa mudança ao longo do período. Os investimentos diretos, após atingirem um piso de apenas US\$87 milhões ao final de 1991, cresceram para fechar 1994 em US\$ 1,5 bilhão. Já os investimentos líquidos em carteira foram extremamente beneficiados pela assinatura do Plano Brady, pela estabilização e os elevados juros domésticos, vistos como necessários para assegurar a estabilização. (CASTRO, 2005, p. 156)

A questão do capital financeiro no Brasil, também é analisada por Baer:

Por um outro prisma, o aumento de recursos alocados no setor financeiro em detrimento do setor produtivo significou um declínio na atividade econômica. No período 1981-90, a taxa média de crescimento do setor financeiro foi de 5% ao ano, o que representou o dobro da taxa de crescimento do PIB. Como resultado, a participação do setor financeiro no PIB aumentou de 8,56% em 1980 para mais de 19% em 1989. (BAER, 2009, p. 200)

²⁰ Vice-presidente da chapa presidida por Fernando Collor de Mello, assumiu o governo após o impeachment do presidente e governou até o fim da gestão em 1º de janeiro de 1995.

²¹ Plano que implantou o Real como moeda oficial do Brasil, e através de um sistema bem projetado logrou controlar a inflação no Brasil. Dissertar sobre o Plano e como ele funcionou não é de objetivo deste trabalho.

4.7.1 As privatizações no Brasil: mudanças legislativas e novas possibilidades

O movimento de privatização das empresas estatais brasileiras foi particular e exigiu arranjos específicos, sendo um dos grandes pilares do novo projeto de estado brasileiro. Isso ocorre em um contexto de pressão interna (descontentamento) e externa (através do Consenso de Washington).

A especificidade do projeto de desestatização brasileira se dá em fruto de seu histórico. Era consenso entre autores que, apesar de falhas e imperfeições, até o fim da década de 1970, as empresas públicas brasileiras funcionaram relativamente bem. Apenas no fim dessa década é que a perspectiva começa a mudar, segundo Baer (2009, p. 321) “o movimento brasileiro em direção à privatização começou no final da década de 1970, quando a queda na taxa de crescimento resultou num aumento acirrado da concorrência entre a empresa pública e o setor privado pelos recursos de capital [...]”, ou seja, a falta de recursos começou a modificar a ação e as estratégias dos setores.

Em 1981, a pauta entra na agenda política econômica nacional, em julho desse ano, o decreto presidencial 86.215/81 criou a Comissão Especial de Desestatização e fixou normas para a transferência, transformação e desinvestimento de empresas controladas pelo governo federal. Para Pinheiro:

Os principais objetivos da Comissão Especial de Desestatização consistiam em fortalecer o setor privado, limitar a criação de novas empresas estatais e fechar ou transferir para o setor privado as empresas estatais cujo controle pelo setor público não fosse mais necessário ou justificável. (PINHEIRO 2005, p. 157)

Em 1986, ocorre a redemocratização brasileira, entrando então no poder, o presidente José Sarney. Esse fato foi importante no processo de privatização, pois o poder voltou a ser repartido entre as esferas da administração, municípios e estados da federação ganham novamente grau de ação e autonomia. Essa atuação mais livre incorria também nas questões da tomada de dívidas e de financiamento. Na análise de Bresser-Pereira, o resultado disso foi bastante negativo:

A transição democrática foi uma grande conquista, mas teve um preço. No plano político-administrativo, a descentralização para os estados e municípios, ainda que necessário e inevitável, foi longe demais ao permitir que estes incorressem em crise financeira e ao mesmo tempo em que mantinha a União responsável última por suas dívidas. (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 17)

Porém, essa crise colaborou no desencadeamento das privatizações municipais e estaduais - que gerou fortíssimo impacto fiscal, pois, na época as empresas públicas não-federais foram responsáveis pela maior parte do déficit das estatais. Os esforços governamentais na segunda metade da década de 80, todavia, não correspondiam aos inspirados discursos, e a ação deixava a desejar. Refere Baer (2009, p. 321) que “na segunda metade da década de 1980, a administração Sarney apoiou a privatização com palavras, mas não se esforçou em implementá-la com um programa sólido”. Essa apatia declarada também refletia uma continuidade da ação do governo brasileiro, segundo Pinheiro (2005, p. 158) “a privatização avançou no governo Sarney em um ritmo semelhante ao de seu antecessor, apesar da retórica mais agressiva, como refletido na série de decretos presidenciais e projetos de lei reestruturando e ampliando o programa de privatização”.

Para mais, a grande parte das privatizações realizadas no período não reflete uma ação lucrativa de mercado, e sim uma prática estatal para se livrar de antigos problemas que tinha assumido, como as aquisições de empresas realizadas pelo BNDES, não refletindo de fato um comportamento de mercado. Com já citado, as “reprivatizações”, para Pinheiro:

[...] a maior parte das vendas foi feita pelo BNDES, cuja motivação para privatizar estava mais relacionada à sua necessidade de livrar-se de empresas problemáticas do que a uma nova percepção do governo sobre os papéis dos setores público e privado no modelo de desenvolvimento do país. (PINHEIRO, 2005, p. 158)

Durante o referido período ainda há outro fator atenuante para a má-performance do projeto, em 1988 é adotada uma nova Constituição, que não refletia esse novo carro de mudanças. Ela foi escrita em um ambiente ainda militarizado, com viés de mundo em Guerra Fria - talvez se ela fosse escrita poucos anos depois, após a queda do Muro de Berlin, não tivesse esse caráter - ou seja, ela privilegiava a ação de um Estado forte que defendesse sua própria indústria (principalmente os setores estratégicos) e que buscasse minimizar a influência estrangeira. A nova Carta se encontrava muito aquém do mundo neoliberal em que se entrava, como refere Pinheiro (2005, p. 159 - 160) “[...] a Constituição de 1988 era claramente estatizante, estabelecendo monopólios públicos nos setores de telecomunicações, petróleo e distribuição de gás e colocando barreiras à participação estrangeira em mineração e eletricidade”.

A entrada na década de 1990 traz novos cenários para a privatização, o Consenso de Washington já havia determinado os alicerces neoliberais e em 1992, o Brasil começa a pôr em prática o Plano Brady. No entanto, o resultado ainda não é o esperado em matéria das

privatizações. Como visão geral, segundo Castro (2005) a privatização do período não resultou nas receitas que se esperava, no período 1990 - 1994, foram privatizadas 33 empresas federais, principalmente nos setores da siderurgia, petroquímica e fertilizantes.

A entrada no poder de Fernando Collor, em 1990, garante uma injeção de força ao projeto. Não só o cenário internacional se torna mais propício, mas o novo presidente tinha isso como projeto pessoal. Já nos primeiros meses de governo foi aprovada a Lei 8.031²² (1988), que criava o PND (Programa Nacional de Desestatização) e dava as providências de ação do mesmo. Ele refletia a nova fase que o país entraria, pois, na década passada toda a retórica desestatizante não havia se convertido em ação. Segundo Baer (2009, p. 322) “a Lei 8.031, de 1990, estabeleceu procedimentos formais para o processo de privatização. Ela criou um comitê de Privatização formado por cinco integrantes do governo em posições de liderança e sete representantes do setor privado”.

A gestão Collor que dava sinais de passos largos no rumo iniciado, se viu antes de completar dois anos de mandato em um total descontrole da inflação, e em meio a fortes escândalos de corrupção, resultando no impeachment do presidente. Assumindo seu vice, Itamar Franco, em 1992, e trazendo novamente dúvidas, porque o novo presidente não possuía uma postura tão arrojada e modernizadora. Baer (2009, p. 323) refere que, “com a mudança do governo em setembro de 1992 [...] o novo presidente mostrou-se inicialmente relutante em dar prosseguimento ao programa de privatização. Entretanto, após uma pausa de três meses, o governo de Itamar Franco decidiu dar continuidade ao processo.” Em um de seus passos mais significativos, o governo fez uma alteração na lei que criou o PND, permitindo a partir daquele momento a participação ilimitada de estrangeiros nas privatizações nacionais. Esse ato abriu um novo leque de possibilidades que nos anos seguintes traria muitos frutos para a desestatização.

Outra mudança implantada com o governo Franco foi em relação às concessões de serviços públicos, foi a partir de então que esses passaram a ser possíveis de ficar sob tutela da iniciativa privada.

Depois de 1993, o governo brasileiro se preparou para a possibilidade de assinar contratos de concessão com firmas privadas para vários tipos de serviços públicos (como geração e distribuição de energia) e estava buscando uma emenda constitucional para poder privatizar as telecomunicações e a exploração de petróleo. (BAER, 2009, p. 323)

²²Ressalta-se que a Lei 8.031 foi revogada em 1997 pela Lei 9.491 (BRASIL. Constituição, 1988), que coordena a desestatização do país até hoje.

Esse passo é notável porque são setores que o Brasil historicamente considerava como estratégicos, e pela primeira vez se dispunha a abrir mão disso. Porém, dentro disso, destaca-se o dito por Justen Filho:

[...] na concessão, o Estado continua a ser o titular do poder de prestação do serviço. Transfere-se a um particular uma parcela da função pública, mas o núcleo da competência permanece na titularidade do Estado. Assim, o Estado não está renunciando ao poder de prestar o serviço, nem abre mão do poder de disciplinar as condições de sua prestação. O concessionário atua perante terceiros como se fosse o próprio Estado. Justifica-se, desse modo, o poder-dever de o Estado retomar os serviços concedidos, a qualquer tempo e independentemente do prazo previsto para a concessão, sempre que o interesse público o exigir. (JUSTEN FILHO, 2003, p.5)

Outrossim, esses setores envolvem as maiores estatais brasileiras, isso significaria, que a preferência por empresas e valores menores que sempre havia existido daria lugar a uma nova visão, o que permitiria que as maiores obras e questões inerentes ao desenvolvimento nacional pudessem ser geridas pelo setor privado.

Ressalta-se aqui que os primeiros passos para as concessões dos serviços públicos foram dados pelo governo Itamar Franco, utilizando como base legal as premissas sobre concessões contidas na Constituição de 1988, segundo Justen Filho (2003). Ainda conforme o autor, nessa época se tinha pouco de concreto sobre o assunto – muito menos consenso acadêmico ou de ação sobre o assunto -, contudo o grande avanço realizado pelo governo se converteu na Lei nº 8.987 (BRASIL, 1995), que forneceu definição legislativa formal para o instituto da concessão. Ela foi aprovada em fevereiro de 1995, já no governo seguinte, porém toda pavimentada durante o último ano. De acordo com o art. 2º, inc. II, a concessão de serviço público é:

A delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado. (BRASIL, 1995)

Colocou-se, assim, segundo Justen Filho, um marco legal definitivo no início dos trabalhos das concessões nacionais.

Em 1995, assume o presidente Fernando Henrique Cardoso, e na segunda metade da década é que o projeto de privatização brasileira realmente decola. A legislação que havia sido modificada e adaptada garantia os processos de privatização feitos por empresas nacionais e internacionais, assim como atingia todas as estatais (qualquer nível da administração pública e tamanho). Segundo Baer (2009, p. 325) nesse período “é de se notar também que foi dada uma nova abordagem à privatização de estradas, pontes, serviços sanitários e estradas de ferro. Esses

eram setores com grandes quantidades de externalidades e menor rentabilidade, casos em que se dava maior ênfase ao compromisso de investir”, isso significa, que passou a ser dada prioridade a projetos de infraestrutura.

Outra mudança no período é que o governo passou a exigir que maior parte dos pagamentos referentes às privatizações fossem realizados em dinheiro. Isso gerou como consequência uma contínua interferência do governo, porque as empresas não possuíam divisas suficientes para realizar em efetivo, e recorriam a empréstimos de longo prazo junto ao BNDES. Para Baer (2009, p. 325) o “Governo interferiu, financiando os tomadores de empréstimos diretamente por meio da venda em prestações ou através do BNDES”.

A segunda consequência disso foi o incentivo dado às fusões e alianças nacionais e internacionais, para que esses novos entes formados tivessem maior chance de bons negócios. Nesse processo, de acordo com Baer (2009, p. 326) “algumas dessas fusões foram motivadas, em parte pela necessidade de as firmas nacionais privadas formarem alianças estratégicas amplas para fazer ofertas bem-sucedidas a empresas que estavam sendo privatizadas. ” Isso refletiu em grandes empresas nacionais se unindo para ter quase o controle do setor no país. Alguns casos específicos ilustram o domínio exercido por grandes empresas nacionais e compradores estrangeiros no processo de privatização. No caso das siderúrgicas Casinor e Piratini, 99,8% e 89,8% das ações, respectivamente, foram adquiridas pelo grupo Gerdau. Já em outros setores de grande importância para a economia e toda a estrutura nacional, destaca-se a participação das empresas estrangeiras. Refere Baer que:

[...] em outros setores, como o de telecomunicações, foram importantes as alianças realizadas entre grupos brasileiros privados (Construtora Andrade Gutierrez, Bradesco, Globopar, Banco Opportunity) e compradores estrangeiros (Telecom de Portugal, Banco Bilbao Vizcaya, Stet International, Iberdrola). No setor de energia elétrica, as empresas brasileiras aliaram-se a outras estrangeiras dos Estados Unidos, Chile, França, Espanha e Portugal. (BAER, 2009, p. 327)

Em fevereiro de 1995, foi promulgada a Lei das Concessões (BRASIL, 1995) e meses depois foram aprovadas emendas constitucionais. A Lei das Concessões (regulada pelo artigo 175 da Constituição Federal) introduziu mudanças nas regras aplicadas a concessões no setor de serviços públicos. Essa lei compilava e reunia todos os aspectos para as concessões públicas a todos os tipos de serviço no Brasil, e dava a base para a mudança histórica e crescimento desse.

Ela estabelecia penalidades a concessionários inadimplentes; criou a possibilidade para que grandes grupos de consumidores escolhessem a seus fornecedores (e assim dando fim a

monopólios locais); estabeleceu que as tarifas seriam definidas no contrato de concessão; estipulou que todas as concessões seriam dadas por um prazo fixo e que a renovação iria basear-se em um novo processo de licitação; proibiu que concessionários recebessem subsídios públicos e habilitou consumidores a participar na supervisão da concessão. Além disso, segundo Baer:

As emendas constitucionais acabaram com os monopólios públicos nas telecomunicações, na distribuição de gás encanado e no setor petrolífero; elas também aboliram a diferença entre empresas brasileiras com participação de capital nacional e estrangeiro. Esta última emenda abriu caminho para o processo de privatização nos setores de mineração e de energia elétrica. (BAER, 2009, p. 324)

Em suma, foi a partir da segunda metade da década que esse processo teve uma guinada positiva. O cenário internacional era melhor, a liquidez externa estava de volta em cena; a economia nacional se beneficiava da estabilização trazida pelo Plano Real. Ainda, nas palavras de Pinheiro:

A partir de 1995, o alcance da privatização seria enormemente ampliado por meio de dois movimentos quase simultâneos: a decisão de acabar com os monopólios do setor público na área de infraestrutura e a decisão dos governos estaduais de também desenvolver seus próprios programas de privatização. (PINHEIRO, 2005, p. 164)

Segundo Pinheiro (2005, p. 163) “a privatização começou com metas muito otimistas, em termos de receitas e prazos, que se mostraram impossíveis de cumprir, em função da má situação financeira das estatais e da complexidade dos acordos de acionistas com os demais sócios.” Ainda sobre esse transcurso, ele praticamente não causou efeitos em relação a uma maior igualdade para o povo, pois, conforme Baer (2009, p. 326) “[...] o método de privatização brasileiro de vender pelo maior lance a fim de aliviar a pressão fiscal sobre o setor público pode ter exercido um impacto insignificante ou mesmo negativo sobre a distribuição de riqueza no Brasil.”

Como ponto final, destaca-se que foi através das privatizações que começaram as possibilidades de novos tratamentos para as empresas privadas e para as finanças no geral. Elas confirmaram o novo plano de desenvolvimento e foram a porta de entrada para as parcerias público-privadas.

5 AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: MECANISMOS DE FINANCIAMENTO MODERNOS

Os mecanismos atuais de financiamento que o Brasil utiliza são fruto de todo o processo histórico passado. Isso começa a se acentuar com o processo de privatizações das estatais brasileiras que ocorreu ao longo dos anos 90. Esse processo criou um ambiente propício e modificou a legislação em prol do setor privado e da acentuação e fortificação dos laços entre setor público e privado. A teoria de Susan Strange (1996) da difusão do poder do Estado com outros atores - que destaca o atual grau de dependência entre Estado e novos atores formadores do mercado - encontra exemplos na trajetória brasileira.

As privatizações abriram caminho para o processo de criação das Parcerias Público-Privadas (PPP), e dentro dessas abriu-se para o mecanismo chamado *project finance* - que tem como uma de suas características a presença de alto número de participantes/atores, sendo esses de natureza pública ou privada, nacional ou internacional; sendo esses exemplos dos elos entre Estado e mercado.

5.1 PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS NO BRASIL

O Brasil desde as últimas décadas do século passado convive com restrições econômicas e necessidade de forte planejamento para financiar todos seus projetos de desenvolvimento e infraestrutura. Junto a isso, as demandas sociais não pararam de crescer, pois nesse mesmo período, a população alcançou níveis mais altos de igualdade, o que levou a maiores reivindicações. Portanto, era necessário pensar novas formas e modernizar técnicas de financiamento, para que todas as necessidades sejam supridas. É nesse contexto que surgem e ganham forças as Parcerias Público-Privadas. Segundo Cintra:

[no período em questão até a atualidade] O Brasil vive um estágio caracterizado por uma enorme demanda por investimentos em infraestrutura e serviços públicos, frente a orçamentos dramaticamente restritivos. Não há mais espaço para impor maior carga de impostos ao contribuinte, e a margem para expansão do endividamento é pequena. (CINTRA 2014, p. 44)

Observando o contexto internacional, as PPPs como são chamadas surgiram como alternativa, que passaria a ser olhada com mais atenção pelos líderes brasileiros. A falta de articulação, sem embargo, entre os setores público e privado levantou imediatamente conflitos e questões ideológicas. Isso, porém, deveria ser deixado de lado pelo bem maior da economia,

pois, como defende Cintra (2014, p. 44), “mais do que qualquer debate envolvendo aspectos ideológicos, o encaminhamento dessa questão passa pelo surgimento de um novo padrão de relacionamento entre os poderes público e privado. A saída é a implementação de parcerias entre os governos e as empresas.” A implementação deve ser baseada na comprovação de que há benefícios para ambas as esferas. Além do mais, a convergência dos interesses dos dois setores é necessária para que os investimentos requeridos em prol da realização dos serviços públicos sejam cumpridos.

As parcerias entre o governo e entes privados não é novidade no Brasil, mas ganharam força a partir da crise internacional dos anos 1980, que levou todos os países a procurar novas formas de ação, e as parcerias público-privadas surgiram como opção, o que gerou mudanças legislativas, de controle de capital e de interferência do Estado na economia. O primeiro passo brasileiro em direção à consolidação foi, segundo Alvarenga (2005) em 1979, pelo Programa Nacional de Desburocratização - tendo sido revogado tempo depois -, que buscava reduzir a interferência do governo e fortalecer o sistema de livre empresa. Segundo Cintra:

Isso significa que, até meados do século XX, era comum que essas parcerias fossem utilizadas para suprir a incapacidade do setor público de investir tanto quanto a sociedade moderna demandava. Considerar novamente esse instrumento não seria, portanto, uma grande novidade, mas um resgate dessa experiência e sua reintrodução no cenário dos instrumentos de finanças e políticas públicas. (CINTRA, 2014, p. 47)

Nos anos 1990, as privatizações - já vistas neste trabalho - foram transformando a legislação em prol dessas novas parcerias. Foi então que, embalado pelo contexto, o Brasil decidiu apostar na regulamentação e nos ditames de ação das parcerias entre governo e particulares. Para começar seu projeto, o país se inspirou em empreitadas semelhantes já feitas por outros países, os exemplos de Reino Unido e Portugal deram as bases para o Brasil. No caso do Reino Unido, o país foi o criador desse modelo regulado de parceria, segundo Souto:

A iniciativa das PPPs surgiu no Reino Unido no princípio dos anos 80 do século XX como uma terceira fase de um processo que começou com a privatização - alienação da propriedade estatal e da exploração do serviço pelo setor privado -, e com o que se convencionou chamar de “licitação competitiva”, conhecida no Brasil como terceirização, ou seja, delegação de serviços auxiliares. (SOUTO, 2006, p. 62)

Isso significa que o modelo que começou a ser replicado pelos britânicos era semelhante às práticas de antemão realizadas no Brasil. Foi, portanto, necessário observar os atos lá implementadas, para transportá-los ao Brasil. Ainda, segundo Souto:

Pelas PPPs no Reino Unido se outorgam contratos de serviço de longo prazo a concessionários privados que entram com o financiamento daquele investimento. Essa modalidade somente pode ser viabilizada a partir de 1989, com a abolição de regras que restringem o uso de capital privado no financiamento de ativos público [...] e com a incorporação de parâmetros de avaliação da aplicação dos recursos financeiros dos contribuintes [...] (SOUTO, 2006, p. 63)

A esse projeto se deu o nome de *Private Finance Initiative*, que foi constitucionalizado pelo governo em 1992. Porém, por ter um caráter de muitas novidades e poucos entenderem de fato o poder desse novo sistema, isso causou um excesso de projetos, juntos a uma falta de coordenação e de priorização, o sistema logo mostrou suas falhas e começou a trazer prejuízos aos cofres londrinos. Apesar de vistas as falhas, era ainda o modelo que o Brasil desejava implantar.

Observados os problemas britânicos, o país se baseou também em outro modelo, o de Portugal. Os lusitanos haviam desenvolvido um sistema de construção de rodovias por particulares e o governo pagaria para esses uma espécie de pedágio. Isso a princípio se mostrou funcional, porém o sistema logo ruiu, e Portugal começou a enfrentar fortes desequilíbrios orçamentários. Quando o governo português percebeu seu erro, fez uma grande mudança no projeto e passou a exigir um estudo muito maior nas fases prévias. Segundo Souto (2006, p. 78) “a norma lusitana determina que nas fases preparatórias de uma PPP haja a avaliação mais cuidada da repartição do risco e da eficiência da mesma em todas as suas fases, chegando a estabelecer regras processuais administrativas para a preparação e estudo das parcerias”. Os estudos obrigatórios determinados pelo governo português foram replicados no Brasil. E dessa fusão dos dois modelos com adição de características próprias, se formou a instituição das PPPs nacionais.

Vale lembrar que o Brasil incorria a essa prática buscando novas soluções para resolver suas questões de financiamento, pois havia pressão interna do mercado para que isso fosse realizado, e também pressão externa. Os organismos internacionais como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, segundo Alvarenga (2005) começaram a pressionar os países em desenvolvimento para otimizar parcerias público-privadas como solução. Deve-se ter em mente o contexto da época do início dos anos 1990 para as economias periféricas já apresentado neste trabalho. Ainda, nas palavras de Alvarenga:

Os compromissos assumidos pelo Brasil com os organismos internacionais, dentre eles o de atingir expressivo superávit primário, não permitem praticamente nada em termos de investimento. O fato é que o país não tem poupança interna para financiar investimentos nem credibilidade externa para obter recursos de longo prazo para infraestrutura. (ALVARENGA, 2005, p. 5)

Segundo Souto (2006) foi no Plano Plurianual de 1996 - 1999 que de fato a expressão Parceria Público-Privada surgiu pela primeira vez. A prática que em seus próprios modos já era realizada começou a ganhar ontologia. Porém, o conceito ainda era demasiado amplo, pois o único critério adotado para ser uma PPP era a área privada estar alocando recursos financeiros no projeto público. Alguns anos depois, em 2001, surgira um conceito mais complexo e mais preciso para esse tipo de parcerias. Lançado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (atualmente Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão), assim ele abordava:

Acordos entre Governo e entidades do setor privado com a finalidade de prover, às comunidades, equipamentos de infraestrutura pública e equipamentos correlatos. Tais parcerias são caracterizadas pela repartição compartilhada, entre os parceiros, dos investimentos, riscos, responsabilidades e ganhos. As condições para o estabelecimento de tais parcerias variam, mas geralmente envolvem o financiamento, projeto, construção, operação e manutenção dos equipamentos e serviços de infraestrutura. (BRASIL, 2001 apud SOARES; CAMPOS NETO, 2002, p. 6)

Apesar disso, ainda persistia a amplitude conceitual. Souto, define no período que:

PPP é uma forma de privatização em que serviços tradicionalmente oferecidos pelo setor público são autorizados a uma sociedade entre o governo e uma ou mais companhias privadas. Diferente, de um esquema de privatização pleno, em que se espera que o novo empreendimento funcione como qualquer outro negócio privado, o governo continua a participar de alguma forma nessas parcerias. (SOUTO, 2006, p. 57)

Segundo Redoschi (2014) historicamente, as parcerias se concentravam primordialmente em torno da implementação de projetos que almejavam a ampliação, melhoria e modernização do transporte rodoviário (estradas de rodagem) e urbano (metrô). Porém, essas primeiras tentativas de formalização foram acompanhadas de uma ampliação da área de parcerias. Ela começou a atingir outros tipos de serviços públicos, considerados essenciais, devido ao seu caráter social, tais como saúde e segurança pública.

O dilema da conceituação e da tomada de ação para a constituição das Parcerias Público Privada começou a ser resolvido em 2003, pois, é nesse ano que é encaminhado o Projeto de Lei nº 2.546/03, sendo nesse delimitado que para o Brasil “a parceria público-privada constitui modalidade de contratação em que os entes públicos e as organizações privadas, mediante o compartilhamento de riscos e com financiamento obtido pelo setor privado, assumem a realização de serviços ou empreendimentos públicos.” (SOUTO, 2006, p. 58). No entanto, a própria aprovação do projeto dessa lei refletia a realidade nacional em relação às PPPs, no fato de que até a lei ser aprovada, em 2004, segundo Alvarenga (2005) ela sofreu mais de 500

emendas. Quando ela foi aprovada, o texto tinha tantas mudanças, que até o próprio conceito tinha sido retirado. Mas, restou acordado que ele seria mais ou menos o mesmo do antigo texto de 2003. Justen Filho resumiu o novo conceito baseado nas aspirações do texto final:

PPP é um contrato organizacional, de longo prazo de duração, por meio do qual se atribui a um sujeito privado o dever de executar obra pública e (ou) prestar serviço público, com ou sem direito à remuneração, por meio da exploração da infraestrutura, mas mediante uma garantia especial e reforçada pelo Poder Público, utilizável para a obtenção de recursos no mercado financeiro. (JUSTEN FILHO, 2005, p. 549)

Na lei aprovada em 2004, as Parcerias Público-Privadas, segundo Souto (2006) passaram a ser tratadas como concessões, a diferença de ser uma concessão com características específicas. Isso significa que:

Do ponto de vista normativo, também a nova lei não constitui novidade. A criação de normas gerais para essa modalidade de contrato administrativo pode dar a impressão de que normas não existiam, o que não é verdade. O que mais se fez foi flexibilizar a legislação existente afastando, aqui e ali, esta modalidade de contrato das regras gerais do direito público, aproximando os contratos - tanto quanto possível - das regras de direito privado. (ALVARENGA, 2005, p. 1)

Para Alvarenga (2005) o objetivo da nova lei é de adaptar o atual marco legal, trazê-lo para a nova realidade vivida. No entanto, o próprio autor destaca uma novidade legislativa, “a inovação trazida pela nova lei é a peculiaridade de haver contraprestação pecuniária do parceiro público, que se soma às tarifas cobradas do usuário” (ALVARENGA, 2005, p. 2). Isso significa que o poder público passaria a ter mais responsabilidades com o projeto, do que apenas o repasse das tarifas.

O autor ainda conclui que:

Contratos de obras públicas realizadas sob a égide desta Lei 11.079/04, continuam a ser contratos de obra pública, bem como, as concessões de serviços continuam a ter a mesma natureza. A ressalva é que, quando submetida ao regime jurídico desta lei, terão regras especiais. (ALVARENGA, 2005, p. 3)

A legislação que agora era aprovada definia dois tipos possíveis de PPP, a concessão administrativa e a patrocinada. De acordo com Redoschi:

A primeira modalidade é caracterizada pela celebração de um contrato de prestação de serviços. Neste caso, a administração pública é usuária direta ou indireta dos serviços, mesmo existindo a execução de obra, compra e instalação de bens. A receita operacional do concessionário é auferida integralmente pelo recebimento de contraprestações pecuniárias periódicas (mensais ou trimestrais) efetuadas pelo poder público com recursos orçamentários. Na concessão patrocinada, o conceito é que o

poder público “patrocina, apoia, auxilia” o setor privado no exercício da prestação do serviço. Ou seja, os pagamentos das contraprestações têm por finalidade complementar os recursos obtidos pelo concessionário com a cobrança de tarifa pela prestação de serviços ao público em geral. (REDOSCHI, 2014, p. 74)

No texto também são estabelecidas três condições para que a operação esteja englobada dentro de uma Parceria Público-Privada. São eles: o valor da contratação não pode ser inferior a R\$ 20 milhões; o período de concessão deve ser de cinco até 35 anos, no máximo; e é vedado possuir como única finalidade o fornecimento de mão de obra, instalação de equipamentos ou execução da obra pública.

A questão das competências de cada um dos entes da parceria também fica mais claramente estabelecida. De forma resumida, Alvarenga relata que:

Compete ao parceiro privado levantar recursos necessários aos investimentos iniciais do projeto, como a construção da infraestrutura exigida para a prestação dos serviços contratados e as despesas pré-operacionais em geral. Ao Estado, cabe pagar pelos referidos serviços conforme o desempenho do parceiro privado ao longo da vigência de contrato do PPP, que no Brasil pode chegar a 35 anos (o mínimo possível é 5 anos). (ALVARENGA, 2005, p. 8)

O levantamento de fundos que deve ser feito pelo setor privado tem liberdade em suas formas, pode ser desde a própria empresa tirar de seus lucros, como fazer financiamentos com bancos e agências nacionais e internacionais, ou mesmo com bancos públicos como o BNDES. Esse fato ocorre para estimular as empresas a entrarem nas parcerias. Junto a isso, há ainda vantagens aos investidores, como garantias de acesso a fundos especiais e modalidades especiais de seguro.

Por fim, em relação à competência pública, segundo Redoschi (2014, p. 76) “[...]quando se trata de uma PPP, a responsabilidade e o grau de participação do setor público são maiores, tendo-se em vista que os riscos são compartilhados entre o agente público e o privado”.

Vale destacar que com a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000, os entes da federação como estados e municípios podem comprometer no máximo 1% de seu orçamento em PPPs. Caso não cumpram, estão sujeitos a ter os recursos oriundos da União comprometidos. Dentro dessa responsabilidade do poder público, destaca-se ainda a defesa social, segundo Redoschi (2014, p. 77) “existe uma condição que contribui para a maior complexidade de um projeto de PPP. Conciliar a defesa do interesse público com os objetivos de lucro da atividade privada é um verdadeiro desafio”.

Os resultados da lei de 2004 não refletiram exatamente o que se esperava, mas geraram resultados. Essa contradição pode ser observada em Kury (2014, p. 101). Segundo o autor, “no

papel, os projetos de infraestrutura de grande porte com uso de PPPs na esfera federal ainda são poucos, pelo menos nos moldes da Lei no. 11.079/04, que estabeleceu as PPPs pelo governo federal” O autor destaca que isso ocorreu no papel, no arcabouço da nova lei, porque vários projetos foram e continuavam utilizando de parcerias entre as duas esferas.

Na prática, contudo, pode-se dizer que diversos empreendimentos importantes já funcionam como uma PPP. São grandes hidrelétricas como Belo Monte, no Pará, em que subsidiárias da holding federal de energia Eletrobras possuem 49,98% de participação no projeto, assegurando gestão e controle privados. O mesmo se pode dizer dos aeroportos que foram privatizados – Guarulhos e Viracopos, no Estado de São Paulo, e Brasília, no Distrito Federal. Nos três terminais, a estatal Infraero tem 49% de participação dos consórcios e, portanto, está, de certo modo, construindo uma PPP. (KURY, 2014, p. 101)

A última atualização legislativa sobre a questão ocorreu em 7 de agosto de 2012, o Governo Federal editou a medida provisória 575, com o objetivo de flexibilizar e incentivar o uso das PPPs como instrumento de financiamento e operação de projetos de investimentos, com enfoque de natureza pública.

Fora da arcada legislativa, ainda há muitas questões, como as dificuldades das parcerias no Brasil e a necessidade de promover uma cultura em prol das PPPs, mostrando para os entes privados e públicos as vantagens. As dificuldades de desenvolver as PPPs no Brasil ainda são muitas: a) a tradição jurídica com leis rígidas e pouco adaptativas é uma delas; b) a instabilidade de preços no país e a inflação tornam arriscado celebrar contratos de longo prazo; c) há uma fragilidade financeira do setor público; d) desconfiança mútua entre o setor público e o privado; e) a imagem dos políticos nacionais é bastante negativa; f) o empresariado nacional é altamente concentrado, dificuldade a competição; g) a tributação nacional é desestimuladora e; h) existe a forte tradição nacional do Estado paternalista, que há de prover tudo para sua população, dando a impressão de que não há necessidade de ação dos demais.

Mesmo observadas as dificuldades, as vantagens também devem ser destacadas. Os maiores prêmios em utilizar essa modalidade de parceria podem ser resumidos em alguns itens: a) a possibilidade de integração e complementaridade propiciadas pela capacidade de acionar a totalidade dos recursos; b) a redução dos custos suplementares, principalmente devido ao menor tempo que leva esse processo, ao comparado por exemplo, com uma licitação normal; c) projeto passa a ser levado pelos princípios de eficiência do setor privado, junto a uma maior atratividade dadas as condições especiais e; d) destaca-se que o ente privado ao entrar em uma parceria dessa natureza tem seus custos relacionados a estudos e preparação ressarcidos. Por fim, segundo Redoschi (2014, p. 76)

Apesar das vantagens apontadas, deve-se ressaltar que a PPP possui uma característica fundamental que a diferencia da concessão comum tradicional, regulada pela Lei nº 8.987/95. Nesta última, os riscos gerados pela gestão do empreendimento e alcance dos resultados operacionais e financeiros são de total responsabilidade do concessionário. (REDOSCHI, 2014, p.76)

As Parceria Público-Privadas se encontram em fases incipientes em todas suas modalidades. Quanto maiores as informações levantadas acerca delas, mais chances há de se escolher um caminho favorável no momento da decisão de se optar por uma PPP. Porém, independente da modalidade escolhida, o mais importante é o investimento no crescimento da infraestrutura nacional, afinal, para Kury:

Estudos sugerem que cada R\$1,00 investido em infraestrutura pode elevar de R\$2,00 a R\$ 3,00 o crescimento do PIB, e certamente a utilização de PPPs amplia as possibilidades de se investir em infraestrutura e de se colher os resultados disso no crescimento econômico e social do Brasil. (KURY, 2014, p. 101)

Dentro do universo das PPPs existe um universo de possibilidades para métodos de projetos e mecanismos de financiamento. Um dos mais interessantes dentre esses é o *project finance*, possibilidade que entrou em grande ocorrência nos países desenvolvidos e tem aspirações para os países em desenvolvimento.

5.2 O *PROJECT FINANCE* COMO FORMA DE FINANCIAMENTO - HISTÓRICO DESSA MODALIDADE

A modalidade de financiamento conhecida como *project finance* ganhou força e passou a ser uma forma de arcar com custos de uma obra muito recentemente. Os países desenvolvidos já utilizam da técnica nos moldes atuais desde o fim dos anos 1960. No entanto, afirmar que é uma técnica recente seria incorrer em confusão, uma vez que grande parte dos projetos realizados até o XVII utilizavam de parcerias entre entes públicos e privados, além de buscar os lucros e dividendos resultantes do projeto baseado nos fluxos de caixa. Segundo autores como Eiteman *et al* (1998), a grande parte dos projetos das grandes navegações contava com investidores e depois lucros divididos a partir do que era vendido das cargas. Ainda de acordo com os autores, eram grupos de financiadores que viabilizavam as expedições da Companhia Holandesa das Índias Orientais que, após suas viagens, vendiam aquilo que fosse obtido e então pagavam a seus patrocinadores. Contudo, nesse contexto, ainda não havia uma avaliação de risco, o que significa que os investidores assumiam todos os riscos envolvidos. Projetos

ferroviários, estradas e pontes da Europa já eram financiadas desta forma antes da Primeira Guerra Mundial.

A forma moderna, no entanto, do *project finance* começou a ganhar esse caráter nos anos 1970, quando obras principalmente em relação ao setor de energia começaram a ser construídas. Foi nessa época que grandes reservas de gás e petróleo foram descobertas. Junto a isso, as crises internacionais do petróleo (já trazidas neste trabalho) suscitaram que fossem buscadas alternativas de combustíveis. Nos Estados Unidos, começaram então a surgir projetos no modelo de *project finance* para descoberta de novas fontes de combustíveis (questão na época de preço muito elevado para uma única patrocinadora).

Um dos destaques da história desse formato é a construção da Trans Alaska Pipeline, entre 1969 e 1977, para transporte do petróleo recém descoberto no norte do Alasca até um porto no sul do estado, para em seguida ser feita a sua distribuição. Esse empreendimento, segundo Finnerty (1998), foi realizado em conjunto pelas oito maiores empresas de petróleo do mundo, com divisão de gastos e riscos entre todas, o custo final foi avaliado em US\$ 7,7 bilhões. A partir de então, muitas são as grandes obras mundiais que se utilizaram desse formato.

Dentre os projetos que se destacam, em que foi utilizado o modo de financiamento de *project finance*, segundo Lempke (2008):

1. Eurotunnel – França e Inglaterra
2. Sistema de satélites globais Iridium
3. Refinaria de petróleo e gás SINCOR – Venezuela
4. Australian Inland Rail – Austrália
5. Aeroporto Internacional de Berlim-Brandemburgo – Alemanha
6. North-South Expressway – Malásia
7. Bangkok Second Stage Expressway – Tailândia
8. Sidney Harbour Tunnel – Austrália
9. Euro Disney – França
10. Campo de Forties, British Petroleum – Mar do Norte
11. Mina de cobre Erstberg, Freeport Minerals – Indonésia
12. Mina de cobre Bouganville, Conzinc Rio Tinto – Papua Nova Guiné
13. ELOS (ligação ferroviária de alta velocidade) – Portugal / Espanha

Como pode ser observado na lista acima, os projetos são quase todos em países desenvolvidos - mesmo aqueles em países subdesenvolvidos, estão envolvidas empresas dos países desenvolvidos. No Brasil, o movimento em direção ao *project finance* ainda é bastante recente, sendo datadas do início dos anos 80 as primeiras conversas acerca do assunto. Refere Borges que:

No Brasil, a discussão sobre o *project finance* surgiu juntamente com o esgotamento do modelo tradicional de apoio através de agências nas últimas décadas. Mesmo

agentes tradicionais do Estado nesse setor como o BNDES, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal vêm buscando meios de reduzir e otimizar seus percentuais de participação nos projetos. Isso significa que o surgimento do *Project Finance* do Brasil se deu em função da falência do Estado desenvolvimentista. (BORGES 2002, p.11)

Quando da crise da dívida externa nos anos 1980 e a entrada do neoliberalismo como novo projeto, as buscas por novas formas de financiamento levaram aos grandes agentes nacionais de mercado a olharem para fora. Mas a expectativa gerada na época não se converteu na realidade esperada. Segundo Borges (1998, p.11-12) “[...] no caso brasileiro, os exemplos ainda são poucos para a expectativa gerada, embora a participação de agentes financeiros públicos venha sendo muito maior do que aquela que se esperava, repetindo o exemplo de outros países periféricos.” Ou seja, a utilização dessa modalidade ainda é pequena e distorcida, devido a majoritária participação do setor público.

Para falar do *project finance* é preciso destacar o marco legal por trás da arcada de ação. Bone (2001, p.161-162) traz os principais pontos, que estão apresentados nos próximos parágrafos. A autora começa destacando as medidas adotadas pelo governo – no processo de privatização das estatais –, mesmo elas tendo contado com grande financiamento do governo. De acordo com Borges (2002, p.3) “[...] o Brasil só foi atingido por essa nova forma de se entender a organização das atividades econômicas a partir do fim do ciclo das privatizações do setor industrial, em meados da década de 1990”. Em seguida, para que fosse possível o prosseguimento do processo, foram necessárias as emendas à Constituição de 1988, que outorgam às empresas privadas o direito de exploração de atividades exercidas até então pelas estatais.

O passo seguinte foi com a Lei das Concessões, de 13 de fevereiro de 1995, que regulamenta as autorizações do governo a terceiros para prestarem serviços públicos. Essa lei, já abordada na seção passada, é tida como um marco para que as empresas nacionais e estrangeiras entrem no país, principalmente no setor de infraestrutura. Por fim, a entrada em vigor da Lei 13.097, aprovada em janeiro de 2015, como uma emenda à Lei das Concessões, visando promover a reestruturação financeira dos operadores e assegurar a continuidade dos serviços prestados.

Em termos concretos, o melhor exemplo do *project finance* no Brasil foi no setor de transportes, na recuperação da Rodovia Presidente Dutra, que liga a cidade do Rio de Janeiro à cidade de São Paulo. Segundo Lempke (2008), a licitação para a concessão do trecho começou em 1993, com 20 empresas participantes. O resultado final foi em 1995, quando foi concedido a um grupo formado por quatro empresas o direito sobre o trecho. Essas quatro empresas

trabalharam em conjunto na divisão dos riscos e custos para a recuperação da rodovia; os lucros, só seriam obtidos ao fim da empreitada, com o caixa de operação através dos pedágios.

Ainda, segundo o autor, o grupo de empresas formaram uma quinta e nova empresa de caráter passageiro (sendo essa uma característica desse tipo de empreendimento), chamada de Concessionária da Rodovia Presidente Dutra AS, a empresa possui 100% dos direitos da concessão até 2021. Atualmente, a rodovia e os fluxos de caixa gerados pelos pedágios, assim como os custos são rateados dentro da modalidade de *project finance*, seguindo as proporções diretas entre investimento de cada uma das empresas e lucro proveniente.

Um segundo exemplo – mais recente –, que ainda está no início dos trabalhos é a ampliação do sistema de tratamento de esgoto da Zona Oeste do Rio de Janeiro, de acordo com reportagem do site “Infraestrutura Urbana”²³. Nesse caso, a concessão foi realizada através de leilão em 2011, tendo como vencedor o consórcio Foz do Brasil e Águas do Brasil. As obras representarão um custo de R\$ 2,6 bilhões ao longo de 30 anos, incluindo investimentos em manutenção do sistema, serviços. E o retorno se dará pelo fluxo de caixa através do pagamento das contas de água pelos moradores da região.

O exemplo carioca está dentro do grupo mais habitual de obras em que se utiliza do modelo de *project finance* em países em desenvolvimento, que são obras de infraestrutura em concessões de serviços. De acordo com Borges:

O consenso da comunidade financeira internacional parece ver no uso do *project finance* o novo instrumento que permitirá conseguir investimentos em infraestrutura para países do Terceiro Mundo, onde não há oferta, ou otimizar esses recursos, onde ela existir. No Brasil, essa visão vem ganhando corpo entre os agentes financeiros e, somada aos volumes extraordinários exigidos pelo setor de infra-estrutura, torna imperiosa a discussão do que significa operar na modalidade *project finance*, quais as suas vantagens e limites. (BORGES, 2002, p.3-4)

De acordo com Lempke (2008, p. 27) e Borges (2002, p.9), os setores em que esse mecanismo está mais em voga são: oleodutos e gasodutos, refinarias, instalações de geração de energia, instalações portuárias, minas e instalações de processos de minérios, siderurgia, rodovias, ferrovias, plantas de manufatura industrial e saneamento básico.

23 Reportagem disponível em: <http://infraestruturaurbana.pini.com.br/solucoes-tecnicas/31/artigo296597-2.aspx>

5.3 DEFINIÇÃO E CONCEITUAÇÃO DO *PROJECT FINANCE*

Para começar essa seção, destaco Borges (2002, p.21-22): “é importante frisar que não existe “receita de bolo” nessa matéria. Cada experiência terá que ser gerida para cada caso específico, e o acúmulo ou estudo de experiências concretas é o melhor meio de se aprender *project finance*”. Isso significa que cada projeto desenvolvido dentro dessa modalidade terá especificidades e arranjos próprios, sem embargo, existem alguns pontos basilares que podem ser encontrados em todos os casos.

O primeiro ponto a ser destacado, sendo a característica principal do *project finance*, conforme Lempke (2008), é a relação de subordinação entre o fluxo de caixa e o serviço da dívida, ou seja, que a única fonte para o pagamento dos débitos seriam os recebíveis vinculados a qualquer uma das fases do projeto. Esse ponto também é abordado por Senna e Michel:

[...] é um tipo de técnica de finanças baseada em débitos [...] em que o emprestador confia e toma por base o fluxo de caixa produzido pelo projeto para cobrir o empréstimo, ao invés de outras fontes de pagamento, como garantias do governo, ativos ou créditos do patrocinador. (SENNA; MICHEL, 2005, p.135)

Junto a esse, um segundo ponto base para ser apontado. Araújo (2006) aponta a necessidade de criação de uma SPE (Sociedade de Propósito Específico). Ela é criada com tempo determinado em que se está fazendo o investimento, tendo como funções principais a mitigação dos riscos criados devido ao elevado número de participantes e a securitização das receitas futuras do projeto. A SPE pode ser definida, segundo (Lempke, 2008, p.31), como “uma pessoa jurídica legalmente independente da carteira de ativos de seus patrocinadores.” Isso significa que ela busca separar o empreendimento em que se está trabalhando dos demais investimentos. De acordo com Senna e Michel (2006, p.136) “[...] uma SPE é criada para empreender o projeto com a ideia básica separar o projeto de outras atividades nas quais os vários participantes estão envolvidos”. Em última análise o efeito é em busca de uma melhor distribuição das taxas de risco, a partir do momento que não se corre o risco de prejudicar a carteira de investimentos do envolvido.

Esses dois pontos apresentados são os únicos presentes em todos os processos envolvendo o *project finance*. Quanto à criação dessa SPE, ela é feita por um grande número de participantes, que variam em seu número e natureza, conforme o projeto.

a) Participantes

Passa-se agora para a apresentação dos prováveis/possíveis participantes. De acordo com Borges, numa operação clássica de *project finance* (extremamente rara, mesmo em nível mundial):

Os participantes podem ser assim distribuídos: patrocinador, contratante, fornecedores de equipamentos, de serviços e de insumos, operador, comprador da produção, engenheiro independente, consultores de seguros e de marketing, conselheiros legal e financeiro, financiador, financiado e tomadores de risco primário e de risco residual. Essas mesmas personagens podem coexistir no todo ou em parte, mas a figura da sociedade de propósito específico costuma ser uma constante, que se explica pela própria necessidade de segregar o risco e pelo imperativo de uma personalidade jurídica distinta daquela dos sócios para o veículo dos investimentos. Também é importante destacar que o Estado pode ocupar uma ou várias dessas posições, ou simplesmente não estar presente. (BORGES, 2002, p.5)

O autor também destaca que numa operação clássica a nível internacional, além dos participantes apontados acima, ainda “haverá os agentes financeiros principais - bancos comerciais internacionais, bancos especializados (especialmente norte-americanos e europeus) e investidores institucionais – e os seus agentes” (BORGES, 2002, p.5) Contudo, como apontado, isso seria apenas em uma operação clássica, Araújo (2006, p. 177-178); Senna e Michel (2006, p. 139) destacam os participantes que estão na grande maioria dos empreendimentos: a SPE; o Estado (poder concedente); acionistas ou patrocinadores; compradores da produção; financiadores; operadores; banco líder; fornecedores; construtores; seguradoras; conselheiro financeiro; engenheiros independentes; agente fiduciário, assessoria jurídica e demais consultores.

Eles podem existir no todo ou em grupos, contanto que, para cada um deles seja atendida a condição de ter seu propósito atingido, ou seja, se espera que todos tenham ganhos sociais ou financeiros. O altíssimo número de membros - em comparação a uma operação tradicional - se dá por uma questão de segurança, segundo a literatura em geral. Afinal, são projetos de infraestrutura ou concessões com duração bastante longa (entre 5 e 30 anos, em consonância com a legislação brasileira), ao firmar vários contratos com diferentes partes o risco é menor de que eles não sejam cumpridos, pois ao não cumprir com seu compromisso, uma das partes estaria prejudicando a um grande número de participantes. Em suma, em um empreendimento de *project finance*, quanto mais participantes, maior a segurança do projeto.

b) Fontes de recursos

De acordo com Lempke:

A estrutura de capital da SPE é um dos fatores preponderantes na organização do *project finance*. As decisões advindas daí impactarão diretamente na performance financeira da empresa no período do projeto. Daí a importância de se estudar as diferentes fontes de recursos para este tipo de modelo de financiamento. (LEMPKE, 2008, p. 39)

Uma das vantagens da utilização do *project finance* é a vasta gama de levantamentos de recursos. Borges traz uma lista geral de todas as formas que geralmente entram nos empreendimentos

Uma listagem das possíveis fontes de recursos [...] apontaria para bancos internacionais, agências de crédito de exportação, empréstimos internos, beneficiários do projeto, co-financiamento através de agências multilaterais (Bird, IFC, BID etc.), agências especializadas (vários países europeus têm agências para financiar projetos em ex-colônias), ajuda de governo local ou estrangeiro e aporte de recursos próprios. (BORGES, 2002, p.9)

Apesar da grande lista, alguns desses se destacam mais que os outros, isso se deve a facilidades legislativas (serem mais propensos e aceitos dentro desses empreendimentos), ou obrigações de colaborar (no caso do Estado em muitos cenários) ou simplesmente pela tradição de serem fontes de recurso do *project finance*. O primeiro a ser destacado - no caso brasileiro é a fonte mais importante de recursos - está a assistência governamental, representada no Brasil pela participação do BNDES. Segundo Borges:

O papel mais óbvio é o de agência de financiamento [BNDES], em seu viés de banco federal, promotor do desenvolvimento nacional. Nesse papel ele agirá também como representante do Estado, quer para viabilizar políticas públicas, quer para assumir obrigações a ele relacionadas. Parceiros internacionais públicos ou privados muitas vezes só se sentem à vontade para participar de projetos dessa natureza quando há esse tipo de envolvimento por parte de um interlocutor estatal em quem possam confiar. (BORGES, 2002, p.16)

O BNDES começou a sua discussão acerca do *project finance* ainda nos anos 1980, essa que segue até hoje e com muitas pautas ainda em aberto²⁴. Algumas definições e políticas do órgão são trazidas por Araújo:

O BNDES atua como agente detentor de grande know-how em *Project Finance*, especialmente nas relações jurídicas específicas brasileiras. O banco estabeleceu o limite mínimo de 20% de capital próprio, sendo que as operações de longo prazo

²⁴ O papel do BNDES dentro do *project finance* brasileiro não é o tema desta pesquisa, devido à extensão que tal estudo necessitaria. Destacando-se apenas sua participação em todos os empreendimentos dessa natureza no Brasil.

tiveram em torno de 70% de repasses e 30% de participação do banco. Seu papel também inclui a análise de projetos detalhada, de modo a garantir sua lucratividade, a concessão de garantias essenciais ao *project finance* e a articulação dos diversos participantes envolvidos. Ademais, a disseminação dos conceitos do *project finance* tem sido uma preocupação contínua de seu corpo técnico. (ARAÚJO, 2006, p.184)

Para desenvolver esse papel de representante dos interesses do Estado brasileiro a agência vem se aperfeiçoando e desenvolvendo cada vez mais parcerias para atender com mais afinco às necessidades que surgem. Borges (2002, p.7) atenta para o fato de que “é importante também lembrar que, do ponto de vista do Estado, há objetivos importantes a serem perseguidos, dentre os quais a fiscalização, a satisfação dos usuários e a preservação da continuidade dos serviços”. Ou seja, a participação de um representante governamental é de fundamental importância, para garantir que os demais membros estejam atentos em levar serviços de qualidade e que satisfaçam as necessidades da população.

No caso brasileiro, é destacado o BNDES, porém a participação de fundos estatais é comum a quase todos os projetos. Em geral, países menos desenvolvidos tendem a ter uma participação mais forte e ativa de seu governo. Nos países com tradição mais forte em relação ao *project finance*, segundo Lempke (2008), como os Estados Unidos, o Reino Unido, a França e a Espanha, já vem sendo desenhados empreendimentos com nenhuma participação da assistência do governo.

A segunda fonte de recursos a ser destacada são os créditos dos fornecedores. Os fornecedores como destacado acima são um dos participantes do projeto, com isso, as vezes a parceria é construída com tanta força que são entregues créditos por parte dos fornecedores, isso significa diretamente descontos nas compras de equipamentos ou mesmo entrega desses - com o retorno vindo depois dos fluxos de entrada de caixa. Novamente no caso do Brasil, esses aportes de créditos são em última instância obra do governo - que garante benefícios fiscais, por exemplo, a empresa que adota essa prática. Refere Santiago que:

Alguns projetos [...] adotam o modelo de co-desenvolvimento, no qual fornecedores e fabricante (s) desenvolvem conjuntamente o produto, compartilhando riscos e investimentos em pesquisa e desenvolvimento. Nesse modelo, os fornecedores são uma importante fonte de crédito complementar. (SANTIAGO, 2002, p.37)

A terceira fonte destacada são os bancos e as agências multilaterais. De acordo com Araújo (2006, p.179) existem três principais nessa categoria: o FMI, o Banco Mundial (BIRD) e os bancos regionais de desenvolvimento (Banco de Desenvolvimento Africano, Banco de Desenvolvimento Asiático, Banco Europeu para Reconstrução e Desenvolvimento, Banco Interamericano de Desenvolvimento). Essas instituições têm em suas raízes a preocupação com

a construção e melhorias da infraestrutura de uma maneira geral, assim como o desenvolvimento dos países. Por isso, seu papel é tão destacado, uma vez que a grande maioria das empreitadas - como já apontado - é em relação a projetos de infraestrutura. Junto a isso, outro fato positivo trazido por esses órgãos é a confiança que eles trazem ao projeto. Instituições de tal porte e tradição ao se juntarem a um empreendimento transparecem a solidez do mesmo, fazendo com que mais participantes e investidores queiram adentrar.

Em quarto lugar está o papel dos bancos comerciais e de investimentos. Os bancos comerciais estão cada vez mais entrando no mundo do *project finance*, nas mais variadas fases do produto. Seu papel mais tradicional é destacado por Santiago (2002, p.37), no financiamento da fase de construção. Contudo, observa-se uma participação cada vez mais ativa dos bancos comerciais em todas as fases, sobretudo nos países em desenvolvimento como o Brasil. Bancos atuantes no Brasil principalmente o Banco Santander e o Banco Itaú desenvolveram complexos setores de *project finance* que estão trabalhando o projeto em sua totalidade – do desenho inicial à conclusão. Nas páginas da internet de ambos os bancos é possível encontrar seções inteiramente dedicadas ao *project finance*, que tem sido utilizado para desenvolver principalmente projetos em relação a energias renováveis, empreendimentos em geral caros para investidores únicos.

A última das fontes de recursos mais utilizadas é o mercado de capitais. Essa forma se traduz, segundo Araújo (2006, p.177) na prática de emitir títulos da dívida, geralmente a taxas fixas, nos mercados nacionais e internacionais; então, a entidade-projeto transforma seus recebíveis em títulos ou valores mobiliários negociáveis no mercado, processo denominado de securitização. O uso do mercado de capitais nos países com bolsas de valores fortes chega a ser a principal fonte de recursos de empreendimentos em *project finance*²⁵, pois o rendimento alto se torna um fator muito atrativo.

Por fim, destaca-se Borges que sumariza a importância da estruturação bem definida entre os financiadores:

Para a estruturação do pacote de financiamento é imprescindível uma completa e detalhada avaliação dos riscos envolvidos: otimizar o pacote de obrigações entre os participantes; distribuir os riscos entre as partes envolvidas; e fazer a avaliação do fluxo de caixa para garantir a segurança dos interesses envolvidos (especialmente os dos financiadores). (BORGES, 2002, p. 5)

c) Organização

²⁵ Isso não ocorre no Brasil devido a debilidade da bolsa de valores.

A organização de cada projeto se dará de maneira única, de acordo com a particularidade de cada um. Todavia, é consenso na bibliografia acerca do *project finance* que ela deva ser pautada nas análises e mitigação de riscos, pois só assim cada participante se torna ciente da sua responsabilidade com o projeto e com o todo, e as chances finais de falha se tornam maiores. Borges (2002, p.8) sumariza, quais seriam as etapas a seguir em um cronograma que vise o sucesso, ressaltando mais uma vez, são as etapas de risco que devem levar maior tempo:

1. Coleta de dados e definição inicial do projeto;
2. Caracterização de todos os participantes envolvidos;
3. Análise dos dados: avaliação do projeto, estudo de viabilidade e estrutura de financiamento;
4. Simulações, detalhamento, negociação, divisão de riscos e decisão;
5. Plano de implementação e sindicalização de fontes de recursos;
6. Implementação de operações;
7. Acompanhamento e correções;
8. Desmontagem pós-conclusão.

5.4 OS RISCOS E AS DESVANTAGENS DE UM MECANISMO DE *PROJECT FINANCE*

Dentro de uma nova abordagem de mecanismo de financiamento para projetos de longo prazo, em que é apontado pela organização a maior atenção em relação aos riscos, é natural que esses sejam muitos e de várias naturezas. Fazer a identificação correta de cada um desses - o que torna possível sua posterior mitigação - é uma das maiores vantagens do *project finance*. Além disso, ela se faz necessária por não haver um histórico de crédito prévio ao da conclusão da obra, ou seja, as únicas fontes de retorno serão vindas da utilização do serviço ou da concessão, deve-se então ter garantias que quaisquer riscos estarão cobertos. Sobre a relação do risco, Senna e Michel abordam:

[...] o *project finance* pode prover incentivos mais robustos para uma avaliação mais cuidadosa de projetos e da avaliação de riscos. Baseado no fato de que os fluxos de caixa do projeto constituem-se em elementos chave para a obtenção de financiamento, tais projetos devem ser submetidos a revisões técnicas e econômicas cuidadosas, levando a uma melhor compreensão dos riscos do projeto. (SENNA; MICHEL, 2006, p.145)

Os autores classificam em suas próprias maneiras os riscos, em diferentes grupos ou importância, no entanto, quase todos apontam para alguns riscos em comum que podem ser identificados. Para propósitos deste trabalho serão seguidos os riscos apontados por Finnerty (1998, p.39-48), além de complementos com os riscos segundo Borges (2002, p. 5-8). No

primeiro grupo de risco estariam apontados os riscos de conclusão, são aqueles voltados ao caso do projeto simplesmente não ser levado até o final, segundo Finnerty:

O risco de conclusão refere-se a quaisquer eventos monetários ou técnicos que possam representar risco de que o projeto não seja concluído. Este tipo de risco é uma preocupação séria, e os credores insistirão em ser excluídos do investimento caso não se concretize a conclusão do projeto. (Finnerty 1998, p.40)

Borges (2002, p.6) resume esses riscos em: “abandono ou não conclusão, atraso, custos superiores aos previstos e performance frustrada”. A maioria das causas que levam a riscos de conclusão são de origem monetária ou de cronograma, podem-se destacar: a inflação acima da esperada, escassez ou custo inesperado de insumos críticos, atrasos inesperados e subestimação do tempo de construção. Ou seja, em uma realidade de uma economia como a brasileira – com fortes variações de preços – são riscos que se tornam ainda mais reais. Complicações nas variáveis econômicas podem conduzir a implicações maiores nas questões de cronograma; levando a prejudicar toda a empreitada.

Os riscos de origem técnica são colocados por Borges (2002, p.7) como mais uma das ameaças a conclusão do projeto. Finnerty (1998, p. 40) coloca esse aspecto em um grupo separado. Porém, a raiz da questão é a mesma, são os contratempos ligados ao equipamento que podem surgir com o tempo. Segundo Finnerty (1998, p.41) “o risco tecnológico ocorre quando a tecnologia, na escala proposta para o projeto, não apresentar desempenho adequado ou se tornar prematuramente obsoleta.” Ou seja, quando a tecnologia utilizada no início do projeto já se tornou insuficiente na época de sua conclusão. Para Borges (2002 p.7), “caso a deficiência tecnológica faça com que o projeto não passe em seu teste de conclusão, então este será considerado um risco de conclusão.”; e Finnerty (1998, p.41) “[...] serão consideradas risco tecnológico falhas que prejudiquem o projeto após seu teste de conclusão, então este será considerado um risco de conclusão”.

Na sequência são apresentados os riscos de fornecimento de matéria-prima - dentro desse aspecto, cada um dos autores atenta para fatores diferentes. Borges (2002, p. 6-7) ressalta o fato de que as matérias-primas básicas devido a fatores econômicos ou naturais podem se tornar demasiado caras ou até mesmo se esgotarem com o tempo. Finnerty (1998, p. 41) aborda a questão de que o recurso natural utilizado pela empreitada - por fatores naturais ou humanos - desapareça ou diminua a ponto de não poder ser mais aproveitado. Ambos apresentam preocupações válidas, pois numa concessão de um serviço de fornecimento de água para uma cidade, por exemplo, uma seca muito forte pode romper o abastecimento, uma obra feita em

parte anterior do curso do rio pode diminuir a vazão. Ou seja, deve-se desenvolver um estudo muito preciso sobre disponibilidade do recurso natural que está sendo empregado.

Os riscos de mercado também são apontados dentro dos mais frequentes. Nesse caso Borges (2002, p. 7) e Finnerty (1998, p. 42) apresentam a mesma colocação. Afinal, o projeto é voltado para o futuro consumo de um produto ou serviço ofertado e isso envolve variáveis que estão além do alcance dos projetistas. Como se está falando em risco de mercado, destacam-se as duas variáveis principais de mercado; o risco pode ser visto pelo lado da oferta - nesse caso, aborda-se o fato de que talvez não consiga manter a mesma eficiência ou produção ao longo dos anos - ou pela ótica da demanda - uma vez que a demanda futura por tal fator dependerá de todas as mudanças econômicas e sociais da região durante o período de operação. Sobre isso, observa-se Finnerty:

Um projeto de infraestrutura envolve, por sua própria natureza, o fornecimento de bens e serviços básicos ao público. Um projeto que produza um único bem (como uma usina geradora de energia), ou um único serviço (como uma estrada pedagiada), é dependente da demanda por aquele produto ou serviço. O nível de demanda, por sua vez, será afetado pelo estado da economia local. (Finnerty 1998, p.231)

Os riscos financeiros, cambiais ou de moedas; sendo esse aspecto trazido como risco apenas por Finnerty (1998). O primeiro deles é focado em relação a taxa de juros, uma vez que taxas de juros crescentes possam pôr em cheque a capacidade de o projeto arcar com sua própria dívida. Os riscos cambiais são quando a operação se dá em mais de uma moeda, nesse caso, uma mudança nas taxas de câmbio entre as moedas envolvidas afetará a disponibilidade do fluxo de caixa. Por fim, os riscos de moeda envolvem as questões de desvalorização e da conversão entre as moedas, neste caso “[...] mesmo que a moeda local mantenha seu valor relativo, os patrocinadores do projeto terão que ter a capacidade de converter moeda local suficiente para a moeda de denominação da dívida” (FINNERTY, 1998, p.43-44). Dentro desse contexto, políticas de controle cambial podem causar grandes danos.

Um dos maiores riscos corridos por um país como o Brasil é o apresentado a seguir, são os riscos políticos. Ele representa uma questão tão importante que qualquer um dos outros grupos de risco pode ser colocado dentro desse - um risco de moeda pode se gerar de uma política cambial, um risco de conclusão pode advir de uma mudança de governo, um risco de fornecimento de matéria-prima pode nascer de um desentendimento governamental com o governo do país vizinho que irá mudar o curso de um rio. Borges (2002, p. 22-23) “os riscos políticos mais comuns [...] estão ligados ao arcabouço legislativo (em matérias como concessão e desapropriação), regulamentar (tais como controle de preços, custos e tarifas) e ambiental. ”

Além disso o autor chama a atenção acerca do papel político dentro de um projeto, pois ele estará interessado na questão social e não apenas nos lucros advindos; e justamente por ter essa posição na direção oposta dos demais participantes é que qualquer uma de suas ações representa um risco tão alto.

Essa contradição entre os objetivos do Estado e dos concessionários (principalmente rentabilidade e cobertura de custos políticos supervenientes) é o ponto mais importante nas discussões atuais nos países onde já funciona um regime de concessões de serviços públicos como aquele preconizado para o Brasil. (BORGES, 2002, p.7-8)

Finnerty (1998, p.45-47) concorda com Borges (2002) nos fatores por ele destacado e ainda acrescenta as questões da credibilidade da política e do governo, que interferirá no interesse dos demais participantes. O autor traz três cenários principais causadores de riscos políticos: risco de substituição de governo e os novos eleitos não desejarem seguir com o projeto; risco de que mesmo dentro de um mesmo mandato a política governamental mude; e por fim, riscos de acontecimentos não previstos, como greves gerais ou depredações de patrimônio.

Como já dito, os riscos políticos são os que mais possuem variáveis e condicionamentos, os autores ainda ressaltam que os problemas governamentais não se dão apenas em países com instituições políticas mais fragilizadas como os países em desenvolvimento. Senna e Michel (2006, p. 150-151) tocam nesse ponto ao ressaltar o importante papel de envolver órgãos internacionais de arbitragem para questões políticas, pois nesse caso, se teria um ponto de vista neutro. Governos nacionais teriam dificuldades em discutir políticas sensíveis a nível internacional.

O último grupo de riscos apresentados são os riscos de causa natural ou de caso fortuito. Borges (2002, p.8) aponta para os de origem natural, como furacões e tempestades; e de origem humana, como ataque em uma guerra. Finnerty aborda que eles geralmente ocorrem em um cenário de total aleatoriedade, podendo prejudicar seriamente o andamento.

Esta categoria diz respeito ao risco de que algum determinado evento possa prejudicar, ou impedir completamente, a operação do projeto por um período de tempo prolongado após a conclusão do projeto [...]. Tal evento pode ser específico ao projeto, como uma catastrófica falha técnica, uma greve ou incêndio. Alternativamente, pode ser uma interrupção imposta externamente como um terremoto [...] (FINNERTY, (1998, p.47)

Todos os riscos acima apresentados têm contrapartidas já previstas e clarificadas dentro do projeto - eles serão destacados na próxima seção. O destaque dos riscos é feito porque ele é uma das bases do *project finance*. Toda a empreitada que busca ser bem-sucedida dentro desse

mecanismo desenvolverá um extenso estudo dos riscos e da divisão dos riscos. Junto aos riscos que corre um projeto podem haver certas desvantagens em relação a utilização do *project finance* - a maioria delas, por conta dos custos mais altos devido ao estudo tão detalhado. Dito isso, as principais desvantagens que podem surgir serão apresentadas na sequência.

A primeira e maior desvantagem é invariavelmente o custo do capital, esses custos vêm de diferentes aspectos: o primeiro deles é o dos custos intrínsecos ao próprio projeto de financiamento, relacionados a maior burocracia, tempo e quantidade de entes envolvidos; o segundo, é o custo geral da dívida que pode se tornar mais alto devido ao teor indireto do crédito destinado. O primeiro apresentado abordará o custo das transações, uma vez que o tempo de montagem por exemplo da Sociedade de Propósito Específico, pode demorar até dois anos, envolvendo custos muito mais altos do que um financiamento simples. Esse ponto segundo Santiago (2002) é muito sensível para um país que não tenha tradição no *project finance* como o Brasil, pois os participantes terão de ser convencidos a entrarem em um mecanismo que os gastos iniciais são muito mais elevados que o normal. Finnerty ressalta que os custos das transações variam entre 3% e 10% do total do projeto, devido a certas ações

O *project finance* se estrutura em torno de um conjunto de contratos que deve ser negociado por todas as partes de um projeto. Esses contratos podem ser bastante complexos e, portanto, onerosos ao serem elaborados [...]. Devido a sua maior complexidade, [...] envolve custos de transação mais elevados do que os financiamentos convencionais comparáveis. (Finnerty 1998, p. 31)

O segundo item relacionado ao custo do capital se refere ao fato de que a dívida final pode ser por muitas vezes mais alta do que em um projeto convencional, uma vez que o aporte de capitais é feito com grandes prazos e passíveis de incerteza. Sobre as questões dos custos, Finnerty (1999, p.24) “[...] *project finances* são onerosos de serem montados, e seus custos podem exceder suas vantagens”.

Ainda há outras desvantagens. Para Finnerty (1999, p.29) uma delas é a recuperação limitada de recursos por parte dos credores. Isso significa que, em uma realidade de *project finance*, em que o projeto que se está entrando torna-se um propósito único; em caso de dificuldades em relação a empreitada, não há outras opções de ativos para o participante compensar em sua carteira. E por fim, segundo Senna e Michel (2006, p.150) existe o maior risco de comportamento oportunístico, ou seja, em uma realidade que envolve um grande número de participantes é mais fácil que um deles tente obter vantagens em relação aos demais - do que em uma empreitada de financiamento tradicional em que há poucos atores.

Os riscos e desvantagens do *project finance* são muitos e necessitam ser destacados para que possa ocorrer um claro entendimento acerca do mecanismo. Mas, as compensações criadas através da mitigação de riscos, assim como as vantagens são relevantes; a próxima seção se propõe a destacá-los.

5.5 AS FORÇAS DO *PROJECT FINANCE*

As forças e as vantagens do *project finance* são de vasta gama. Será apresentado neste trabalho o caráter mais geral de todas, destacando os mecanismos de mitigação e alocação de riscos; os contratos e arranjos feitos como forma de garantia aos participantes; assim como as vantagens gerais.

A mitigação de riscos entre todos os participantes é um dos maiores benefícios do projeto com um todo, isso porque é atribuída a cada um dos participantes uma fatia pequena de risco - muito menor do que quando comparada a um projeto de financiamento tradicional. Araújo afirma que:

O *project finance* tem como ponto fundamental a antecipação de recebíveis pela securitização das receitas e a diluição de riscos entre os participantes, pois cada um assume uma responsabilidade. Torna-se possível, então, uma maior alavancagem financeira, devido à grande quantidade de participantes e à diluição de riscos, convertendo benefícios privados em benefícios públicos, pois os benefícios de infraestrutura são de grande utilidade para toda a sociedade. (Araújo 2006, p.185)

Observado isso, destaca-se a partir do autor que deve ser incentivado a entrada do maior número de participantes, pois o tamanho do risco se tornará cada vez menor, “[...] ao envolver vários participantes, como sócios, bancos, financeiras, seguradoras, fornecedores, compradoras, estatais, governos e construtores, o *project finance* contribui para a transparência na gestão do projeto e na divulgação de informações” (ARAÚJO, 2006, p. 186). São incentivados além do alto número de participantes, que haja uma diversificação entre suas naturezas.

Um dos objetivos principais do *project finance* é tentar alocar cautelosamente os riscos entre os participantes, seguindo uma criteriosa avaliação. A partir disso, são estruturados arranjos de garantias para cada um deles em forma de contratos legais – estabelecendo direitos e deveres financeiros das partes envolvidas – ou em forma de medidas mitigadoras de risco.

Santiago (2002, p.50) também destaca a importância de se alocar bem os riscos: “a alocação dos vários tipos de riscos para os *stakeholders* que possuem melhores condições de assumi-los é o ingrediente-chave que torna o *project finance* bem-sucedido em projetos de

grande porte.” Finnerty (1998, p.303) no entanto, enfatiza que não se deve dar a atenção para o risco como apenas uma repartição entre as partes envolvidas, mas que devem ser relacionadas aos benefícios ganhos. O autor chama atenção para o fato de que assim como em um financiamento normal, quanto maiores os riscos assumidos, maiores os ganhos, e isso deve ser bastante claro para que os participantes aceitem entrar no projeto. Sobre essa relação, Finnerty refere que:

Riscos de negócios não são normalmente aceitos se conhecidos pelos credores. Entretanto, por meio de garantias, dispositivos contratuais e outras providências relativas a suporte de crédito complementar, os riscos de negócio do projeto podem ser alocados entre as várias partes nele envolvidos [...] (FINNERTY, 1998, p.48)

Passa-se agora às ações tomadas as garantias de resolução dos riscos. Como já dito, elas são divididas entre ações mitigadoras e arranjos contratuais. As medidas mitigadoras de risco são medidas cautelares, que se bem planejadas e aplicadas, melhorarão toda a capacidade dos participantes sem comprometer o crédito de nenhum deles. Elas apresentam vários formatos e envolvem muito fatores, e assim como os riscos elas são complexamente investigadas. Todavia, devido ao tecnicismo empregado nessas medidas, elas não serão explicadas uma a uma neste trabalho, faz-se a opção por apenas citá-las, de acordo com Finnerty (1998, p. 42-45): operações de hedge - (proteção a riscos realizados no mercado), contratos a termos de futuro, swap cambial e swap de taxa de juros, contratos de cap de taxa de juros - mitigação de risco cambial, mitigação de risco político.

Os arranjos de garantia são aqueles feitos a partir de medidas contratuais, a partir do momento em que participantes não estão confiantes a assumir certos riscos que poderiam ser tratados a partir de mitigações, passa-se para a opção de contratos. Os arranjos trabalham para criar confiança aos participantes para entrar em *project finance*. Santiago explica esses arranjos:

A estruturação dessa modalidade de financiamento é bastante complexa e envolve uma imensa gama de negociações e acordos, não somente entre patrocinadores e credores, como também com todos os *stakeholders*: financiadores, investidores, patrocinadores, fornecedores de fatores de produção, seguradoras, agências governamentais, usuários e compradores dos serviços e produtos do projeto. O resultado dessas negociações gera uma estrutura de compartilhamento de riscos e garantias que são expressos em diversos arranjos jurídicos, sendo essa estrutura uma de suas principais características. (SANTIAGO, (2002, p.31)

Sobre os arranjos, Finnerty (1998, p.42) afirma, que como os participantes não possuem nenhuma capacidade de crédito antes do começo das operações, nem um histórico operacional antes do projeto; os arranjos são formas de garantir que a dívida final será coberta, dá confiança

para entrar no projeto. As garantias contratuais desenvolvidas a partir desse espírito, chamadas de obrigações contratuais tem três objetivos principais: a conclusão do projeto, as garantias de geração de caixa o suficiente para cobrir todas as obrigações do serviço da dívida e terceiro, se por algum motivo (dentro dos riscos já mencionados) o projeto não possa ser concluído, a garantia de que haverá continuidade no pagamento das obrigações do serviço da dívida. Ainda, dentro dos projetos mais complexos, com o maior número de participantes são celebrados diversos contratos que vão sendo entrelaçados entre todos. Segundo Finnerty:

O project finance aloca retornos e riscos com maior eficiência do que o financiamento convencional. Os arranjos de *project finance* podem ser projetados de forma a alocar os riscos inerentes ao projeto entre as partes mais bem posicionadas para assumi-los. Assim, empresas de engenharia assumem os da construção, os fornecedores de matérias-primas assumem o risco de fornecimento, os compradores da produção podem assumir o risco do preço do produto, e assim por diante. (FINNERTY, 1998, p.304)

Esses arranjos de garantia são desenvolvidos a partir dos vários riscos identificados anteriormente. Novamente, faz-se a opção por apenas citá-los ao invés de aprofundar as explicações, por duas razões: alguns arranjos serem demasiados técnicos e também, porque o nome de alguns faz referência direta ao risco pelos quais foram criados, tornando fácil sua compreensão. Eles são identificados, de acordo com Finnerty (1998, p.45-61) como: arranjos de garantia relativos à conclusão; arranjos de garantia relativos ao serviço da dívida, dentro desse - contrato de compra e venda, contrato *take-if-offered*, contrato *take-or-pay*, contrato *hell-or-high-water*, acordo de *throughput*, contrato de custo de serviço, provisão de acréscimo, acordos de fornecimento de matérias-primas -; garantias diretas; suporte creditício complementar; e, contratação de seguros (os países europeus, principalmente, tem agências desenvolvidas especializadas em vender seguros nacionais e internacionais para operações de *project finance*). A mitigação e os arranjos desenvolvidos são específicos para cada tipo de risco, de forma que eles acabam agindo como incentivadores para os participantes.

A apresentação das vantagens começa com pontos trazidos por dois autores. Harris e Krueger (1999, p.1) afirmam que o *project finance* cria valor através da diminuição dos custos associados com imperfeições do mercado, como: taxas, inflação, conflitos de incentivos; e através da gestão de risco. Araújo (2006, p.176-177) argumenta que: “uma vantagem explícita do *project finance* é que os players são solidários entre si no projeto, não guardando nenhuma relação em seus outros negócios. Por isso o *project finance* possui uma estrutura financeira muito peculiar”. Essa característica de juntar vários participantes em um mesmo projeto, sem que as empreitadas paralelas desses sejam afetadas é um ponto positivo.

O compartilhamento de riscos e a maior alavancagem, esse ponto já foi citado em várias partes deste trabalho. Senna e Michel (2006, p.154) destacam que um formato tradicional de financiamento, se por algum risco o projeto não se concretiza, isso pode levar a empresa patrocinadora a falência; com os riscos compartilhados, isso se torna reduzido. Finnerty (1999, p.24) chama atenção para a vantagem de participantes que sozinhos não teriam condições de arcar com projetos de grande porte - como empresas de porte menor -, através do compartilhamento podem se arriscar em tais empreitadas. Além da possibilidade de desenvolvimento de um sistema de financiamento mais maleável, que possa se adaptar à realidade de cada membro.

Em um projeto com tantos interesses envolvidos, cada um dos participantes exigirá a melhor avaliação de riscos a partir de todas as fontes, desde patrocinadores e financiadores, aos fornecedores de matéria-prima. O esforço conjunto das avaliações resultará em um relatório mais preciso do que se fosse feito unilateralmente. De acordo com Senna e Michel:

[...] o project finance pode prover incentivos mais robustos para uma avaliação mais cuidadosa de projetos e da avaliação de riscos. Baseado no fato de que os fluxos de caixa do projeto constituem-se em elementos chave para a obtenção de financiamento, tais projetos devem ser submetidos a revisões técnicas e econômicas cuidadosa, levando a uma melhor compreensão de riscos do projeto. (SENNA; MICHEL, 2006, p.145)

E por fim, a maior rigidez financeira e uma transparência na gestão, isso é efeito de dois aspectos, o grande número de participantes e dos lucros serem provindos dos fluxos de operação. Os vários participantes devem ter acesso ao mesmo número de informações acerca de qualquer etapa do processo, isso suscita uma transparência e clareza em tudo que é feito. Junto a isso, como as dívidas de todos os envolvidos serão cobertas pelo funcionamento da operação, é interesse de grupo que tudo funcione corretamente, o que gera maior comprometimento de todos os lados. As garantias e vantagens do *project finance* devem ser comparadas aos riscos e desvantagens em se aplicar um financiamento no formato *project finance* em cada projeto separadamente. Pois, só assim será possível uma avaliação completa de todos os aspectos, com a decisão final cabendo apenas aos participantes envolvidos.

O objetivo das seções passadas foi o de descrever com maior precisão o que é um mecanismo de financiamento de *project finance*. O tema tem variáveis incontáveis, pois em cada projeto se constrói um panorama diferente, dentro disso, o trabalho foi feito em ordem de levar os aspectos gerais para construir o entendimento acerca do mesmo.

5.6 UM PANORAMA DO *PROJECT FINANCE* NO BRASIL E AS POSSIBILIDADES DE CRESCIMENTO

Falar do *project finance* no cenário brasileiro constitui-se em um “jogo de esperança” e possibilidades de crescimento, muito mais do que atos realizados. Como já ressaltado neste capítulo, a história deste tipo de mecanismo de financiamento no Brasil é bastante breve; o único projeto nacional funcionando nesse formato é a concessão da Rodovia Presidente Dutra que liga São Paulo ao Rio de Janeiro. O segundo projeto apontado no histórico é bastante recente com obras ainda estão em andamento, portanto pouco pode ser concluído a partir dele. Mas essa é uma realidade de grande parte dos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos, porque neles não há ainda uma tradição criada em torno do *project finance*. Segundo, Borges

Há uma grande sensibilidade quanto a projetos internacionais, nas agências multilaterais, indicando que não existe um percentual significativo de projetos de inteiro sucesso no Terceiro Mundo. A maioria tem problemas sérios para atingir o escopo inicial, pois houve uma clara identificação dos objetivos finais e uma pobre definição dos passos para atingi-los, o que implicou revisões, prazos prorrogados, aumento de custos, abandono de metas inatingíveis e um trabalho permanente de acompanhamento e renegociação. Apesar disso, a avaliação é positiva, pois são projetos que não teriam sido viabilizados nos moldes tradicionais de colaboração financeira. Não há críticas às ferramentas, mas à gerência de projetos. (BORGES, 2002, p. 10)

O trecho acima sumariza as principais questões no tocante do *project finance* em países em que não desenvolveram essa tradição, que é a falta de organização das partes. O caso do Brasil é ainda mais complicado, em relação ao *project finance*; porque muitos países que são ex-colônias têm laços para o desenvolvimento econômico com sua antiga metrópole, não sendo o caso do Brasil neste aspecto. Enquanto a Espanha, por exemplo, atua ativamente na promoção de novos mecanismos de financiamento como o *project finance* em países como a Venezuela, o Equador, a República Dominicana, entre outros; Portugal não tem o mesmo comportamento em relação ao Brasil. Isso vai somar-se ao fato, da tradição brasileira em relação às suas obras de financiamento, destacado por Borges:

[..] há dois pontos que tornam difícil a sua plena adoção no Brasil para projetos de infraestrutura: devido ao longo prazo desses projetos, muitos bancos não se sentem à vontade quanto ao cumprimento de obrigações ou políticas governamentais, tendo em vista o histórico herdado dos anos 80; também os longos prazos necessários para a maturação desses investimentos em infraestrutura não são muito compatíveis com aqueles que tais bancos tendem a aceitar. Esses dois pontos ainda são fatores restritivos à generalização do *project finance* no Brasil e ao apoio a projetos de infraestrutura em geral. (BORGES, 2002, p.18)

O primeiro ponto trazido pelo autor faz referência direta ao período estudado neste trabalho, a tradição brasileira é de um Estado forte, garantidor das necessidades e responsável pelas obras de infraestrutura. Ao lado disso, um empresariado privado nacional que nunca desenvolveu uma tradição em relação a esses aspectos, isso se dá também pelo fato de quando houve a abertura da economia brasileira, empresas privadas estrangeiras entraram com muita força neste setor. O resultado disso, além da falta de interesse por parte do empresariado nacional é que as questões de longo prazo nunca foram tocadas. Com o Estado levando a cabo todas as obras de infraestrutura ou o atendimento dos serviços à população, nem as empresas tampouco os bancos nacionais criaram uma cultura de longo prazo para investimentos de qualquer natureza - o BNDES sempre realizou esse papel sozinho, desde sua criação.

Além da cultura nacional, não há um ambiente legislativo propício. Tanto a legislação não procurou criar possibilidades, nem empresas tentaram uma modificação para as leis. Segundo Borges (2002, p.13) “No *project finance*, os aspectos jurídicos são um dos componentes mais importantes, pela complexidade das obrigações previstas, ganhando importância fundamental a análise de cada um dos contratos e das providências legais para sua eficácia”. As questões complexas exigidas para o *project finance* encontrariam sérias dificuldades no cenário brasileiro. Contudo “É importante que fique claro que o *project finance* não é uma modalidade explícita em lei - ao menos no Brasil. [...] os seus conceitos, em maior ou menor escala, podem ser utilizados em diferentes ambientes jurídicos, não sendo seu uso, portanto, vinculado a uma ou outra lei” (LEMPKE, 2008, p. 23). Ou seja, não é uma questão de serem criadas leis específicas sobre o *project finance*, e sim, de um ambiente jurídico que fosse mais flexível em relação às questões mais importantes.

Segundo Borges (2002, p.14), as operações de *project finance* “estão mais de acordo com um ambiente que permita livremente o uso da arbitragem (decisões extrajudiciais), instrumento ainda incipiente entre nós, devido à falta de costume em utilizá-lo e à introdução ainda muito recente de nova legislação a respeito”. O que significa que seria mais uma questão dos moldes das leis brasileiras, do que delas em si; um sistema mais baseado em decisões (como os países da *Commonwealth*) está mais apropriado para o desenvolvimento desse mecanismo. Como ressaltado que:

No sistema jurídico brasileiro é a lei que define, em caso de execução ou falência, a prioridade quanto ao recebimento dos créditos concedidos por diversas fontes, e não a relação contratual específica, como ocorre normalmente nos Estados Unidos ou na Grã-Bretanha. Para operações regidas pela lei brasileira, esse é um aspecto importante a se considerar na repartição de riscos e garantias. (BORGES, 2002, p.13)

Soma-se ao grupo de fatores contrários ao bom desenvolvimento do *project finance* no Brasil, a fraqueza de alguns dos apontados como principais fontes de recursos. A principal fonte no Brasil é a assistência governamental - muitas vezes criticada pelo tamanho da participação - através do BNDES, que segue sendo majoritário em projetos de longo prazo; como resultado disso, os demais envolvidos estariam em constante espera para que o governo tomasse a liderança ou que proporcionasse sólidas garantias aos demais envolvidos nos contratos.

Os bancos comerciais desabituaados a trabalhar em uma realidade de prazos longos, estariam inicialmente pouco propensos ao *project finance*. O mercado de capitais brasileiro é bastante fraco em comparação ao dos países desenvolvidos - nesses, o mercado de capitais é uma das principais fontes -, fazendo com que a participação dele seja praticamente inexistente no país. Essas são causas econômicas, muito sensíveis ao Brasil, que ainda necessita lidar com a fragilidade de seu sistema de preços (problema da inflação ao longo prazo) e do sistema das taxas de juros.

Finnerty (1998, p. 47) destaca para os fatores ambientais no Brasil, o país tem um forte emaranhado de leis de proteção ambiental que impõe rígidas restrições, o que obriga a execução de extensos relatórios e estudos acerca do impacto ambiental. Santiago (2002, p.90) atenta para o fato da burocracia brasileira ser demasiado lenta, e para serem celebrados os contratos e a constituição da Sociedade de Propósito Específico levaria um tempo muito maior que em um processo tradicional. Esses dois pontos vêm a adicionar na questão mais importante para o desenvolvimento do *project finance*, os custos mais elevados “Esse é um ponto sensível para o caso brasileiro, uma vez que, por falta de tradição, as primeiras operações de *project finance* de um agente financeiro tendem a tomar [...] mais tempo que as operações tradicionais e ter também um custo mais alto de montagem” (BORGES, 2002, p.10). Sendo esse provavelmente o principal degrau a ser superado, incentivar os participantes a adentrar em um projeto que leva mais tempo e custa mais caro esperando resultados e lucros em um prazo muito longo.

No caso brasileiro é mais fácil apontar falhas e dificuldades, para que se chegasse ao sucesso, haveria que se superar todos os obstáculos acima colocados. Deve-se destacar que o mercado brasileiro é um dos maiores do mundo, o que significa que a demanda para serviços e obras de infraestrutura tende a se manter constantemente alta. Junto a isso, o interesse de países desenvolvidos principalmente da Europa em participar do desenvolvimento de infraestrutura tem aumentado constantemente; além, de a China estar investindo cada vez mais em outros países em projetos de longo prazo, principalmente no setor energético.

Ainda, salienta-se os muitos estudos que o Brasil tem desenvolvido nessa área, as publicações são cada vez mais numerosas e os estudos tem cada vez mais qualidade, apontado

para um futuro promissor tanto na área acadêmica, como na prática. Fazer com que se rompam as tradições dos financiamentos brasileiros tradicionais e criar um ambiente de maior confiança mútua entre setores público e privado são desafios grandes, mas que podem ser superados. Se na atualidade o *project finance* ainda não se mostre como uma opção muito atrativa, ao começarem a serem superados os obstáculos, esse cenário tende a se transformar. Por fim:

A carência de infraestrutura em países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, como o Brasil, é senso comum. O *project finance* colaborou, particularmente nas últimas duas décadas, para que este déficit de investimentos fosse ao menos diminuído. Nada indica que este modelo não possa seguir trilhando esse caminho. (LEMPKE, 2008, p.116)

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho desenvolvido tinha como objetivo partir da ótica de análise da Economia Política Internacional com a teoria da difusão do poder do Estado, para chegar aos mecanismos atuais de financiamento que o Brasil utiliza, e olhá-los como formas de interações entre os atores do sistema internacional que demonstram a validade da teoria. Ao lado disso, visava-se fazer uma avaliação histórica recente da relação do Estado com o curso econômico brasileiro, pautando nas questões de planos governamentais para o crescimento e desenvolvimento. Ao passar pelas mais diversas décadas da história, nota-se as transformações passadas e como cada uma delas foi criando uma herança estrutural através dos agentes e das instituições para o cenário atual. Por fim, apresentar um mecanismo de financiamento moderno, que está sendo desenvolvido nas últimas décadas e conta com grandes exemplos de sucesso em países desenvolvidos; mas ainda está bastante distante dos países subdesenvolvidos. O *project finance* foi apresentado, de modo a levar a um conhecimento básico sobre seu funcionamento e se ele poderia ser benéfico para a realidade brasileira.

O primeiro capítulo centrou-se em construir um do embasamento teórico para o restante do trabalho. Ao iniciar com a teoria da difusão do poder do Estado, de Susan Strange, abrem-se muitas possibilidades de interpretar a economia atual, pois ela acaba com a dicotomia poder público x poder privado, e passa a uma realidade mais atual com infinitos entrelaçamentos e parcerias entre os diversos atores. A bibliografia utilizada apontou para o surgimento de novos atores no cenário internacional - sendo a causa disso a formação e o fortalecimento do mercado -, isso significa que com esse olhar busca-se a organização de um sistema internacional que conta com inúmeros atores. O Estado nacional continua sendo um deles, que agora divide seus poderes com empresas privadas, multinacionais, bancos - nacionais, transnacionais, multinacionais -, agências de crédito, entre outros. Sendo essa a vertente escolhida para se analisar a situação atual, por ser considerada a mais adequada para a analisar realidade vivida e lograr atingir os objetivos estabelecidos.

Em seguida através da apresentação de conceitos como o posicionamento da divisão internacional do trabalho e o porquê de ela ter tomado esse caráter; junto ao entendimento da restrição externa; começa-se a entender o porquê de o Brasil ter conduzido a economia da maneira que o fez. Em uma posição desprivilegiada nas finanças internacionais e uma forte restrição externa, crescer sempre foi um desafio, que o Estado foi contornando das mais variadas formas até atingir o ponto em que ele já não conseguia fazer isso sozinho. Esses conhecimentos advindos ainda das décadas de 1940 e 1950 foi coadunado e colocado pela

primeira vez em prática a partir dos trabalhos da CEPAL, que viu no desenvolvimentismo um caminho para os países da América Latina. Isso significava investir na industrialização, além de fortalecer as exportações; com isso o crescimento e as importações poderiam em teoria ser compensados, assim não gerando déficits na balança de pagamentos. Essa foi a primeira base que o Brasil utilizou como um plano para tentar sair do subdesenvolvimento.

Nos anos 1950, os governos trabalharam para que o resultado previsto pela CEPAL fosse atingido, através de uma ação forte e sem dúvidas, como agente principal nacional. Nessa época era forte a dicotomia entre o nacionalismo e o investimento estrangeiro; a dúvida entre abrir as portas brasileiras para novas possibilidades. Nos anos seguinte, o Brasil continuou seu caminho, variando entre períodos de crescimento e queda. O financiamento da época era basicamente com divisas estrangeiras, essas que estavam disponíveis devido ao contexto internacional muito favorável. O Estado durante esse tempo foi o agente tomador direto dos empréstimos (através majoritariamente das estatais), ou atuou protegendo o empresariado nacional (ao tomar para si as dívidas externas do setor privado, responsabilizando-se por elas. Até chegar a década de 1980, em que a crise internacional fez os empréstimos cessarem, e levarem o Brasil à crise da dívida externa. Esse fato fez com que o modelo que o país levava de um Estado forte liderando o desenvolvimento e gerindo a economia nacional tivesse que ser reexaminado.

O repensar do estilo de governo foi pautado pelo surgimento do neoliberalismo na arena internacional. No Brasil isso significou uma onda de privatizações, abertura de mercado e um novo papel do Estado. Que a partir de então aceitaria dividir com outros entes os controles da economia e do mercado brasileiro. Esse novo Estado aceitou a trabalhar em parcerias público privadas visando um meio de financiar a continuação do crescimento e do desenvolvimento. Ao observar a história brasileira observa-se que o Estado sempre teve um peso definitivo na formação da economia nacional, sempre representou o papel de liderança, de grande financiador e de grande responsável. Ao chegar na mudança ocorrida nos anos 1990 com o neoliberalismo, em que se esperava uma relegação estatal a segundo plano, não ocorreu no Brasil como em outros estados. No país, viu-se um empresariado e outras instituições continuamente dependentes de um governo; esse, que apesar de ter concordado em dividir suas responsabilidades, continuou sendo o principal direcionador e tomador de decisões.

Chega-se então a análise do *project finance* nas duas vertentes propostas. Em relação a teoria da difusão do poder do Estado, ele serve como modelo que se encaixa na validação teórica. Pois dentro do *project finance*, um grande número de instituições públicas, privadas, nacionais, internacionais estão trabalhando juntas em prol de um mesmo projeto. Os contratos

que ligam todos, assim como a participação – cada um exercendo uma função em favor de um bem maior –, mostra um nível de ligação e dependência entre todos como nunca antes vista. Um mecanismo de *project finance* depende do Estado que irá dar o direito de trabalho, além de muito aporte financeiro e técnico para que os demais possam também se ligar e promover a satisfação de todos ao verem os objetivos sendo atingidos. Ao dizer na teoria inicial que o quem exerceria o papel de direcionador e tomador de decisões a nível global seria o mercado, o *project finance* mostra veracidade, pois todos os participantes dentro da empreitada estão focados nos ganhos de qualquer natureza, seja maior lucro econômico, maior eficiência no oferecimento de um serviço, menores custos, entre outros, todas características buscadas pelo mercado.

Quanto a outra análise do *project finance*, se ele seria adequado para a realidade brasileira, é uma questão de difícil resposta que merece ter vários fatores analisados. O *project finance* é um instrumento que, por sua estrutura contratual tipicamente anglo-saxã, ainda carece de alguma adaptação à nossa estrutura legal; as suas análises são, neste momento, mais demoradas e mais caras que as tradicionais; a estrutura de garantia baseada exclusivamente nos recebíveis do projeto e o limite de responsabilidade dos investidores ao montante do capital aportado na SPE são os pontos que vêm despertando maior interesse nos empresários nacionais, que relutam em assumir o envolvimento mais amplo exigido pelo *project finance*; a análise de projetos de infraestrutura utilizando técnicas de *project finance* tem obtido sucesso internacional para garantir a implementação de investimentos necessários; esse trabalho exige uma total mudança de postura dos técnicos e executivos que trabalham com projetos, tanto no setor público como no setor privado; e as garantias existentes no mercado internacional ainda não satisfazem completamente as necessidades brasileiras. Vistos esses aspectos, conclui-se que o *project finance* não é adequado para a realidade brasileira atual - trariam mais gastos do que benefícios -, porém, deve-se evidenciar o sucesso internacional obtido, e que com algumas transformações para adaptá-lo ao cenário brasileiro, poderia trazer ganhos de realidade socioeconômica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALVARENGA, José Eduardo. Parcerias Público-Privadas: Breves Comentários. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, n. 2, p.1-13, jul. 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 02 fev. 2017.

ARAÚJO, W. F. G. As estatais e as PPP: o project finance como estratégia de garantia de investimentos em infraestrutura. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 57, n. 2, p.169-190, jun. 2006. Disponível em: <<http://www.wagnerfrederico.com.br/arquivos/geral/artigo.01.pdf>>. Acesso em: 18 maio 2017.

BAER, Werner. **A Economia Brasileira**. 3. ed. São Paulo: Nobel, 2009. 541 p.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. **Financeirização, crise, educação**: considerações preliminares. Campinas: Unicamp, 2013. 23 p. Disponível em: <www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3256&tp=a>. Acesso em: 25 fev. 2017.

BEM, Augusto Pinho de. **Financeirização: uma abordagem marxista**. 2009. 118 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Economia, Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/18812/000729182.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 01 mar. 2017.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Evolución de las Ideas de la Cepal**. Brasília: Escritório da Cepal, 1997. 35 p.

BIN, Daniel. Macroeconomic policies and economic democracy in neoliberal Brazil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 3, p.513-539, dez. 2015. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1982-3533.2015v24n3art1>.

BONE, Rosemarie Broker. O Brasil no caminho do Project Finance. **Índices Econômicos da Fundação de Economia e Estatística (RS)**, Porto Alegre, v. 29, n. 2, p.156-179, ago. 2001. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/1312/1679>>. Acesso em: 02 maio. 2017.

BORGES, Luiz Ferreira Xavier. **Project Finance e Infra-Estrutura**: Descrições e Críticas. Brasília: Bndes, 2002. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev905.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2016.

BRASIL. Constituição 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Crise da América Latina: Consenso de Washington ou Crise Fiscal?. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p.03-24, abr. 1991. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1991/91-acriseamericalatina.pdf>>. Acesso em: 14 maio 2017.

_____, Luiz Carlos. A Crise Financeira Global e Depois: um Novo Capitalismo? **Novos Estudos**, São Paulo, v. 86, p.51-72, mar. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n86/n86a03.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2017.

_____, Luiz Carlos. A Restrição Externa da Economia Brasileira. In: NETTO, Antonio Delfim; IKEDA, Akihiro. **Doença Holandesa e Indústria**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fgv, 2010. Cap. 1. p. 23-28. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/terceiros/cursos/2013/10.09.Delfim_Ikeda-Restricao_externa.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2017.

_____, Luiz Carlos; DINIZ, Eli. Empresariado industrial, democracia e poder político. **Novos Estudos - Cebrap**, São Paulo, n. 84, p.83-99, 2009. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0101-33002009000200006>.

_____, Luiz Carlos; GALA, Paulo. Macroeconomia Estruturalista do Desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 30, n. 4120, p.663-685, dez. 2010

CANO, Wilson. Crise e industrialização no Brasil entre 1929 e 1954: a reconstrução do Estado Nacional e a política nacional de desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 35, n. 3, set. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572015000300444>. Acesso em: 15 fev. 2017.

CAPUTO, Ana Cláudia; MELO, Hildete Pereira de. A industrialização brasileira nos anos de 1950: uma análise da instrução 113 da SUMOC. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, [s.l.], v. 39, n. 3, p.513-538, set. 2009. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0101-41612009000300003>.

CARNEIRO, Dionísio Dias; MODIANO, Eduardo. Ajuste Externo e Desequilíbrio Interno: 1980 - 1984. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A Ordem do Progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Elsevier, 1989. Cap. 12. p. 323-346.

CARNEIRO, Ricardo. Crise Internacional e Ajuste Nacional: o II PND. In: CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em Crise**. Campinas: Unesp, 2002. Cap. 1. p. 47-79.

CASTRO, Antonio Barros de; SOUZA, Eduardo Pires de. **A Economia Brasileira em Marcha Forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

CASTRO, Lavínia Barros de. **Privatização, abertura e desindexação: a primeira metade dos anos 90**. In: GAMBIAGI, F.; VILLELLA, A.; BARROS DE CASTRO, L; HERMMAN, J. *Economia Brasileira e Contemporânea (1945-2004)* Editora Elsevier/Campus, 2005.

CERVO, Amado Luiz. Sob o signo neoliberal: as relações internacionais da América Latina. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 43, n. 2, p.5-27, dez. 2000. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-73292000000200001>.

_____, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro; SILVA, Roberto da. **Metodologia Científica**. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007. 162 p.

CINTRA, Marcos. Modelagem de PPPs: pré-requisitos fundamentais e suas implicações. **FGV Projetos: Parcerias Público-Privadas no Brasil**, Rio de Janeiro, n. 23, p.44-53, jan. 2014. Disponível em: <<http://fgvprojetos.fgv.br/publicacao/cadernos-fgv-projetos-no23-parcerias-publico-privadas>>. Acesso em: 05 jan. 2017.

CRUZ, Paulo Roberto Davidoff Chagas. Endividamento Externo e Transferência de Recursos Reais ao Exterior: os setores público e privado na crise dos anos oitenta. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 5, n. 1, p.121-144, ago. 1995. Disponível em: <<http://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/2287/1232>>. Acesso em: 23 jan. 2017.

DANNER, Leno Francisco. Habermas: da globalização da economia à globalização da política. **Caderno CRH**, [s.l.], v. 27, n. 72, p.629-642, dez. 2014. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-49792014000300012>.

DUPAS, Gilberto. **Atores e poderes na nova ordem global**: assimetrias, instabilidades e imperativos de legitimação. São Paulo: Unesp, 2005. 319 p.

FINNERTY, J. D. **Project Finance**: engenharia financeira baseada em ativos. 1. ed. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1998. 356 p.

FIORI, José Luís. De volta à questão da riqueza de algumas nações. In: FIORI, José Luís (Org.). **Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 11-46.

FURTADO, Celso. **Celso Furtado – Obra Autobiográfica** (tomo III), organização Rosa Freire d’Aguiar, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

_____, Celso. Entre inconformismo e reformismo. **Revista de Economia Política**. São Paulo: Brasiliense, v.9 (4), out-dez, 1989.

_____, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 32. ed. São Paulo: Nacional, 2005. 238 p. Disponível em: <https://cei1011.files.wordpress.com/2010/05/feb_celsofurtado.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2017.

_____, Celso. **Pequena Introdução ao Desenvolvimento: Enfoque Multidisciplinar**. São Paulo: Editora Nacional, 1980. 158 p.

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas S.a., 2002. 176 p.

GROS, Denise B. Institutos liberais, neoliberalismo e políticas públicas na Nova República. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 19, n. 54, p.143-159, fev. 2004. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-69092004000100009>.

HAFFNER, Jacqueline A. H. **A CEPAL e a Industrialização Brasileira (1950 - 1961)**. Coleção História, n. 49. ed. Porto Alegre: Edipucrs, 2002. 242 p. Disponível em: <<http://www.pucrs.br/edipucrs/digitalizacao/colecao/historia/85-7430-274-0.pdf>>. Acesso em: 19 jan. 2017.

HALL, David; GUNTER, Helen M. A nova gestão pública na Inglaterra: a permanente instabilidade da reforma neoliberal. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 132, p.743-758, set. 2015. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/es0101-73302015152454>.

HARRIS, S.; KRUEGER. K. **An overview of the Project Finance Market**. Harvard Business School, Cambridge, dec.1999. Artigo redigido para discussão em aula.

HARVEY, David. **Neoliberalismo - História e Implicações**. São Paulo: Loyola, 2008. 256 p.

HENRY, Gerard Marie. **La Crise de 1929**. Paris: Armand Colins, 2008. 119 p.

JUSTEN FILHO, Marçal. As Diversas Configurações da Concessão de Serviço Público. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, n. 1, p.95-136, mar. 2003. Disponível em: <<http://justenfilho.com.br/wp-content/uploads/2008/12/mjf60.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2017.

_____, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. 863p.

KURY, Felipe. Visão de investimentos financeiros para PPPs no Brasil. **FGV Projetos: Parcerias Público-Privadas no Brasil**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 9, p.96-103, jan. 2014. Disponível em: <<http://fgvprojetos.fgv.br/publicacao/cadernos-fgv-projetos-no23-parcerias-publico-privadas>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Maria de Andrade. **Metodologia Científica**. 2. ed. São Paulo: Atlas S.a., 1991. 246 p.

LEFORT, Fabio. Dívida Externa Brasileira e o Plano Brady. **Jovens Pesquisadores**, [S.l.], v. 2, n. 1, 2005. Disponível em http://www.mackenzie.br/fileadmin/Graduacao/CCSA/Publicacoes/Jovens_Pesquisadores/02/2_2_07.pdf Acesso em: 18 mai. 2017.

LESSA, Carlos. Quinze anos de política econômica. **Cadernos do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas**, Campinas, v.4, Unicamp, 1975.

LEMPKE, Thomas Keiserman. **Plano de Financiamento em Project Finances de Infraestrutura**. 2008. 126 f. TCC (Graduação) - Curso de Engenharia Civil, Escola de Engenharia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/28547/000769464.pdf?sequen>>. Acesso em: 20 maio 2017.

LIMA, Gilberto Tadeu; CARVALHO, Veridiana Ramos da Silva. Estrutura produtiva, restrição externa e crescimento econômico: a experiência brasileira. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 18, n. 1, p.31-60, abr. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v18n1/02.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2017.

MASSIMO, Lucas. Como se explica o neoliberalismo no Brasil: uma análise crítica dos artigos publicados na Revista Dados. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 47, p.133-153, set. 2013. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-44782013000300010>.

NUNES, Wellington. Uma estratégia nacional de desenvolvimento no Brasil dos anos 1990. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 59, p.67-89, set. 2016. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987316245904>.

PEREIRA, João Márcio Mendes. Estado e mercado na reforma agrária brasileira (1988-2002). **Estudos Históricos (Rio de Janeiro)**, [s.l.], v. 28, n. 56, p.385-404, dez. 2015. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-21862015000200009>.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, [s.l.], n. 112, p.729-753, dez. 2012. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0101-66282012000400007>.

PESSOA, Eneuton; MARTINS, Marcilene. Revisitando a Teoria do Ciclo do Produto. **Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p.307-329, ago. 2007. Quadrimestral. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rec/v11n2/a05v11n2.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

PINHEIRO, Armando Castelar. **Privatização no Brasil: Por quê? Até onde? Até quando?**. Rio de Janeiro: Gráfica Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2005. 37 p. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro/eco90_05.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2016.

_____, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fabio. **Brazilian Privatization in the 1990s**. 5. ed. Rio de Janeiro: Ipea, 1994. 753 p.

REDOSCHI, Dagoberto Antonio. Parceria Público-Privada: Desafios e Oportunidades. **FGV Projetos: Parcerias Público-Privadas no Brasil**, Rio de Janeiro, v. 23, p.72-79, jan. 2014. Disponível em: <www.fgv.br/fgvprojetos>. Acesso em: 10 fev. 2016.

RIBEIRO, Sónia Patrícia dos Santos; PEREIRA, Adalmiro Andrade. **Project Finance**. Porto: Instituto Politécnico do Porto. Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto, 2012. 60 p. Disponível em: <http://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/1137/4/DM_SoniaRibeiro_2012_3.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2017.

ROOS, Breno Carvalho. **Economia do Petróleo e Desenvolvimento**: estudo exploratório sobre as perspectivas do pré-sal brasileiro. 2013. 167 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2013. Disponível em: <<https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/14094/1/BrenoCR DISSERT.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

SALLUM JUNIOR, Brasílio. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. **Tempo Social**, [s.l.], v. 11, n. 2, p.23-47, out. 1999. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-20701999000200003>.

SANTIAGO, M. P. **Project finance**: análise comparativa de financiamento de projetos. 2002. 165 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Engenharia de Produção, Escola de Engenharia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002. Disponível em: <<http://www.dep.ufmg.br/pos/diss076.htm>>. Acesso em: 23 maio 2017.

SENNA, L. A. S; MICHEL, F. D. **Rodovias auto-sustentadas**: o desafio do século XXI. São Paulo: Cla, 2006. 544 p.

SINGER, Paul. **A Crise do "Milagre"**: Interpretação Crítica Economia Brasileira. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. 165 p.

SKIDMORE, Thomas E. **Brasil: de Getúlio a Castello (1930 - 64)**. São Paulo: Schwarcz Ltda., 2010. 467 p.

SOARES, R. P.; CAMPOS NETO, C. A. S. Parcerias público-privadas do Plano Plurianual: proposta de um conceito. Brasília: IPEA, 2002. 51 p. (Texto para discussão, n. 929).

SOUTO, Rita de Cássia Costa. **Parcerias Público-Privadas**: Reflexão Sobre o Instituto no Direito Brasileiro. 2006. 204 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Faculdade Mineira de Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG), Belo Horizonte, 2006.

STRANGE, Susan. **The retreat os the state**: the diffusion of power in the world economy. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. 239 p.

TEIXEIRA, Aloisio. **A Movimento da Industrialização nas Economias Centrais Capitalista no Pós-Guerra**. 1983. 134 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Economia Industrial, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1983.

THORSTENSEN, Vera. A OMC - Organização Mundial do Comércio e as negociações sobre comércio, meio ambiente e padrões sociais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 41, n. 2, p.29-58, dez. 1998. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-73291998000200003>.