RIAIS NA

LATIN

UFMG Cedeplar

# Elites empresariais, estado e mercado na América Latina

Fernanda Cimini
Juan Vicente Bachiller Cabria
Roberta Rodrigues Marques da Silva

ORGANIZADORES

CADO

**Coleção** População e Economia

# Elites empresariais, estado e mercado na América Latina

# Coleção
## População e Economia

Desde 2003, a *Coleção População & Economia* vem servindo como veículo para divulgação dos estudos e pesquisas realizados pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar), em linha com a missão da UFMG de gerar e difundir conhecimento científico, tecnológico e cultural que possa servir como insumo para intervenções transformadoras na sociedade, orientadas para o desenvolvimento socioeconômico regional e nacional.

A partir de 2018, em parceria com a Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG, a Coleção População & Economia toma novos rumos com a adoção de um modelo editorial mais moderno e flexível. Voltada para a produção de conteúdo em formato eletrônico, com acesso universal aberto e gratuito, essa nova etapa na história da coleção permitirá que os resultados do nosso trabalho sejam colocados ao alcance do público de maneira mais ágil, transparente e democrática. Reforçamos, assim, nosso compromisso com a relevância social da atividade acadêmica, abrindo as portas para um diálogo mais fértil com o mundo ao nosso redor.

Fernanda Cimini
Juan Vicente Bachiller Cabria
Roberta Rodrigues Marques da Silva
ORGANIZADORES

# Elites empresariais, estado e mercado na América Latina

Belo Horizonte
FACE - UFMG
2018

**UFMG**

Universidade Federal de Minas Gerais
*Reitora* Sandra Regina Goulart Almeida
*Vice Reitor* Alessandro Fernandes Moreira

**FACE**

Faculdade de Ciências Econômicas
*Diretora* Paula Miranda-Ribeiro
*Vice Diretora* Lízia de Figueirêdo

**CEDEPLAR**

Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional
*Diretora* Mônica Viegas Andrade
*Vice Diretor* Eduardo da Motta e Albuquerque

**COMITÊ EDITORIAL**

Carlos Eduardo Suprinyak
Bernardo Lanza Queiroz
Eduardo da Motta e Albuquerque
Leonardo Vasconcelos Renault

E42
2018

Elites empresariais, estado e mercado na América Latina / Fernanda Cimini, Juan Vicente Bachiller Cabria, Roberta Rodriques Marques da Silva organizadores. – Belo Horizonte: FACE/UFMG, 2018.
248 p. : il.. gráfs. e tabs. - (População e economia)

ISBN 978-85-60500-08-6
Inclui bibliografias.

1. América Latina – Condições econômicas. 2. América Latina – Política econômica. 3. América Latina – Indústrias. I. Cimini, Fernanda. II. Bachiller Cabria, Juan Vicente. III. Silva, Roberta Rodrigues Marques da. IV. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Ciências Econômicas.

CDD: 338.98

Elaborada pela Biblioteca da FACE/UFMG – 094/2018

Publicação sob a licença Creative Commons Atribuição-Não Comercial-Sem Derivações 4.0 Internacional (CC BY 4.0)

*Ao Enrico, que nasceu quando este livro era gestado.*

# Agradecimentos

Este livro é produto de um esforço coletivo. Não apenas nós, os organizadores do livro, como também cada autor e co-autor dos capítulos que o compõem trabalhou em estreita parceria na produção e revisão crítica dos textos. Aos autores e co-autores dos trabalhos aqui reunidos, o nosso sincero muito obrigado.

Agradecemos também o apoio fundamental de Luzia Possa e Jorge Possa que, com muito carinho e profissionalismo, realizaram a revisão e correção ortográfica e gramatical do manuscrito. Esse projeto não teria se concretizado sem a contribuição voluntária deles. Também não podemos deixar de agradecer às queridas Andrea Oliveira, Izabella de Aguiar e Soraia Vieira, que gentilmente traduziram os textos originalmente escritos em língua espanhola. Nossos bolsistas da UFMG e da UFF – respectivamente Izabella de Aguiar e Daniel Porcel – também tiveram papel chave na organização do trabalho. A eles, o nosso agradecimento.

Finalmente, agradecemos aos diretores, Mônica Viegas e Eduardo Albuquerque, e ao Conselho Editorial do Cedeplar/UFMG pelo apoio na publicação desta coletânea e ao nosso professor Renato Boschi, que redigiu o belo prefácio deste livro.

# Sumário

Prefácio 18
*Renato Raul Boschi*

Elites empresariais, estado
e mercado na América Latina 22
*Roberta Rodrigues Marques da Silva, Fernanda Cimini
e Juan Vicente Bachiller Cabria*

**PARTE 1**
Casos nacionais

Capítulo 1
O novo desenvolvimentismo e a promoção
da internacionalização do capitalismo brasileiro:
auge e declínio 37
*Roberta Rodrigues Marques da Silva*

Capítulo 2
A elite empresarial nos governos
kirchneristas, Argentina (2003-2015) 60
*Alejandro Gaggero e Martín Schorr*

Capítulo 3
A trama política da política comercial
na Argentina 2003-2015. A relação Estado-
-empresários e os desafios do modelo kirchnerista 97
*Bárbara Couto*

Capítulo 4
A colaboração público-privada no retorno
da política industrial na Colômbia 114
*Juan Vicente Bachiller Cabria*

Capítulo 5
Do confronto à cooptação? As tensas relações entre empresariado e governo Evo Morales, na Bolívia 132
*Clayton M. Cunha Filho*

Capítulo 6
Venezuela e Revolução Bolivariana: polarização política e colapso do modelo rentista 153
*Tiago Nery*

**PARTE 2**
Estudos comparados

Capítulo 7
Construindo indústria petroleira por meio de grupos nacionais: casos do Brasil e México 173
*Renato Lima-de-Oliveira*

Capítulo 8
Grupos de interesse e trajetórias de desenvolvimento no Brasil e Chile 198
*Fernanda Cimini, Manoel Leonardo Santos e João Victor Guedes-Neto*

Capítulo 9
Bancos de desenvolvimento, crescimento econômico e industrialização, na América Latina 224
*Leandro Bruno Santos*

Sobre os autores 245

# Lista de tabelas

Capítulo 6

**Tabela 1.** Ciclos econômicos da Venezuela (1970-2018) 164

Capítulo 7

**Tabela 1.** Produção de petróleo e gás natural, por concessionário (20 maiores) - 2015 177

**Tabela 2.** Multas por não cumprimento de conteúdo local 184

**Tabela 3.** Resultados das primeiras rodadas de licitação no México 190

# Lista de gráficos

Capítulo 8

**Gráfico 1.** Gasto Público % PIB 201

# Lista de figuras

Capítulo 5

**Figura 1.** Investimento Estrangeiro Direto (em milhões de US$) 140

**Figura 2.** Destino das Exportações Bolivianas (em US$) 141

**Figura 3.** Evolução do Crédito Bancário (em milhões de B$) 143

Capítulo 7

**Figura 1.** Evolução histórica de empregos na indústria naval (1960-2016) 183

**Figura 2.** Evolução da produção de petróleo no México e Brasil. 187

# Lista de quadros

Capítulo 2

**Quadro 1.** Argentina. Evolução da participação da cúpula empresarial local* no PIB total** segundo segmentos ordenados, 2001-2014 (em porcentagens) 62

**Quadro 2.** Argentina. Evolução da participação da cúpula empresarial local* nas exportações totais segundo segmentos ordenados**, 2001-2014 (em porcentagens) 66

**Quadro 3.** Argentina. Evolução do saldo comercial total e do correspondente à cúpula empresarial local* e ao "resto da economia", 2001-2014 (em milhões de dólares) 68

**Quadro 4.** Argentina. Participação das 50 primeiras empresas nas vendas e nas exportações totais da cúpula empresarial local*e coeficiente de exportação e saldo comercial segundo condição de permanência, 2001 e 2014 (em porcentagens e milhões de dólares) 71

**Quadro 5.** Argentina. Distribuição das empresas, das vendas, das exportações e o saldo comercial das firmas da cúpula empresarial local* segundo sua atividade principal, 2001, 2007 e 2014 (em valores absolutos, porcentagens e milhões de dólares) 75

**Quadro 6.** Argentina. Distribuição das empresas, das vendas, das exportações e o saldo comercial das firmas da cúpula empresarial local* segundo o tipo de acionista predominante, 2001, 2007 e 2014 (em valores absolutos, porcentagens e milhões de dólares) 80

**Quadro 7.** Argentina. Quantidade de empresas estrangeiras na cúpula empresarial local*, peso do capital estrangeiro nas distintas atividades econômicas e distribuição setorial das vendas das empresas estrangeiras, 2014 (em valores absolutos e porcentagens) 86

**Quadro 8.** Argentina. Quantidade de empresas privadas nacionais na cúpula empresarial local*, peso do capital privado nacional nas distintas atividades econômicas e distribuição setorial das vendas das empresas privadas nacionais, 2014 (em valores absolutos e porcentagens) 87

**Quadro 9.** Argentina. Quantidade de associações na cúpula

empresarial local*, peso das associações nas distintas atividades econômicas e distribuição setorial das vendas das associações, 2014 (em valores absolutos e porcentagens) 88

Capítulo 5

**Quadro 1.** Crescimento do PIB/ ano 140

## PREFÁCIO

*Renato Raul Boschi*[1]

Optei por fazer a apresentação deste livro adotando um tom mais pessoal do que meramente acadêmico por duas razões. Em primeiro lugar, por razões afetivas, pelo fato de ter tido autores e uma das organizadoras do presente volume como meus alunos e orientanda no programa de doutorado em Ciência Política do Iesp/UERJ e, em segundo, por constatar que os trabalhos e análises aqui incluídos dão continuidade a uma linha de reflexões sobre o empresariado e desenvolvimento que constituiu e é, ainda hoje, o cerne da minha própria trajetória acadêmica, agregando uma competente e valiosa contribuição aos estudos sobre as relações entre essas elites e o Estado, com foco no Brasil e outros países da América Latina.

O livro inclui uma série de análises de diferentes autores focalizando a trajetória nacional de alguns países latino-americanos, incluindo além da Argentina, outros países como Colômbia, Bolívia, em algumas dimensões de políticas publicas e, em seguida, apresenta análises de cunho comparativo estabelecendo contrastes e semelhanças entre casos selecionados, incluindo uma importante comparação entre o Brasil e o Chile. Apenas esse esforço analítico de abordar uma gama de experiências já constitui uma excelente contribuição a estudos nessa linha, na medida em que, não apenas os tempos e a natureza da participação política dos empresários variam de um caso para outro, como também as condições institucionais que configuram as distintas experiências. Como entender, por exemplo, no caso brasileiro, o apoio das elites empresariais a projetos de natureza desenvolvimentista, alternados com uma opção por projetos de natureza

1. Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do IESP-UERJ, Professor Titular aposentado do Departamento de Ciência Política da UFMG e coordenador do INCT-PPED.

mais liberal? Ou o suporte a governos autoritários, alternativamente a processos de democratização? Reputo de extrema importância o exame das trajetórias nacionais tanto nos momentos iniciais do processo de industrialização dos países da América Latina, quanto em conjunturas mais recentes, marcadas exatamente pela dificuldade de se definir estratégias autônomas em vista da globalização e da internacionalização dos circuitos financeiros, além da ênfase na privatização de setores públicos estratégicos (o capítulo comparando México e Brasil no desenvolvimento do setor petrolífero é fundamental nesse sentido). Em tais circunstâncias, marcadas, ademais, pela difusão de tecnologias de informação e uma relativa perda de expressão da atividade industrial mais tradicional, exacerba-se o curto-prazismo das posições do empresariado, caracterizadas por uma visão essencialmente conservadora e avessa à implementação de políticas sociais de cunho redistributivo, fundamentais ainda que essas sejam, para o próprio fortalecimento de um mercado de consumo interno.

As análises do presente volume suscitam primordialmente esse tipo de reflexão, extrapolando a perspectiva conjuntural e instigando o leitor a uma leitura crítica sobre o papel político do empresariado numa abordagem de trajetória, de cunho histórico. Alternando ao longo do tempo entre o suporte a instituições democráticas e regimes de exceção, o papel do empresariado é sempre fundamental, seja tendo como cerne seus interesses específicos de classe, seja como protagonista de um movimento mais amplo, tal como ocorreu na ruptura do processo democrático brasileiro em anos recentes, na qual o setor, simbolicamente personificado pela enorme figura do pato da Fiesp nas manifestações, teve um papel emblemático e expressivo junto a camadas sociais de classe média na condução do golpe político.

Mas além de toda uma perspectiva comparada para o caso de alguns países latino-americanos em dimensões centradas na política industrial dos diferentes casos, os organizadores incluem um capítulo final no qual o autor dedica atenção a um aspecto crucial, por vezes negligenciado no estudo do empresariado, que tem a ver com o papel dos bancos públicos no financiamento de projetos de interesse do setor privado. Em outras palavras, apesar de óbvio, é impossível desenvolvimento capitalista sem estado, como por vezes a própria rejeição do empresariado ao estado faz crer. E tampouco se pode conceber o mercado como uma entidade em si mesma, como por vezes essa mesma ideologia sugere, pois, ao se falar em estado, é necessário se ter em conta uma entidade não homogênea, com graus e modalidades distintas de intervenção. Os capítulos que compõem a presente coletânea ilustram precisamente isso, ao enfatizar diferentes áreas de políticas com um papel diferenciado do estado e, em consequência, também distintas formas de

relacionamento desse com o empresariado.

É com esse olhar crítico e atento que termino a leitura desse excelente trabalho que vai se constituir, certamente, numa importante referência nos estudos sobre o empresariado no Brasil e na América Latina.

Rio de Janeiro, 31 de julho de 2018

# Elites empresariais, estado e mercado na América Latina

*Roberta Rodrigues Marques da Silva*
*Fernanda Cimini*
*Juan Vicente Bachiller Cabria*

O século XXI iniciou-se na América Latina com uma novidade no cenário político: uma "onda rosa" varria o subcontinente (Silva, 2014), trazendo ao poder governos de orientação de esquerda e centro-esquerda em diversos países da região. Embora com diferentes matizes[1], tais governos pareciam retomar estratégias desenvolvimentistas que haviam prevalecido na América Latina nas décadas de 1960 e 1970, agora sob nova roupagem, uma vez que buscavam resgatar políticas industriais no contexto da globalização econômico-financeira, além de enfatizarem a inclusão social.

No Brasil, onde o debate teórico a respeito da nova estratégia de desenvolvimento avançou entre os economistas heterodoxos, muito se discutiu se o país atravessava uma experiência novo-desenvolvimentista (Bresser-Pereira, 2012; Sicsú et al., 2007) ou social-desenvolvimentista (Bastos, 2012). Embora tais propostas defendessem a retomada das políticas industriais, que haviam sido abandonadas durante o período neoliberal, e a adoção de políticas para a inclusão social, virtualmente negligenciadas até então, as duas vertentes apresentavam ênfases distintas em relação aos objetivos centrais da agenda desenvolvimentista. No novo desenvolvimentismo, advogava-se a retomada da industrialização nacional,

1. Foi bastante discutida (e criticada) a ideia trazida por Weyland (2009) que haveria dois tipos de governos de esquerda na América Latina: uma de orientação populista, tendo como casos exemplares Venezuela, Bolívia e Equador, e outra de caráter moderado, liderada por Brasil, Chile e Uruguai.

mediante o estabelecimento de uma parceria entre Estado e empresariado privado. Na comparação com o "antigo" desenvolvimentismo, os defensores do novo desenvolvimentismo defendiam não caber ao Estado atuar diretamente no sistema produtivo, mas criar condições propícias ao investimento privado, com às ênfase direcionadas à educação e ciência, tecnologia e inovação (C,T&I), de modo a viabilizar a inserção competitiva das empresas nacionais nos mercados globalizados. Já no social-desenvolvimentismo, a ênfase recaía sobre a redistribuição de renda orientada pelo Estado, por meio de políticas de transferência condicionada de renda e/ou de reajuste do salário mínimo.

Diversos economistas (Bresser-Pereira, 2016; Erber, 2011; Cunha; Ferrari, 2009) sustentam que não foi implementada estratégia novo-desenvolvimentista no Brasil, tampouco nos demais países da América Latina, uma vez que não houve retomada da participação da indústria no PIB e a pauta exportadora passou por processo de destacada reprimarização, no contexto do *boom* das *commodities* no mercado internacional. Em alguns casos, como na Venezuela, durante a Era Chávez, não teria nem mesmo havido a promoção de políticas industriais que justificassem o emprego do termo "desenvolvimentismo"[2], condição *sine qua non* para o processo de *catching up* dos Estados Desenvolvimentistas do Leste Asiático (Amsden, 1989; Johnson, 1982; Wade, 1990).

Contrapondo-se a esta crítica, Singer (2016) afirma que a opção política feita por governos em prol da adoção de medidas que estimulem a industrialização, ainda que sem efeitos práticos na relação industrialização/PIB, é suficiente para que se sustente que as estratégias adotadas significaram, pelo menos, um "ensaio desenvolvimentista". O autor apresenta este argumento em texto no qual analisa a queda da presidente Dilma Rousseff, no Brasil, mas é possível estendê-lo para outras experiências latino-americanas que integraram a "onda rosa"[3]. Nessa linha, é possível resgatar os elementos políticos por trás da escolha de estratégias econômicas (ou de desenvolvimento), além de identificar as restrições impostas

2. O governo Hugo Chávez teria se aproveitado dos elevados preços do petróleo no mercado internacional para redistribuir renda, sem que houvesse políticas orientadas para a diversificação do parque industrial, reduzindo a dependência da economia do país em relação à renda do petróleo. Com a brutal queda dos preços do petróleo no mercado internacional, a política redistribuição chavista – que permaneceu mesmo após a sua morte, agora no governo Nicolás Maduro – entrou em colapso, levando a Venezuela a uma crise econômica sem precedentes.

3. Este livro, porém, não se restringe às análises das experiências de países que tiveram governos integrantes da "onda rosa". Como contraponto a estas experiências, trazemos contribuições que focalizam os casos do México e da Colômbia, países que não elegeram presidentes de orientação desenvolvimentista neste começo de século. Nestes capítulos, de autoria respectivamente de Renato Lima de Oliveira e Juan Vicente Bachiller Cabria, o foco recai sobre a relação entre Estado e empresariado na ausência de uma proposta desenvolvimentista.

para a sua implementação, superando, assim, o recorte analítico, típico dos economistas, que focaliza os resultados econômicos das políticas implementadas.

Para além da discussão sobre a promoção de estratégias de fomento à industrialização, a literatura que se debruça sobre as estratégias de desenvolvimento na América Latina, nos anos recentes, destaca também a retomada do intervencionismo estatal na promoção de políticas de inclusão social. Se admitirmos o *conceptual stretching* do termo desenvolvimentismo (Fonseca, 2014), é possível afirmar que teríamos vivenciado experiências social-desenvolvimentistas na região. Levantam-se dúvidas, porém, a respeito da permanência destas "novas classes médias" ao longo do tempo, no marco da ausência de uma transformação estrutural que permitisse o fomento à indústria e a diversificação do parque produtivo nacional[4] – no caso de economias menores, como Venezuela, Bolívia, Equador e Paraguai – ou o impulso às indústrias intensivas em tecnologia – no caso de economias com indústrias maduras, como Brasil e Argentina.

A adoção bem-sucedida de políticas de orientação desenvolvimentista depende, em grande medida, do apoio das elites empresariais nacionais às propostas definidas pelos governos, haja vista que estas seriam, em tese, beneficiadas pela retomada das políticas industriais nos países da região (Diniz et al., 2012). Segundo Bresser-Pereira (2016), estratégias nacionais de desenvolvimento são viáveis somente quando contam com a participação do empresariado na sua formulação e implementação. Os países latino-americanos apresentam, porém, uma peculiaridade político-institucional que os distingue dos demais países periféricos nas suas trajetórias de desenvolvimento: a centralidade do Estado na definição dos arranjos institucionais que organizam a ação coletiva das elites empresariais (Schneider, 2004) e na formulação e condução das políticas industriais (Boschi, 2011). Para Schneider (2004), o Estado, na América Latina, é o responsável por fornecer incentivos seletivos ao empresariado, induzindo a organização dos interesses empresariais. Os empresários reagem a estes incentivos, coordenando sua ação coletiva em organizações moldadas pelos arranjos institucionais, construídos pelas elites estatais em resposta a crises políticas e econômicas ao longo da trajetória histórica. Boschi (2011), por sua vez, argumenta que existe na América Latina uma variedade de capitalismo *state-oriented*[5], caracterizada pelo protagonismo do Es-

4. A literatura sobre o Estado Desenvolvimentista (Amsden, 1989; Johnson, 1982; Wade, 1990) revela que o aumento do nível de renda da população decorre do aumento da produtividade da mão-de-obra na indústria, cuja maturação e diversificação é fortemente induzida pelo Estado.

5. Boschi (2011) mantém um debate com a literatura sobre Variedades de Capitalismo que, na sua acepção original, concentrou-se nas variedades institucionais prevalecentes nos países desenvolvidos, a saber, os modos institucionais liberal e coordenado (HALL & SOSKICE, 2001). O autor

tado na condução dos projetos desenvolvimentistas, incluindo a definição de políticas de infraestrutura, C,T&I, incentivos fiscais, crédito e fomento ao consumo.

Na linha das questões levantadas por Schneider e Boschi, destacamos um tema adicional para a discussão a respeito do papel desempenhado pelo empresariado no apoio a estratégias desenvolvimentistas, no século XXI: a existência (ou ausência) de canais institucionalizados de interlocução entre o Estado e as elites empresariais[6]. A partir deste ponto de vista, podem ser observadas as interações entre grupos empresariais e Estado, nos países latino-americanos, que estão enraizadas dentro de um marco institucional similar à maioria dos países que passaram por processos de industrialização tardia. Este marco configurou uma interdependência, em que os grandes empresários se acostumaram a usufruir das facilidades concedidas ao capital nacional, e o Estado considerou a consolidação de grandes firmas autóctones como maneira de atingir seus objetivos de desenvolvimento. A forma como as elites empresariais latino-americanos interagem com os diversos atores estatais e do sistema político aponta muito das estratégias de desenvolvimento seguidas por eles, revelando as especificidades das trajetórias de desenvolvimento dos países da região.

Este livro pretende somar-se à discussão sobre as conexões entre o Estado e as elites empresariais na América Latina, reunindo contribuições de especialistas para analisar um determinado país ou grupo particular de países da região, abordando, de forma comparada, essas variedades. Cumpre salientar que esta coletânea não estabelece uma definição rigorosa de elites empresariais[7]. Termos como elites empresariais, elites econômicas, empresariado e empresários são tratados aqui de forma intercambiável, de modo a dialogar com a literatura já existente sobre o tema na ciência política e na sociologia latino-americanas (Diniz; Boschi, 1993; Diniz, 1996; Costa, 2014; Fleury, 2006; Hernández, 2006; Serna, 2013)[8].

---

defende que há na América Latina uma variedade de capitalismo liderada pelo Estado, discordando, assim, da tese de Schneider (2009) que haveria na região uma modalidade de coordenação institucional hierárquica, decorrente da prevalência de grupos empresariais familiares.

6. Na literatura sobre as relações Estado/empresariado no Brasil, é bastante conhecido o termo "anéis burocráticos", adotado por Cardoso para explicar as conexões não institucionalizadas entre as elites burocráticas e o empresariado brasileiro, caracterizadas pelo protagonismo da burocracia estatal no planejamento dos projetos de desenvolvimento, atendendo, ao longo deste processo, aos interesses difusos das classes empresariais. O relacionamento entre burocracias estatais e as elites empresariais não assumia o formato do *lobby*, haja vista que não havia a organização da ação do empresariado na defesa de interesses específicos e sim, a construção de uma rede de relacionamentos que perpassavam as burocracias públicas e privadas (Cardoso, 1977).

7. Para uma definição de elite empresarial, ver: Costa; Egler, 2008; Costa, 2014.

8. Apenas para citar alguns exemplos da diversidade de termos utilizados na literatura, cabe citar que Fleury (2006) emprega "elite econômica"; Diniz; Boschi (1993) adotam o termo "lideranças

A análise das conexões políticas das elites empresariais pode ser tratada sob diferentes dimensões: a implementação de políticas distintas para favorecer o empresariado nacional e a influência deste em sua elaboração e acompanhamento, o papel do Estado na configuração dos grandes grupos empresariais, a ação das associações empresariais, o financiamento empresarial de campanhas eleitorais e a participação direta de empresários na política são alguns dos exemplos desta relação multidimensional que será abordada nos textos aqui reunidos.

Todos os capítulos do livro baseiam-se em sólido material empírico, analisado à luz de debates teóricos relevantes e atuais. Quanto ao método, busca-se promover uma abordagem aberta e eclética, cuja escolha baseia-se no problema de pesquisa. Os capítulos estão organizados em duas seções: a primeira se volta para estudos de caso e a segunda abarca análises comparativas.

O Brasil é o foco do primeiro capítulo, que abre a seção de análise dos casos nacionais. Nele, Roberta Rodrigues Marques da Silva volta-se para a análise exploratória da ascensão e declínio das políticas de promoção à internacionalização das empresas brasileiras. Para a autora, a mobilização de um conjunto de instituições, com destaque para o BNDES, para apoiar a formação de "campeãs nacionais" durante o governo Lula foi decorrência da estratégia de política econômica externa adotada, denominada pelo então chanceler Celso Amorim como "ativa e altiva". A orientação da política externa do período, por sua vez, subordinou-se à estratégia novo-desenvolvimentista adotada no âmbito doméstico, o que permite afirmar que se tratava de uma política de apoio à internacionalização do *capitalismo brasileiro*, e não apenas da formação pontual de multinacionais. O recente declínio desta política é explicado tanto pela corrosão da coalizão de apoio ao novo desenvolvimentismo, como pela baixa institucionalização das iniciativas da política externa lulista. Nesse sentido, a autora argumenta que o declínio da estratégia de internacionalização do capitalismo brasileiro teve início ainda no primeiro governo Dilma Rousseff, quando se retraiu a agência por trás das iniciativas de inserção internacional do Brasil, promovidas pelo governo predecessor.

A Argentina é o objeto do segundo capítulo, de autoria de Alejandro Gaggero e Martín Schorr. No estudo, o foco dos autores recai sobre as elites empresariais *strictu sensu*, analisando a composição da cúpula empresarial durante os governos de Néstor e Cristina Kirchner. Apoiados em um sólido levantamento de dados, os autores sustentam que houve continuidades e rupturas na composição da elite empresarial do país em comparação ao período neoliberal, rejeitando a tese cor-

---

empresariais"; Diniz (1996) e Serna (2013) preferem recorrer às "elites empresariais" e Hernández (2006) escreve sobre o "empresariado".

rente na literatura (e no discurso político) de que teria havido uma mudança radical no modo de acumulação do capital durante o kirchnerismo. Gaggero e Schorr revelam que houve mesmo um aprofundamento da concentração econômica desde 2003, consolidando-se a participação da elite empresarial no conjunto da economia nacional. Houve, porém, mudança na composição da cúpula da elite empresarial argentina, registrando-se redução da participação do setor de serviços e ampliação da presença de produtores de *commodities*, incluindo a agropecuária, o setor de minério e de hidrocarbonetos. Finalmente, também observou-se certa reversão do processo de estrangeirização da economia nacional, característico do período neoliberal, com o crescimento da participação de empresas nacionais, incluindo as estatais, na composição da cúpula da elite empresarial argentina.

Bárbara Couto, autora do terceiro capítulo, também dedica-se à Argentina, investigando as relações Estado/empresariado durante o período kirchnerista, particularmente no que diz respeito à política comercial. Apoiando-se na literatura sobre o papel do Estado e das coalizões de classe em países de desenvolvimento tardio, Couto analisa a inflexão, a partir de 2003, em direção ao maior intervencionismo estatal na política comercial do país, após mais de uma década de liberalização e desregulamentação. Segundo a autora, após um período inicial em que o protecionismo viabilizou-se em razão do câmbio desvalorizado, a partir de 2008, o governo Cristina Fernández de Kirchner procedeu à construção de uma arquitetura comercial caracterizada pela conformação de *loci* institucionais de articulação entre Estado e empresariado industrial. A política comercial do kirchnerismo voltava-se para o objetivo de abastecer o mercado interno, em consonância com a retomada de uma política de industrialização substitutiva de importações. No entanto, os desequilíbrios macroeconômicos que se seguiram – muitas vezes explicados por restrições externas – levaram à imposição de restrições às importações, que comprometiam o funcionamento do próprio setor industrial. Na sequência, o empresariado industrial retirou o seu apoio à política comercial do kirchnerismo, revelando, mais uma vez, seu comportamento pendular no relacionamento com o Estado, característico na trajetória histórica argentina. Não se conformou, portanto, uma coalizão de classes duradoura em favor de um modelo de Estado regulador.

No quarto capítulo, Juan Vicente Bachiller Cabria ocupa-se da análise do caso da Colômbia. O autor observa a retomada da política industrial durante o governo Juan Manuel Santos, com a definição de marcos institucionais para interlocução entre o Estado e o empresariado privado. Trata-se de um fenômeno importante para o conjunto de análises sobre a América Latina, haja vista que a Colômbia não integrou a "onda rosa" no subcontinente – pelo contrário, privilegiou a ne-

gociação de um acordo de livre comércio com os Estados Unidos –, além de registrar, em sua trajetória histórica, um modelo de industrialização substitutiva de importações, marcado por um intervencionismo estatal apenas modesto. O foco do capítulo recai sobre o *Consejo Privado de Competitividad*, criado em 2007 para atender as demandas do empresariado no que diz respeito à formulação de uma política industrial. Bachiller sustenta que a criação deste novo modelo de governança é resultado de processo cumulativo, iniciado na década de 1990, quando se percebeu a necessidade de fomentar a competitividade das empresas colombianas após a abertura econômica. Com o passar do tempo, a colaboração entre Estado e empresariado passou a abarcar também a necessidade de promoção da transformação produtiva, essencial para inserção assertiva das empresas colombianas nos mercados globais. Embora o autor afirme que a institucionalização da interlocução Estado/empresariado seja fundamental para que se deslanche um ciclo virtuoso de fomento às empresas nacionais, ele também destaca a existência de obstáculos associados à concentração econômica, no país, que acabam erodir ação "autônoma e inserida"[9] do Estado na economia. Iniciativas de fomento a setores específicos da economia colombiana acabaram por ser ampliadas para poderosos grupos empresariais, que pressionaram o governo para que os incentivos também as alcançassem, o que revela os limites à iniciativa de promoção de uma política industrial pelo Estado.

No quinto capítulo, Clayton M. Cunha Filho analisa a relação entre o Estado e as elites empresariais na Bolívia. O autor argumenta que o conflito político entre empresários e governo Evo Morales poderia ser previsto já no momento de sua chegada ao poder, após duas décadas de governos de orientação neoliberal. Morales trazia consigo uma coalizão de corte estatista e redistributivista, sustentada por uma base social plebeia, cuja agenda chocava-se com os interesses estabelecidos do empresariado atuante na agropecuária e na mineração. Este setor do empresariado, com atividades territorializadas, não poderia impor ao governo uma ameaça crível de fuga de capital. Após o momento de tensão inicial, porém, o governo passou a promover medidas de aproximação com o empresariado, tendo início na decisão por não adotar uma reforma agrária radical que, naturalmente, confrontaria os interesses das elites empresariais territorializadas. Na sequência, a Empresa de Apoio à Produção de Alimentos (EMAPA), inicialmente voltada para o controle dos preços por meio do intervencionismo estatal na exportação e importação de alimentos, foi reformulada para apoiar a produção agrícola e agroindustrial boliviana, incluindo assistência técnica e medidas para melhora-

9. No sentido dado por Evans (1993).

mento da produção. Essa mudança institucional abriu espaço para o início de um processo cooperação entre o Estado e o empresariado, sem haver, porém, cooptação (ou captura) de um pelo outro. As relações entre o governo Morales e as elites empresariais bolivianas permaneceram complexas, haja vista que, nas palavras do autor, o governo mantinha "um discurso ideologicamente de esquerda e estatista, frequentemente de retórica anticapitalista, e indianista, incluindo forte ênfase ambiental e pós-material", que muitas vezes conflita com políticas, na agenda pública, que favoreçam o empresariado.

Tiago Nery analisa as peculiaridades do caso da Venezuela no sexto capítulo, país marcado pela dependência econômica em relação às exportações de petróleo, que garante uma abundância de divisas não encontrada em outros países latino-americanos. Nery destaca que a doença holandesa – ou "maldição dos recursos naturais" – decorrente da especialização na extração e exportação de petróleo levou a uma tendência histórica de sobreapreciação cambial, inviabilizando um processo de industrialização e diversificação da economia venezuelana, o que acabou por causar impactos negativos nos índices de crescimento econômico do país. Os governos da Revolução Bolivariana – Hugo Chávez e Nicolás Maduro –, que advogaram a implementação do Socialismo do Século XXI, não foram capazes de reverter esta tendência, o que pode ser explicado por fatores externos e domésticos: o *boom* das *commodities* permitiu um aumento significativo no afluxo de divisas para a Venezuela, que se converteram na base para o financiamento de políticas sociais que permitiram uma rápida queda da desigualdade social no país. No entanto, a superabundância de divisas levou à concentração ainda maior da pauta exportadora venezuelana em torno do petróleo e inibiu as tentativas de incentivar a produção industrial. No plano doméstico, o forte rechaço da burguesia tradicional aos governos bolivarianos – que, aliás, coverteu-se em ator-chave das tentativas de deposição de Chávez e Maduro, lado a lado as forças imperialistas – e o apoio, por parte do governo, a uma nova burguesia dependente do Estado e do setor de petróleo estatal, conhecida como *boliburguesia*, acabaram por reforçar o modelo extrativista existente. Para Nery, a crise econômica e social experimentada pela Venezuela no momento atual não é mero reflexo conjuntural do fim do *boom* das *commodities*. O autor é taxativo: "[a] atual crise venezuelana tem caráter histórico-estrutural e está diretamente relacionada com a crise terminal do modelo rentista dependente de petróleo, que predomina no país desde o início do século XX".

Renato Lima de Oliveira é o autor do sétimo capítulo, que abre a segunda seção da coletânea, dedicada aos estudos comparativos. Neste capítulo, Lima de Oliveira dedica-se à comparação do papel do Estado na promoção da indústria nacional

no setor de petróleo, no Brasil e no México, na linha do que a literatura aponta como a formação de "campeãs nacionais". As peculiaridades do setor de petróleo – posse soberana dos recursos no subsolo, altos custos para exploração em águas profundas ou *shale*, incertezas associadas aos riscos geológicos, necessidade de uma cadeia de suprimentos locais – explicam a centralidade histórica do Estado neste segmento, muitas vezes associada à constituição de empresas estatais. Nos anos recentes, o Estado passou também a desempenhar um papel crucial no estabelecimento de um marco regulatório, voltado para a indução da exploração do petróleo por grandes empresas privadas, com ênfase para as corporações nacionais. A marginalização das empresas estrangeiras na definição dos incentivos para o investimento privado no setor de petróleo é explicada pelo nacionalismo econômico associado à exploração de recursos naturais. No caso particular dos países latino-americanos, como Brasil e México, a existência de uma variedade hierárquica de capitalismo[10] é variável central para a compreensão da configuração da cadeia produtiva do setor de petróleo pós-reformas, dominado por grandes corporações nacionais de origem familiar. Em ambos os países, o Estado privilegiou a presença de empresas nacionais também na cadeia de suprimentos, definindo requerimentos de conteúdo local para a exploração de petróleo por parte das corporações privadas. Apesar das semelhanças, o autor destaca que as diferenças nas experiências dos dois países também são notáveis: no Brasil, a reforma ocorreu em 1997, quando a Petrobras já havia constituído um estoque de conhecimento na exploração de petróleo em águas profundas, uma trajetória de investimento de P&D e uma boa posição financeira, elementos ausentes na Pemex no momento em que foi firmada a reforma energética no México, em 2013. Mesmo assim, Lima de Oliveira destaca que o *timing* da reforma energética mexicana, ocorrida dezesseis anos após a brasileira, pode ser um fator favorável, uma vez que se podem extrair lições aprendidas da experiência da Petrobras – em particular, a derrocada da política de conteúdo local e a derrocada das empresas de petróleo e suprimentos no Brasil, no bojo da Operação Lava-Jato – para a definição da estratégia de atuação da Pemex.

No oitavo capítulo, Fernanda Cimini, Manoel Santos e João Guedes comparam as trajetórias de desenvolvimento de Brasil e Chile, destacando a importância dos grupos de interesse empresariais na definição do padrão de relacionamento Estado/mercado nos dois países. Os autores notam que o Chile adotou, desde a redemocratização, um modelo denominado "neoliberalismo pragmático", não obstante a longa sequência dos governos de centro-esquerda da *Concertación*

10. Conforme Schneider (2013).

(com a breve interrupção durante o governo Sebastián Piñera, de centro-direita). No Brasil, por sua vez, onde a centro-esquerda chegou ao poder somente duas décadas após a redemocratização, com a eleição de Lula em 2002, foi adotado modelo neodesenvolvimentista, observando-se uma ruptura mais clara com o modelo neoliberal predecessor. Para Cimini, Santos e Guedes, a relação Estado/empresariado é crucial para compreender porque as estratégias de desenvolvimento, adotadas nos dois países, são distintas, apesar da similitude ideológica dos seus governos: no Chile, a associação empresarial de cúpula, a *Confederación de la Producción y del Comercio (CPC)*, atua como agente com poder de veto sobre propostas de reformas antiliberais. Já no Brasil, a prevalência do intervencionismo estatal na concessão de incentivos seletivos às elites empresariais – tais como tarifas, subsídios e renúncias fiscais – foi amplamente apoiada pelas principais associações empresariais do país, como a Fiesp e a CNI. Nesse sentido, a construção da trajetória de desenvolvimento de Chile e Brasil deve ser compreendida à luz dos mecanismos de exercício de poder, disponíveis às elites empresariais dos dois países. Contrapondo-se à literatura vigente nos dias atuais, os autores sustentam que "é na esfera da interação estado-empresariado – e não no âmbito das capacidades estatais – que estaria o maior obstáculo para que Brasil e Chile superem a condição de *estados intermediários*".

O nono capítulo, de autoria de Leandro Bruno Santos, encerra esta coletânea. O autor tem como foco os bancos de desenvolvimento na América Latina, incluindo o BNDES (Brasil), BCIA/BIRA/BND (Argentina), NAFINSA (México), CORFO (Chile) e IFI (Colômbia). Embora não trate diretamente a relação entre Estado e elites empresariais, Santos analisa um instrumento fundamental para a indução, pelo Estado, da industrialização nos países de em que esta é tardia, abordando a construção e as mudanças institucionais nos bancos de desenvolvimento latino-americanos ao longo da trajetória histórica. Criados nas décadas de 1930 e 1940, os bancos de desenvolvimento tinham como objetivo fomentar o processo de industrialização, no contexto de uma estratégia desenvolvimentista, com foco no fomento a projetos de infraestrutura e indústria. A partir da década de 1990, com o avanço das reformas neoliberais na América Latina e a retração do papel do Estado na economia, foram promovidas mudanças institucionais para a reorientação do papel dos bancos de desenvolvimento: de fomentadores da grande indústria nacional, passaram a se tornar financiadores das privatizações e credores de pequenas e médias empresas. Na Argentina, em particular, o radicalismo das reformas neoliberais levou à extinção do banco nacional de desenvolvimento. Dentre as experiências analisadas por Santos, somente o BNDES brasileiro manteve certa centralidade na concessão de financiamento para a grande indústria.

No momento em que começamos a organizar este livro, no final de 2015, ainda não estava claro que propúnhamos o balanço de um ciclo. As viradas à direita na Argentina (com a eleição de Macri) e no Brasil (com a derrubada de Rousseff) – as maiores economias industrializadas na América Latina, ao lado do México – são representativas do fim de um ciclo político[11]. Concomitantemente, encerra-se também um ciclo econômico, marcado pela brutal retração dos preços das *commodities* exportadas pelos países latino-americanos. A fase ascendente do ciclo econômico, caracterizado pelos elevados preços das *commodities* no mercado internacional, havia conferido um contexto excepcional para a adoção das políticas de caráter social-desenvolvimentista. A despeito da permanência de governos de esquerda e centro-esquerda em países menores[12], não nos restam dúvidas de que vivenciamos hoje a retração da "onda rosa", o que revela a resiliência do neoliberalismo na América Latina – a exemplo do que ocorre, aliás, em outras partes do mundo. A virada à direita impõe desafios para a permanência da centralidade do Estado na promoção de políticas industriais e da inclusão social, eixo central na estratégia social-desenvolvimentista.

11. Além da deposição de Lugo, no Paraguai.

12. Venezuela, Bolívia, Equador, Chile, Uruguai e Nicarágua.

# Referências

AMSDEN, Alice. *Asia's Next Giant. South Korea and late industrialization.* Oxford University Press, 1989.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 779-810, dez. 2012.

BOSCHI, Renato. Instituições, trajetórias e desenvolvimento: uma discussão a partir da América Latina. In: BOSCHI, Renato (org.) *Variedades de Capitalismo, Política e Desenvolvimento da América Latina.* Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A taxa de câmbio no centro da teoria do desenvolvimento. *Estudos Avançados*, São Paulo, v.26, n.75, p.07-28, 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A Construção Política do Brasil. Sociedade, economia e Estado desde a Independência.* São Paulo: Editora 34, 2016.

CARDOSO, Fernando Henrique. *O Modelo Político Brasileiro e Outros Ensaios.* São Paulo: Difel, 1977.

COSTA, Paulo Roberto; ENGLER, Ícaro. Elite empresarial: recrutamento e valores políticos (Paraná, 1995-2005). *Opinião Pública*, Campinas, v.14, n.02, p.486-512, nov.2008.

COSTA, Paulo Roberto. Elite empresarial e elite econômica: o estudo dos empresários. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v.22, n.52, p.47-57, dez. 2014.

CUNHA, André Moreira; FERRARI, Andrés. A Argentina depois da conversibilidade: um caso de novo-desenvolvimentismo? *Revista de Economia Política*, São Paulo, v.29, n.01, p. 02-23, 2009.

DINIZ, Eli. As elites empresariais e a Nova República: corporativismo, democracia e reformas liberais dos anos 90. *Ensaios FEE*, Porto Alegre, v.17, n.02, p.55-79, 1996.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. Lideranças empresariais e problemas da estratégia liberal no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 23, p. 101-119, 1993.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato; GAITÁN, Flavio. Elites estratégicas y cambio institucional: la construcción del proyecto post-neoliberal en Argentina y Brasil. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, Brasília, v.06, n.02, 2012.

ERBER, Fabio. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v.31, n.01, p.31-55, mar. 2011.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. *Lua Nova*, São Paulo, v.28, abr. 1993.

FLEURY, Sonia. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do governo Lula.

In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna. (Org.). *Estado e Gestão Pública: Visões do Brasil Contemporâneo.* Rio de Janeiro: FGV, 2006.

FONSECA, Pedro. Desenvolvimentismo: a Construção do Conceito. In: CALIXTRE, André et al (org.). *Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro.* Brasília: IPEA, 2014.

HALL, Peter; SOSKICE, David. *Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage.* Oxford: Oxford University Press, 2001.

HENÁNDEZ, Marcela. Los estudios empresariales en América Latina: balance y alternativas de análisis. In: TOLEDO, Enrique (coord.). *Teorías sociales y estudios del trabajo: nuevos enfoques.* Ciudad de México: Anthropos Editorial, 2006.

JOHNSON, Chalmers. *MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975.* Stanford University Press, 1982.

SCHNEIDER, Ben. *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America.* Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

SCHNEIDER, Ben. Hierarchical Market Economies and Varieties of Capitalism in Latin America. *Journal of Latin Amerian Studies*, Cambridge, n.41, p.552-575, 2009.

SERNA, Miguel. Globalización, cambios en la estructura de poder y nuevas elites empresariales: uma mirada comparada de Uruguay. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v.21, n.46, p.93-103, jun.2013.

SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando; MICHEL, Renaut. Por que Novo Desenvolvimentismo? *Revista de Economia Política*, São Paulo, v.27, n.04, p.507-524, oct./dez. 2007.

SILVA, Fabricio Pereira da. Quinze anos da onda rosa latino-americana: balanço e perspectivas. *Observador on-line*, Rio de Janeiro, v. 9, 2014.

SINGER, André. A (falta de) base política para o ensaio desenvolvimentista. In: SINGER, André; LOUREIRO, Isabel. *As Contradições do Lulismo: a que ponto chegamos?* São Paulo: Boitempo, 2016.

WADE, Robert. *Governing the Market. Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization.* Princeton University Press, 1990.

WEYLAND, Kurt. The rise of Latin America's two lefts: insights from rentier state theory. *Comparative Politics*, v.41, n.02, p.145-164, January 2009.

PARTE

# 1

# Casos nacionais

CAPÍTULO

# 1

# O novo desenvolvimentismo e a promoção da internacionalização do capitalismo brasileiro: auge e declínio

*Roberta Rodrigues Marques da Silva*

Nos anos 2000, o Brasil buscou projetar-se enquanto liderança entre os países do sul global, particularmente no âmbito da América do Sul. Essa iniciativa, que teve particular ênfase durante o governo Lula (2003-2010), fez-se presente em diferentes modalidades de articulação: nos planos multilateral, regional, minilateral e bilateral, o país buscou diversificar parcerias, a fim de elevar seu poder de barganha nos fóruns globais, e abrir mercados às exportações e aos investimentos brasileiros, o que pode ser compreendido como um esforço para apoiar a internacionalização do capitalismo brasileiro.

A busca pela construção da liderança do país foi permeada pela desconfiança por parte de muitos dos seus vizinhos que, por diversas vezes, resistiram às iniciativas da diplomacia brasileira em definir-se enquanto líder regional. Além disso, os esforços diplomáticos brasileiros também foram marcados por contradições internas, que se tornaram patentes nos últimos anos: durante o governo Dilma Rousseff – iniciado em 2011 e interrompido em 2016 –muitas iniciativas do governo antecessor foram deixadas em uma espécie de *piloto automático*. A agenda política voltou-se, ademais, para questões associadas ao desenvolvimento *para dentro* (Oreiro, 2015), relegando espaço marginal para a projeção da faceta externa do capitalismo brasileiro. Finalmente, o Itamaraty padeceu com os cortes nas suas receitas, o que privou a instituição dos recursos necessários à continuidade das iniciativas diplomáticas em torno da chamada política externa "ativa e altiva", lançada pelo chanceler Celso Amorim, ainda no governo Lula.

A construção de uma liderança no plano internacional requer *agência* constante, sob o risco de esvaziamento das iniciativas pretéritas. Além disso, a singularidade da política externa do governo Lula, que privilegiou a articulação de coalizões de geometria variável – ao invés da consolidação institucional das iniciativas em construção – reforçava a necessidade de articulação política contínua, que não encontrou eco no governo Rousseff (Lima, 2015). A deposição da presidente, em 2016, levou à ascensão de uma coalizão crítica à política externa *ativa e altiva* de Lula/Amorim, desafiando, de modo cabal, as já combalidas iniciativas de projeção da liderança brasileira, no plano regional e multilateral, bem como o apoio à internacionalização do capitalismo brasileiro.

Além das mudanças nas diretrizes da política externa brasileira, cumpre salientar também o esfacelamento da coalizão de apoio ao governo Rousseff – com o enfraquecimento dos setores neodesenvolvimentistas, em seu segundo mandato –, bem como o revigoramento das coalizões neoliberal (no plano socioeconômico) e conservadora (na esfera sociopolítica), cujo fortalecimento acabou por conduzir à derrubada da presidente eleita. As movimentações políticas, lado a lado com os escândalos de corrupção alvo da chamada Operação Lavo Jato, impuseram obstáculos ao prosseguimento das políticas de promoção da expansão dos negócios brasileiros no exterior. É emblemático que o presidente da empresa Odebrecht, a empreiteira brasileira com maior proporção das receitas oriundas de negócios no exterior, encontra-se preso preventivamente desde 2015, em razão das investigações sobre o pagamento de propina em negócios com a Petrobras.

Um terceiro elemento fundamental à análise da crise da estratégia de internacionalização do capitalismo brasileiro é a severa recessão que a economia brasileira enfrenta, desde 2015, que tem afetado, particularmente, a produção industrial. A crise econômica deve ser compreendida no contexto do fim do ciclo de preços altos das *commodities* no cenário internacional – que afeta suas exportações de petróleo, minério de ferro, soja, etc. –, que impôs restrições à ampliação de gastos e investimentos públicos associada à escolha pelo aprofundamento da estratégia neodesenvolvimentista no primeiro mandato de Rousseff. A crise brasileira, porém, não se reduz à crise internacional. A recessão no Brasil é mais profunda que nos países vizinhos[1].

A desconfiança do empresariado em relação ao aprofundamento do intervencionismo estatal ativado e ao aumento do custo do trabalho, até 2014, levou à queda dos investimentos privados (Singer, 2015). Além disso, a crise política, que

1. À exceção da Venezuela, país umbilicalmente dependente das exportações de petróleo, cujos preços sofreram queda espetacular no mercado internacional.

encontrou seu auge com a perda do apoio a Rousseff no Legislativo, impediu que as medidas de austeridade fiscal, pretendidas pelo governo em 2015, fossem aprovadas, levando a um cenário de rápida deterioração das contas públicas e profunda recessão econômica.

Em 2016, a queda da presidente levou ao poder uma coalizão de caráter neoliberal, que pretende reverter o legado neodesenvolvimentista deixado pelo governo do PT, incluindo aí a articulação das políticas de promoção dos negócios brasileiros no exterior. A julgar pelos primeiros pronunciamentos do ex chanceler do governo interino, José Serra, o governo Michel Temer[2] pretende privilegiar negociações bilaterais, voltadas para a liberalização comercial, em uma clara reversão das estratégias que vinham sendo adotadas desde o início dos anos 2000.

Neste capítulo, pretendemos analisar a ascensão e o recente declínio das políticas de apoio à internacionalização do capitalismo brasileiro, que tiveram particular impulso desde a inauguração do novo desenvolvimentismo, no governo Lula. À luz da cambiante conjuntura política, nosso objetivo é limitado: neste ensaio, não temos a pretensão de chegar a conclusões definitivas sobre a crise da internacionalização do capitalismo brasileiro e sim, de estabelecer parâmetros para a análise, além de tecer comentários a respeito dos acontecimentos recentes.

O processo de internacionalização do capitalismo brasileiro é entendido nos termos da recente expansão dos investimentos das corporações multinacionais brasileiras no exterior, apoiada pelas inovações institucionais experimentadas em diferentes esferas da burocracia (para além do Itamaraty), voltadas para a ampliação da inserção internacional das empresas brasileiras. Sustentamos a hipótese de que esse processo envolveu a busca pela consolidação de uma liderança no plano político, balizada pelos pressupostos básicos da política externa brasileira, mas só adquiriu significado a partir da inserção econômica da produção nacional e da internacionalização dos negócios brasileiros, trazendo para o centro da agenda a promoção dos interesses privados. Por conseguinte, a crise da política externa *ativa e altiva* e a retração das políticas de apoio à internacionalização do capitalismo brasileiro são dois lados de uma mesma moeda: por um lado, a construção da liderança brasileira é inviável na ausência da provisão de recursos tangíveis aos países que a diplomacia brasileira pretende liderar. Por outro lado, a construção de políticas de apoio à expansão dos negócios brasileiros no exterior só é possível mediante a promoção, pelo Estado, de mudanças nas suas instituições.

2. No momento em que este capítulo é redigido, trata-se de um governo interino, haja vista que o processo de impeachment de Rousseff, no Senado, ainda não foi concluído.

No que segue, o capítulo está organizado da seguinte forma: na próxima seção, será revisada a literatura sobre política externa como política pública, de modo a compreender como os conflitos distributivos e a conformação de coalizões inscrevem significado à definição da agenda da política econômica externa, sem que se comprometam os pressupostos básicos que orientam a diplomacia brasileira. A segunda seção volta-se para a análise da inserção internacional do Brasil no âmbito das transformações recentes na ordem global, identificando os espaços existentes e os limites à projeção da liderança brasileira no plano da economia política global. Destacamos que a agenda da política econômica externa deve ser compreendida no contexto da interface entre a inserção internacional do Brasil e a adoção de uma agenda de desenvolvimento no plano doméstico. Para melhor elucidar essa questão, a terceira seção ocupa-se da análise das mudanças ocorridas no nível doméstico, de modo a compreender as inovações institucionais e as estratégias adotadas pelos atores empresariais (da indústria ou do agronegócio) no marco das agendas de caráter neodesenvolvimentista de Lula e Rousseff. Desta forma, será possível identificar os elos institucionais nos quais se expressam as relações Estado/empresariado na formatação da agenda da política econômica externa, objeto da quarta seção. Comentários finais encerram o capítulo.

## A política externa como política pública

A literatura brasileira tem-se voltado, recentemente, para a discussão sobre a definição da política externa como política pública. Tradicionalmente, a política externa tem sido encarada como política de Estado, orientada para a defesa de interesses nacionais, historicamente a cargo do Itamaraty. A literatura salienta que a definição dos interesses nacionais deve ser problematizada, haja vista que os conflitos distributivos em torno da definição da agenda pública expressam-se também no âmbito da política externa. Em outras palavras, as decisões tomadas no âmbito da *politics* produzem impactos distributivos importantes para os diferentes atores socioeconômicos (Milani; Pinheiro, 2013).

No caso brasileiro, o distanciamento entre a condução da política externa e sua análise enquanto política pública deve-se, em grande medida, ao insulamento burocrático do Itamaraty. O legado deixado pelo Barão do Rio Branco, que permitiu a formação de uma burocracia profissional ainda no início do século – processo não observado em outras burocracias pertencentes ao Estado Brasileiro no mesmo período –, favoreceu o insulamento do Itamaraty e sua exclusividade na condução da política externa. Caberia à casa de Rio Branco identificar e defender os interesses brasileiros no plano internacional, mantendo-se distante da influência

da política partidária[3] (Lima, 2000).

O cenário modificou-se, porém, desde a redemocratização e a abertura econômica nos anos 80 e 90, tendo se registrado, desde então, a pluralização dos atores interessados em assuntos internacionais. As mudanças de caráter econômico – o aumento das exportações brasileiras e a ampliação de investimentos estrangeiros no país –, lado a lado às transformações na esfera política – a ampliação da participação popular, a demanda por *accountability* e a formação de novas *constituencies* –, levaram diferentes atores da sociedade civil a defender seus interesses a partir do estabelecimento de vínculos com diferentes instituições, para além do Itamaraty. Virtualmente todos os ministérios contam hoje com divisões voltadas para o tratamento de assuntos externos (Faria, 2012).

No âmbito da política econômica externa, o empresariado industrial e o agronegócio passaram a expressar seus interesses no bojo do relacionamento com diferentes ministérios (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério da Indústria, do Comércio e do Desenvolvimento[4]) que participam ativamente de negociações internacionais, com destaque para aquelas ocorridas no âmbito do MERCOSUL e da OMC (Carvalho, 2003; 2010). O próprio governo federal passou a promover inovações e mudanças institucionais que facilitassem a interlocução com os interesses empresariais na definição da agenda da política econômica externa e/ou fornecessem incentivos à ampliação das exportações e internacionalização dos negócios brasileiros. Houve reformas, mesmo no âmbito do Itamaraty para que essa interlocução se tornasse possível e institucionalizada[5],

3. Faria destaca um conjunto de condições que permitiram ao Itamaraty conduzir, praticamente sozinho, a política externa brasileira durante sua trajetória histórica: "(a) do arcabouço constitucional do país, que concede grande autonomia ao Executivo nesta matéria, relegando o Legislativo a uma posição marginal, o que também ocorre na maior parte dos países; (b) do fato de o Congresso brasileiro ter delegado ao Executivo a responsabilidade pela formação da política externa; (c) do caráter 'imperial' do presidencialismo brasileiro; (d) do fato de o modelo de desenvolvimento por substituição de importações ter gerado uma grande introversão e um insulamento dos processos políticos e econômicos do país, redundando em grande isolamento internacional do Brasil, reduzido a partir do início da década de 1990; (e) do caráter normalmente não conflitivo e largamente adaptativo da atuação diplomática do país; e, por fim, mas não menos importante, (f) da significativa e precoce profissionalização da corporação diplomática do país, associada ao prestígio de que desfruta o Itamaraty nos planos doméstico e internacional." (Faria, 2012, p.218).

4. Atualmente, Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços.

5. As negociações em torno da Área de Livre Comércio das Américas marcam uma virada no relacionamento entre o Itamaraty e a sociedade civil: em 1997, foi criada a Seção Nacional da ALCA (Senalca), voltada para a interlocução com as principais câmaras de comércio e demais representantes da sociedade civil. Tratava-se de uma resposta às demandas apresentadas pela recém-articulada Coalizão Empresarial Brasileira, composta por setores do empresariado industrial, agronegócio e sindicatos (Carvalho, 2003).

além da participação de outros ministérios, agências, empresas e bancos públicos na promoção da internacionalização do capitalismo brasileiro e na condução de negociações internacionais.

Cabe observar que, a despeito das inovações voltadas para a maior interlocução entre o Estado e os interesses empresariais, no âmbito das instituições, também mantiveram-se presentes ações de caráter *ad hoc*, nas quais o *lobby* empresarial ocorre de forma pouco transparente. É o caso, por exemplo, das missões diplomáticas bilaterais nas quais líderes empresariais se fazem presentes, visando abrir mercados para os seus negócios.

Além da horizontalização da condução da política externa brasileira – isto é, da pluralização de atores e instituições envolvidos na sua formatação e implementação –, outro aspecto relevante observado, principalmente desde a redemocratização, é o maior protagonismo do presidente nas arenas internacionais, afastando o Itamaraty do espaço privilegiado – e virtualmente exclusivo – na condução dos assuntos externos, o que a literatura denomina "diplomacia presidencial" (Cason; Power, 2009). Se, no caso da horizontalização, podemos observar a maior institucionalização do tratamento de assuntos da política externa em esferas governamentais extra-Itamaraty, a diplomacia presidencial confere um caráter de *agência* fundamental para a execução dos objetivos traçados na agenda da política externa[6] (Lima, 2015).

Dentre os aspectos relevantes do estudo sobre a configuração da política externa como política pública, destacamos a importância da identificação dos interesses de atores socioeconômicos no nível doméstico, que almejam projetar os seus interesses na agenda da política econômica externa[7]. A operação das coalizões, entretanto, é formatada pelas oportunidades e restrições colocadas pelo contexto internacional. Na próxima seção, voltamo-nos para esta discussão.

## A inserção do Brasil na ordem global contemporânea

6. Lima destaca ainda que a baixa institucionalização de iniciativas e coalizões com as quais o governo Lula se engajou de forma voluntarista, fez transparecer a necessidade de agência – nem sempre presente – na promoção da uma política externa ativa por parte do governo Rousseff (Lima, 2015).

7. Naturalmente, localizar domesticamente o conflito distributivo por trás da definição da agenda não significa afirmar que a política externa não é uma política pública como outra qualquer, uma vez que as restrições impostas pelo sistema internacional – seja no nível político-militar, seja na vertente econômica – são determinantes nos propósitos que possam ser almejados pelo governo nas suas relações externas, conforme salientado na seção anterior.

A virada do século marcou a passagem para uma nova configuração das relações internacionais, particularmente no que diz respeito à distribuição do poder na economia política global. Embora não corroboremos a visão de que a hegemonia norte-americana se encontre em declínio irreversível (Wallerstein, 2009), sustentamos que a conjuntura tem permitido a maior participação relativa dos chamados *países intermediários* ou *potências emergentes*[8].

Neste começo de século, é possível identificar duas conjunturas críticas que afetaram o papel desempenhado por estes países, no plano internacional: a crise financeira de 2008 e o fim do ciclo de alta dos preços das *commodities*, com ênfase para a brusca queda dos preços do petróleo, no mercado internacional, a partir de 2014.

A crise de 2008 levou ao aprofundamento da reconfiguração da ordem política e econômica global, com o declínio relativo das principais potências (Estados Unidos e países da União Europeia) no plano da economia política internacional e a ascensão, também em termos relativos, de países intermediários, particularmente da China, e, com menor ênfase, de Brasil, Rússia, Índia e África do Sul. Nessa nova configuração, destaca-se a progressiva centralidade adquirida pela China, que tem articulado ações orientadas para a ocupação dos novos espaços abertos pelo declínio relativo da hegemonia norte-americana. Essa reconfiguração, naturalmente, não é isenta de conflito: tem-se observado a intensificação das divergências e disputas comerciais, expressas na virtual paralisia decisória no âmbito da Rodada Doha, da OMC[9], e na ampliação dos investimentos chineses, indianos, russos e brasileiros, direcionados para mercados tradicionalmente vinculados às ex-colônias europeias (como diversos países africanos) e aos Estados Unidos (como no caso da América Latina).

Durante o governo Lula, o Brasil buscou orientar sua política externa no sentido de consolidar sua posição de liderança no âmbito regional e também nos fóruns globais, o que foi denominado, pelo chanceler Celso Amorim a política externa *ativa e altiva*. A diplomacia brasileira orientou-se pelo exercício de uma

8. Lima e Hirst sustentam que países intermediários são aqueles que apresentam grandes mercados emergentes e que são capazes de afetar o sistema internacional (system-affecting state). Nesse sentido, ainda que não se configurem enquanto grandes potências, os países intermediários passam a participar cada vez mais frequentemente de fóruns multilaterais e minilaterais mais ou menos institucionalizados no nível internacional. Sua presença tem-se tornado vital no processo decisório e na eventual conformação de consensos e acordos em torno do tratamento de problemas globais (Lima; Hirst, 2006).

9. Embora os países-membros da OMC tenham chegado recentemente a um acordo em torno da chamada "Doha Light", questões primordiais permanecem pendentes, como o acesso a mercados e os subsídios aos produtores agrícolas, concedidos, principalmente, por Estados Unidos e União Europeia.

liderança ancorada no *soft power*, expressa ainda na participação em coalizões de geometria variável – como o MERCOSUL, a UNASUL, o BRICS e o Fórum IBAS –, na defesa da reforma das instituições internacionais – como o FMI e o Conselho de Segurança da ONU – e no lançamento de candidatos próprios nas disputa pela diretoria-geral da OMC e pelas presidências do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO).

O otimismo inicial em relação à ascensão relativa dos BRICS, porém, foi bastante afetado pelos acontecimentos observados desde 2014: o ritmo do crescimento do PIB chinês apresentou queda, passando de mais de 9% a.a. para cerca de 7% a.a. Trata-se de um índice ainda significativo, mas que levou à queda da demanda por *commodities* – como minério de ferro e soja –, conduzindo, consequentemente, à retração dos seus preços no mercado internacional. A menor demanda chinesa afetou as exportações de países latino-americanos – incluindo o Brasil – e africanos. Cumpre salientar que a persistência da crise econômica nos países centrais, principalmente na União Europeia, também é fator relevante para a compreensão das restrições impostas às exportações de *commodities*. Além disso, também em 2014, os Estados Unidos anunciaram o aumento da produção e a autorização das suas exportações de petróleo de xisto, o que levou à espetacular derrubada dos preços do barril de petróleo no mercado internacional. Países exportadores de recursos energéticos, como a Rússia, passaram a enfrentar problemas no balanço de pagamentos, com impacto relevante sobre sua atividade econômica. No caso do Brasil, a esperada exploração do petróleo na camada pré-sal, que poderia alçar o país ao posto de grande exportador mundial de petróleo, sofreu um importante revés, dado o custo elevado de extração deste recurso.

O conjunto de oportunidades e restrições colocadas pela conjuntura internacional afeta as escolhas políticas no plano doméstico, impactando a configuração das coalizões, a definição da agenda pública e, em particular, da política econômica externa. Estes fatores estão inter-relacionados: durantes os governos do PT, a agenda da política econômica externa manteve vínculos com a estratégia neodesenvolvimentista, implementada no nível doméstico. Há uma relação entre as políticas internas – voltadas para a redução da pobreza e da desigualdade e o impulso à formação de um mercado consumidor de massas – e a política externa, orientada para a abertura de mercados aos investimentos brasileiros e para a inserção assertiva no plano internacional (Lima, 2013; Tussie, 2013).

No entanto, a definição das agendas da política externa é permeada por uma tensão entre a busca pelo poder e pelo desenvolvimento (Tussie, 2013). Essa tensão reflete-se nas diferentes interpretações, presentes na literatura, a respeito da

própria projeção da liderança brasileira no nível regional e global: seria o Brasil uma "potência relutante" (Spektor apud Tussie, 2013) ou uma "nova potência influente" (Lima; Hirst, 2006)?

A posição hegemônica, reivindicada pelo Brasil, criou expectativas entre os países vizinhos, que demandavam a provisão de bens públicos como contrapartida à manutenção de uma ordem liderada pelo país. Diversos países sul-americanos passaram a requerer posição mais assertiva do Brasil na ampliação das importações oriundas dos vizinhos – revertendo, portanto, os superávits comerciais que o país mantém com muitos de seus parceiros na América do Sul – e na ampliação do fluxo de investimentos diretos. Essa demanda, porém, não raro, choca-se com o objetivo de promoção do desenvolvimento (doméstico) brasileiro e redução dos históricos níveis de desigualdade social. Em reação, muitos dos países vizinhos resistem em aderir à liderança projetada pelo Brasil, levando o país a tornar-se, nas palavras de Malamud, "um líder sem seguidores" (Malamud, 2011). Como lembra Tussie, essa questão não esbarra no mero voluntarismo, mas na definição das bases necessárias para a projeção da liderança do Brasil, visto que "a expansão econômica no exterior exige um contrato social de apoio em casa para manter a coesão social" (Tussie, 2013, p.253).

Para além da discussão em torno da política econômica externa, definida do ponto de vista político-governamental, é importante compreender também como os interesses empresariais se articulam para a definição desta agenda. A política econômica externa lidou com a acomodação dos interesses empresariais em arranjos multilaterais (OMC) e regionais (MERCOSUL e IIRSA). A política econômica externa brasileira, porém, não é tradução dos interesses comerciais ou empresariais (Tussie, 2013). As relações entre Estado e empresariado na definição da política externa, porém, são assimétricas, pendendo a favor do Estado. Particularmente, na fase neodesenvolvimentista, as orientações político-ideológicas do governo tornaram possível a emergência de um capitalismo politicamente orientado, a partir da "concessão de condicionalidades e contrapartidas" que permitiam a regulação do comportamento predatório do empresariado brasileiro em suas operações nos países vizinhos (Lima, 2013, p.198).

Para compreendermos adequadamente como os interesses empresariais e políticos se inter-relacionam na configuração da agenda da política econômica externa, faz-se necessário analisar, primeiramente, a articulação de coalizões de apoio e de rechaço à estratégia neodesenvolvimentista, implementada, no plano doméstico, pelos governos Lula e Rousseff. Por isso, votamo-nos para essa questão na próxima seção.

## Novo desenvolvimentismo: auge e declínio

Passados mais de treze anos de governo do PT, no Brasil, (Lula, 2003-2006 e 2007-2010; Dilma Rousseff, 2011-2014 e 2015-2016; interrompido), permanecem vigentes, no âmbito acadêmico, os debates em torno das estratégias de desenvolvimento adotadas. Não há dúvidas de que os últimos anos foram marcados por um processo sem precedentes de inclusão social, com a adoção de programas de redistribuição de renda (com destaque para o programa Bolsa Família), aumento real do salário mínimo e expansão do mercado consumidor de massas. Também é consenso que a expansão econômica experimentada foi beneficiada pelo aumento dos preços das *commodities* no mercado internacional, que registraram, recentemente, um período de descenso. No entanto, o consenso na literatura parece encerrar-se, virtualmente, em torno desses dois pontos, o que tem trazido para os debates uma grande dissonância em torno da interpretação sobre o caráter da estratégia econômica adotada: afinal, trata-se ou não de um projeto desenvolvimentista?

Novo desenvolvimentismo (Mercadante, 2010), social-desenvolvimentismo (Bastos, 2012), novo ativismo estatal (Gomide; Pires, 2014) e mesmo a identificação da ausência de mudanças estruturais (Gonçalves, 2012) fazem parte da miscelânea de análises a respeito da experiência brasileira recente. O próprio emprego do termo novo desenvolvimentismo tem contribuído, aliás, para elevar o nível de confusão na literatura. Por um lado, Bresser-Pereira (2006) e Sicsú et al. (2007), propuseram um modelo neodesenvolvimentista para o país[10], que não viram ser aplicado integralmente pelos governos Lula e Rousseff. Por outro lado, Boschi e Gaitán (2008; 2015), Mercadante (2010) e Erber (2011) buscaram analisar a experiência política da estratégia neodesenvolvimentista em curso no Brasil, que diz mais

10. Para Bresser-Pereira, a política central da estratégia neodesenvolvimentista é a neutralização da doença holandesa, possível a partir da adoção de uma política de administração cambial que permita a consecução de um câmbio competitivo. Essa política pode ser bem-sucedida caso haja a cobrança de um tributo sobre a *commodity* que ocasiona o problema. Dessa forma, as atividades economicamente inviabilizadas pela doença holandesa se tornam possíveis. Ademais, o equilíbrio fiscal e o controle da inflação são itens inegociáveis da agenda neodesenvolvimentista, necessários à melhoria do perfil do endividamento público, permitindo consecução do crescimento econômico sustentado (Bresser-Pereira, 2012). Sicsú et al., por sua vez, sustentam que o Novo Desenvolvimentismo tem como eixos principais: (i) estabilidade macroeconômica e redução das vulnerabilidades externas, garantidas pela manutenção de uma taxa de câmbio competitiva, coordenada com as demais esferas da política macroeconômica; (ii) existência de um Estado forte e também de um empresariado nacional forte e de investimento em inovação técnica; (iii) crescimento econômico elevado e continuado para redução das desigualdades; (iv) adoção de políticas sociais universais, com o objetivo de reduzir as assimetrias sociais e potencializar o capital humano (Sicsú et al. 2007).

respeito à prática política que às propostas desenhadas no âmbito acadêmico.

Concordando com a última vertente apontada, pretendemos elencar, sucintamente, os elementos centrais do novo desenvolvimentismo no Brasil, apontando ainda para os elementos que levaram à sua crise recente. Durante o governo Lula, o novo desenvolvimentismo não representou uma ruptura radical em relação ao período predecessor: foi mantido o tripé macroeconômico – superávit fiscal, metas de inflação e câmbio flutuante – que caracterizou o governo Fernando Henrique Cardoso. Apesar da continuidade nesta esfera, evidencia-se a ruptura em relação ao período neoliberal com a retomada das políticas setoriais e o estabelecimento do objetivo prioritário de combate à pobreza e inclusão social. No que diz respeito ao primeiro, destaca-se a retomada das políticas para a indústria – com realce para o PITCE, PDP e, sobretudo, a atuação do BNDES na concessão de financiamentos e aquisições acionárias estratégicas – e para o setor agropecuário – com ênfase para a atuação da Embrapa na seara do desenvolvimento tecnológico e para a concessão de financiamento ao agronegócio, pelo Banco do Brasil. Desta forma, os governos petistas teriam, efetivamente, buscado recuperar e redefinir o papel do Estado no fomento das atividades produtivas. Já em relação ao último ponto, destaca-se o programa Bolsa Família, o aumento real do salário mínimo e a queda do nível de desemprego (Boschi, 2011).

Lado a lado com contexto internacional favorável – que permitiu a expansão das exportações de *commodities* e sucessivos saldos favoráveis na balança comercial e certa margem de manobra para elevação dos gastos públicos –, as políticas setoriais permitiram o crescimento econômico e a expansão dos níveis de emprego e renda, contribuindo para a inclusão de dezenas de milhões de pessoas no mercado consumidor[11] (Boschi, 2011).

A crise econômico-financeira internacional, iniciada em 2008, impôs restrições à atuação dos governos petistas. Inicialmente, Lula foi bem-sucedido no estabelecimento de medidas anticíclicas que estimularam o consumo doméstico, tornando possível o aquecimento da economia. No entanto, a continuidade da crise internacional, que acabou por se refletir na desaceleração do crescimento econômico chinês e na queda dos preços das *commodities*, no mercado internacional, provocou efeitos deletérios sobre a economia brasileira, em um momento em que o recém-empossado governo Rousseff pretendia aprofundar o modelo

11. O estabelecimento de novos objetivos na agenda pública, com lugar destacado à incorporação dos setores populares à chamada "classe C" (e um movimento ascendente também observado entre as classes C e B e B e A) marca um ruptura em relação às estratégias desenvolvimentistas anteriores: durante o período do nacional-desenvolvimentismo, a inclusão social sempre esteve subordinada ao objetivo de industrializar o país; durante os governos militares, a desigualdade de renda aumentou.

neodesenvolvimentista.

Em seu primeiro mandato, Rousseff buscou estimular a produção industrial através da definição de incentivos tributários, da redução dos preços das tarifas de energia elétrica, do aporte de recursos ao BNDES, da concessão, à iniciativa privada, de portos e aeroportos, da desvalorização cambial (ainda que moderada) e, sobretudo, da redução das taxas de juros. Programas específicos, como o Plano Brasil Maior e a política de "compre nacional", na Petrobras, pretendiam estimular a produção industrial doméstica (Singer, 2015).

Apesar das iniciativas do governo, os investimentos privados registraram estagnação. Singer salienta que o governo Rousseff, ao contrário do predecessor, adotou posição de confronto em relação ao capital financeiro, denunciando as elevadas taxas de juros praticadas pelos bancos e forçando a queda dos *spreads* bancários. via redução dos juros praticados pelos bancos estatais. Essa iniciativa, porém, teve voo curto: diante do diagnóstico de aceleração da inflação, o Banco Central retomou a política de elevação da taxa Selic (Singer, 2015).

Em 2012 e 2013, a taxa de crescimento do PIB ficou muito aquém do esperado, registrando, respectivamente, crescimento anual de 1,8% e 2,7%. Apesar dos resultados decepcionantes, foi possível manter o virtual pleno emprego no país (Singer, 2015). No entanto, a combinação entre a deterioração do cenário internacional e o freio aos investimentos produtivos, no país, levou a economia brasileira a entrar em recessão, em 2014. No mesmo ano, o país passou a enfrentar o desequilíbrio fiscal, com a sustentação do crescimento dos gastos públicos, a despeito da queda do nível de arrecadação.

Para Oreiro, o fraco desempenho do PIB é explicado por uma política que se manifestou como uma "biruta de aeroporto", ora voltando-se para a depreciação cambial, a fim de estimular as exportações, ora buscando apreciar o câmbio, quando se observava aumento dos índices de preços[12]. Por conseguinte, o governo Rousseff não conseguiu livrar-se da "armadilha câmbio-juros", caracterizada pela taxa de câmbio sobrevalorizada e por juros elevados (Oreiro, 2015).

Em um corte analítico neoclássico – sustentado, inclusive, por setores do empresariado – o intervencionismo estatal teria elevado a insegurança jurídica, e afastado os investimentos (Singer, 2015). Essa perspectiva tem apelo significativo para a análise política, pois expressa a convergência ideológica de setores do empresariado brasileiro com o neoliberalismo.

Cardoso, por sua vez, sustenta a hipótese da ocorrência de um "conluio anti-

12. Ainda segundo Oreiro, as pressões inflacionárias são explicadas pelo aumento dos salários reais acima dos ganhos de produtividade do trabalhador.

distributivo" contra o governo Rousseff, que contrariou interesses rentistas no seu primeiro mandato. Vale lembrar que há uma linha tênue separando os interesses do setor produtivo e do rentismo, haja vista que, muitas vezes, estamos tratando do mesmo ator econômico (Cardoso, 2014). Singer destaca, ademais, o estancamento e a queda da margem de lucro entre 2012 e 2014 – no contexto da manutenção do nível de emprego e dos salários –, o que elevou a insatisfação do empresariado em relação ao governo Rousseff (Singer, 2015).

Logo no começo do seu segundo mandato, em 2015, Rousseff procedeu a uma guinada na condução da política macroeconômica, com a escolha do *Chicago boy* Joaquim Levy para o posto de Ministério da Fazenda. Trata-se de uma reversão abrupta em relação às promessas feitas durante a campanha eleitoral, que davam conta do aprofundamento do neodesenvolvimentismo. Já no início de 2015, o governo determinou cortes de gastos públicos, aumento de alíquotas de impostos e retirada de incentivos tributários, além de o Banco Central ter elevado, continuamente, a taxa de juros. O câmbio também se desvalorizou, o que favoreceu as exportações brasileiras, mas impactou negativamente o nível geral de preços. Para Singer, essa mudança se explica não apenas por razões econômicas – o fim do ciclo das *commodities* e a queda na arrecadação, com impactos negativos nas contas públicas –, mas também por motivações políticas: o isolamento da presidente, que havia contrariado interesses robustos do setor bancário/rentista brasileiro em seu primeiro mandato, levou seu governo a rever sua postura, no segundo mandato, ensaiando uma aproximação, que jamais se materializou (Singer, 2015).

Para além das disputas distributivas, no plano socioeconômico, vale destacar o progressivo isolamento da presidente Rousseff nas suas relações com o Legislativo, bem como a intensa articulação da opinião pública – apoiada por grandes conglomerados da imprensa e partidos de oposição – contra o seu governo. A adoção de uma estratégia de construção de uma "coalizão-baleia" no seu primeiro mandato (Santos, 2013), composta por grande número de partidos, oriundos de todas as vertentes do espectro político, levou o Executivo aa *perder* o poder de barganha frente aos partidos e correntes políticas, no Congresso Nacional. A *ameaça* de exclusão dos indisciplinados da base de sustentação ao governo, necessária à governabilidade no presidencialismo de coalizão brasileiro, foi retirada da mesa. Por isso, em vez da almejada "coalizão de segurança máxima", a tentativa de formação de uma coalizão supermajoritária, lado a lado com a deficiência na articulação política a partir do Palácio do Planalto, levaram à progressiva erosão da base de apoio parlamentar. O ponto alto do distanciamento entre Executivo e Legislativo foi a eleição de Eduardo Cunha para a presidência da Câmara dos Deputados, em 2015, a despeito do lançamento de candidatura própria por parte do

governo. Cunha aglutinou em torno da sua liderança, desde setores dos partidos aliados, insatisfeitos com o governo, até aqueles que pretendiam lançar uma agenda conservadora própria, requerendo para si a condução da agenda parlamentar.

Além disso, a chamada Operação Lava-Jato da Polícia Federal, que teve como foco o esquema de pagamento de propinas na Petrobras, envolvendo figuras do PT, de partidos aliados e de grandes empreiteiras, mobilizou a opinião pública contra o governo Rousseff. A presidente recém-empossada, embora não estivesse sob investigação, passou a ser alvo de protestos recorrentes, articulados, sobretudo, por setores que haviam sido derrotados por estreita margem de votos nas eleições presidenciais de 2014. Haja vista a guinada na política econômica em seu segundo governo, Rousseff viu-se isolada também entre o seu próprio eleitorado, que passou a reprovar o seu governo conforme o cenário econômico se deteriorava, registrando queda no PIB, aumento do desemprego e avanço da inflação.

Abriu-se, assim, uma conjuntura crítica propícia à articulação de uma coalizão de oposição contra o governo Rousseff, da qual faziam parte setores do empresariado financeiro e industrial – este sob liderança da Fiesp[13] –, alas conservadoras do Congresso Nacional e a classe média insatisfeita com a crise econômica e ideologicamente refratária ao PT. Nos dias que precederam o acolhimento do processo de *impeachment* no Congresso Nacional, entidades representativas do agronegócio também anunciaram seu apoio à derrubada da presidente[14]. Quando o PMDB, partido que até então se dividia entre o apoio e a oposição ao governo, uniu-se em torno da figura do vice-presidente Temer, tornou-se possível forjar a conspiração que levou ao *impeachment* da presidente Rousseff. O governo Temer voltou-se, desde o seu primeiro dia, para a reversão do legado neodesenvolvimentista, defendendo uma agenda de corte neoliberal que visava, ademais, reverter diversos dos direitos trabalhistas e sociais cristalizados na Constituição de 1988.

Essa breve exposição sobre o auge e o declínio do PT e do neodesenvolvimentismo, no Brasil, revela, do ponto de vista político, como a estratégia econômica adotada se insere no contexto do conflito distributivo no nível doméstico. Na

13. Considerando as políticas de apoio ao empresariado industrial implementadas pelo governo Rousseff em seu primeiro mandato, surpreende que a Fiesp tenha encabeçado – e financiado – parte importante da manifestações que precederam a queda da presidente eleita. O fator detonante da mobilização foi o anúncio, por parte do governo, da intenção de reintroduzir a cobrança da CPMF, o imposto sobre movimentações financeiras. Hipóteses sobre as razões mais profundas para o apoio do empresariado ao golpe contra Rousseff foram discutidas nos parágrafos anteriores.

14. O motivo detonador para o apoio do agronegócio ao *impeachment* foi, segundo relatos na imprensa, a aproximação do governo Rousseff aos movimentos sociais, aí incluído o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST). Faz-se necessário investigar, de modo mais cuidadoso, as razões profundas para o apoio do agronegócio à deposição da presidente.

próxima seção, voltamo-nos para a discussão do relacionamento Estado/atores empresariais – da indústria e do agronegócio – na formatação da agenda da política econômica externa.

## Estado, empresariado e agenda da política econômica externa

A partir da década de 2000, o Brasil registrou significativo aumento das exportações (MDIC, 2015), ao mesmo tempo em que experimentou um inédito protagonismo – na comparação com os demais países em desenvolvimento – na promoção de investimentos no exterior (*outward investment flows*) (CNI, 2013). Esses movimentos foram favorecidos por um contexto internacional caracterizado pela alta dos preços das *commodities,* durante a primeira década do século, e pelo aumento relativo da importância dos países intermediários em nível global.

A dinâmica da economia internacional, porém, não é capaz de explicar, por si só, os movimentos de expansão das exportações e dos investimentos brasileiros no exterior. Mudanças institucionais importantes foram promovidas no âmbito de diversas entidades do setor público, com objetivo de incentivar a internacionalização do capitalismo brasileiro. Essas ações foram articuladas tanto no eixo do relacionamento bilateral, visando abrir mercados ao empresariado brasileiro, como no eixo multilateral, com o maior protagonismo nos fóruns globais – com destaque para a OMC –, nos quais a diplomacia brasileira reivindica mudanças nas regras favoráveis aos interesses do empresariado nacional, sobretudo do agronegócio[15]. Ainda no âmbito dessa organização, o Brasil também tem trabalhado, junto ao Órgão de Solução de Controvérsias na defesa dos setores agroexportadores, prejudicados pela concessão de subsídios por parte da União Europeia e dos Estados Unidos.

Nesse contexto, o Itamaraty deixou de ser a instituição privilegiada na condução da política econômica externa. A incorporação de novos atores e de novas instituições ao processo decisório expressou-se no plano das relações multilaterais, observando-se a progressiva centralidade do Ministério da Agricultura nas negociações na OMC, particularmente a partir de 2005. O MAPA estabeleceu canais de articulação com atores interessados nas negociações em temas agrícolas, necessária à definição da posição negociadora do Brasil (Castro, 2014). Cumpre salientar que a posição do MAPA, porém, não foi unânime na definição da po-

15. Como se sabe, as negociações no âmbito da OMC passam por impasse há mais de uma década, o que tem levado à proliferação de arranjos de liberalização comercial à margem da organização. Esse fenômeno tem resultado na multiplicação de regras pouco consistentes entre si – entendidos por Bhagwati (2008) a partir da metáfora do *spaghetti bowl*.

sição negociadora do Brasil na OMC, durante os governos do PT, observando-se uma disputa entre este ministério, que privilegiava a abertura dos mercados às exportações agrícolas, e o Ministério do Desenvolvimento Agrário[16], que colocava em relevo a necessidade de se assegurar a segurança alimentar e a viabilidade econômica dos produtores familiares, o que requer a manutenção de determinadas políticas de proteção. Além destes, o Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio Exterior (MDIC) também atuou na definição da posição negociadora do Brasil na OMC, sendo responsável pela interlocução com o empresariado industrial.

Cabe destacar, mesmo assim, o protagonismo do Itamaraty nas negociações da OMC ocorridas em Cancun, em 2003, quando o Brasil somou-se à Índia na liderança em torno da construção do chamado G-20, coalizão composta por países em desenvolvimento que pretendiam fazer frente aos Estados Unidos e à União Europeia, particularmente na negociação de temas associados ao Acordo sobre Agricultura. O G-20 buscava bloquear as tentativas de manutenção da concessão de subsídios aos produtores agrícolas norte-americanos e europeus, o que gera distorções no comércio internacional bastante desfavoráveis aos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento.

Em Cancun, países em desenvolvimento com interesses positivos distintos – sendo alguns agroexportadores e outros importadores líquidos de alimentos – articularam-se para barrar um acordo que resultasse da articulação entre os interesses de Estados Unidos e União Europeia. A conformação do G-20 levou ao travamento das negociações e à afirmação do desejo de articular uma proposta própria por parte dos países em desenvolvimento no âmbito da Rodada Doha. Com o passar do tempo e a permanência dos impasses, porém, o Brasil acabou por se distanciar do G-20, em particular da posição indiana na defesa da introdução de salvaguardas especiais, aderindo em 2008 à proposta apresentada por Pascal Lamy, então Diretor-Geral da OMC. Carvalho explica esse distanciamento a partir da análise das pressões exercidas pelo empresariado do agronegócio brasileiro, favorável a uma agenda pró-liberalização que permitisse a expansão das exportações de *commodities* agrícolas (Carvalho, 2010).

A dinâmica por trás da definição da posição negociadora brasileira é reveladora das tensões entre os interesses políticos voltados para a projeção da liderança brasileira, no nível internacional, operando preferencialmente no âmbito da articulação sul-sul, e a promoção dos interesses do empresariado agroexportador. Há uma multiplicidade de atores (com diferentes interesses) e instituições que

16. Extinto durante o governo interino de Michel Temer.

interagem na definição da política econômica externa e na promoção da internacionalização do capitalismo brasileiro[17].

No plano do relacionamento bilateral, diversas instituições foram mobilizadas com objetivo de fomentar as exportações e os investimentos brasileiros, no exterior: Agência Brasileira de Promoção das Exportações e dos Investimentos (Apex-Brasil), voltada para organização de eventos como missões comerciais e feiras de negócios; BNDES, que concede linhas de financiamento às exportações e à internacionalização dos negócios brasileiros; Banco do Brasil, que concede financiamento à exportação (e também à importação). Cabe destacar também a importância da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) que busca articular diferentes ministérios para a definição da política comercial brasileira.

Dentre as instituições mencionadas, o BNDES passou a ocupar papel central, particularmente durante o governo Lula. O banco de fomento é responsável pela articulação das linhas de crédito, voltadas tanto para o mercado interno como a para o fomento às exportações, seja através da concessão de linhas de financiamento com taxas de juros atraentes, seja por meio de aquisições acionárias efetuadas pelo BNDES-Par. Sua atuação, durante presidência de Luciano Coutinho, passou a orientar-se pela política e promoção de "campeãs nacionais", isto é, da conformação de empresas capazes de competir internacionalmente em alto nível. Em entrevista concedida ao jornal Folha de S.Paulo, Coutinho justifica a política de campeãs nacionais:

> Como é que uma economia desenvolve empresas com operação e projeção internacional? Em cima dos setores competitivos. Quais são os setores naturalmente competitivos da economia brasileira? São setores produtores e processadores de commodities em geral, com algumas exceções, a exceção nossa é a Embraer. (Coutinho, 2014).

O ex-presidente do BNDES pontuou ainda que a crise de 2008-2009 criou ambiente propício à aquisição de ativos, no exterior, que se encontravam depreciados. Essa política impulsionou ainda a atuação do BNDES como financiador da internacionalização das empresas brasileiras. Diversas empresas foram beneficiadas pela concessão de linhas de financiamento e pela compra de ações por parte do BNDES-Par, que se converteram em peças fundamentais para sua entrada em mercados externos (Coutinho, 2014).

17. Lima e Milani destacam que as mudanças recentes levam à maior politização da política externa brasileira. Esse movimento, contudo, é permeado pela disputa entre aqueles que defendem a sua (desejável) democratização e a articulação de interesses que buscam a privatização da sua condução, particularmente na seara das relações econômicas (Lima; Milani, 2014).

As políticas de apoio à internacionalização do capitalismo brasileiro foram impactadas pela eleição de Rousseff. Conforme pontuamos na seção anterior, seu governo foi caracterizado pela ênfase na promoção de uma política de desenvolvimento "para dentro", marginalizando as iniciativas de promoção da inserção competitiva das empresas brasileiras no mercado internacional. Por um lado, as exportações perderam vigor com o fim do ciclo de alta dos preços das *commodities*, mas também em razão da adoção de uma política cambial errática, que mantinha o real sobrevalorizado, prolongando os problemas associados à baixa diversificação da pauta exportadora brasileira e à concorrência de manufaturados importados – com participação crescente dos produtos chineses – no mercado nacional. Por outro lado, embora as políticas de apoio à internacionalização das empresas brasileiras, ancoradas no BNDES, não tenham sido abandonadas, estas não foram aprofundadas. A capitalização do banco de fomento pelo Tesouro Nacional teve como objetivo estimular a concessão de crédito à produção no nível *doméstico*[18].

Cumpre salientar ainda que Rousseff revelou pouco apreço às negociações internacionais e aos protocolos diplomáticos que, na sua perspectiva, demoravam a apresentar resultados concretos. Nesse diapasão, a diplomacia presidencial, característica dos governos Cardoso e Lula, foi colocada em segundo plano. Rousseff deixou de participar de diversas missões diplomáticas, que passaram a ser conduzidas pelo vice-presidente Temer.

A derrubada de Rousseff expressa uma mudança profunda também nos rumos da política econômica externa. Embora não seja possível efetuar um diagnóstico preciso dos fatos que ainda se desenrolam, é significativo que o novo chanceler, José Serra, tenha ressaltado a importância das negociações bilaterais, marginalizando fóruns multilaterais (OMC) e regionais (MERCOSUL) nos quais a diplomacia brasileira, durante o governo Lula, buscou construir a sua liderança. Segundo o governo interino, as negociações bilaterais fazem-se necessárias para a promoção das exportações brasileiras. Já surgem, entretanto, vozes críticas no setor industrial brasileiro – Fiesp e CNI – contra a proposta de redução do MERCOSUL a uma área de livre comércio, o que poderia por em xeque o único *mercado cativo* aos produtos industriais brasileiros, no exterior (Itamaraty quer..., 25 jun.2016). Revelam-se, assim, as divergências no interior da coalizão que conspirou pela derrubada de Rousseff, não havendo consenso em torno da agenda econômica pretendida em substituição ao neodesenvolvimentismo, pelo menos no que respeita a sua interface com a agenda da política econômica externa.

18. Importa destacar também a estratégica de *desinternacionalização* da Petrobras: ativos no exterior foram postos à venda para geração de receita necessária à exploração do petróleo na camada pré-sal.

## Considerações finais

Neste ensaio, buscamos discutir o auge e o declínio do novo desenvolvimentismo no Brasil, destacando o impacto deste processo sobre a inserção internacional do país, de modo geral, e a articulação de políticas de apoio à internacionalização do capitalismo brasileiro, em particular. Diante dos acontecimentos recentes na conjuntura – a crise política parece ainda não encerrada – não pretendemos esgotar assuntos tratados nas seções anteriores – mudanças na ordem global; auge e declínio do novo desenvolvimentismo no Brasil; interlocução Estado/empresariado, nas diversas instâncias institucionais para a definição da agenda da política econômica externa – mas apontar a sua relevância no contexto da discussão proposta.

A partir dessa exposição, pretendemos esclarecer a importância das instituições e das coalizões na construção daquela que denominamos a agenda da política *econômica* externa. Pretendemos salientar, nesse enfoque particular, que o conjunto de análises a respeito da política externa, enquanto política pública, deve levar em consideração as tensões inerentes ao conflito distributivo nas relações capitalistas, havendo, necessariamente, a busca pela apropriação (privatização) da agenda. Reconhecendo a importância dos diversos autores que têm trabalhado com essa temática nos últimos anos (Carvalho, 2003; 2010; Garcia et al., 2013; Iglécias, 2007; Oliveira et al., 2011) pretendemos trazer a nossa contribuição, apontando os elementos que julgamos relevantes para uma agenda de pesquisa ainda em construção.

# Referências

BAHGWATI, Jagdish. *Termites in the Trading System: How Preferential Agreements Undermine Free Trade*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

BASTOS, Pedro Paulo. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 779-810, dez. 2012.

BOSCHI, Renato. Instituições, trajetórias e desenvolvimento: uma discussão a partir da América Latina. In: BOSCHI, Renato (org.) *Variedades de Capitalismo, Política e Desenvolvimento da América Latina*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2011.

BOSCHI, Renato; GAITÁN, Flavio. Intervencionismo estatal y políticas de desarrollo en América Latina. In: 6º ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA – ABCP, 2008. Campinas. *Anais...* Campinas: ABCP, 2008. Disponível em: ‹http://201.48.149.88/abcp2008/arquivos/22_7_2008_15_58_2.pdf›. Acesso em: 12 set.2012.

BOSCHI, Renato; GAITÁN, Flavio. Capacidades estatais e a dimensão político-institucional: um modelo analítico para focalizar as trajetórias recentes do Brasil e da Argentina. In: BOSCHI, Renato.; BUSTELO, Santiago (org.). *Brasil e Argentina: políticas e trajetórias de desenvolvimento*. E-papers: Rio de Janeiro, 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio Exterior. *Balança Comercial Brasileira: dados consolidados 2014*. Disponível em:

‹http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=4761›. Acesso em: 14 jul. 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.20, n.3, p.05-24, jul./set. 2006.

CARDOSO, Adalberto. 'Conluio antidistributivo' puniu Dilma, e campanha será mais radicalizada, diz sociólogo (Entrevista). *Folha de São Paulo*, São Paulo, 07 jun. 2014. Disponível em: ‹http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/06/1466547-conluio-antidistributivo-puniu-dilma-e-campanha-sera-mais-radicalizada-diz-sociologo.shtml›. Acesso: 08 jun.2014.

CARVALHO, Maria Izabel. Estruturas Domésticas e Grupos de Interesse: a Formação da Posição Brasileira para Seattle. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 25, n.2, p. 363-401, 2003.

CARVALHO, Maria Izabel. Condicionantes Internacionais e Domésticos: o Brasil e o G-20 nas negociações agrícolas da Rodada Doha. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Reio de Janeiro, v.53, n.02, p.404-445, 2010.

CASON, Jeffrey; POWER, Timothy. Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula. *International Political Science Review*, v.30, n.02, p. 117-140, 2009.

CASTRO, Carolina. Brazil's Cooperation with Sub-Saharan Africa in the Rural Sector: the international circulation of instruments of public policy. *Latin American Perspectives*, v.41, n.75, 2014.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Os investimentos brasileiros no exterior: Relatório 2013*. Brasília: CNI, 2013.

COUTINHO, Luciano. Entrevista. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 10 abr.2014.

ERBER, Fábio. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v.31, n.01, p.31-55, mar. 2011.

FARIA, Carlo Aurélio. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. *Contexto Internacional*, v.34, n.1, p. 311-355, 2012.

GARCIA, Ana; KATO, Karina; FONTES, Camila. *A história contada pela caça ou pelo caçador? Perspectivas sobre o Brasil em Angola e Moçambique*. Informe PACS/MISEREOR, 2013.

GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto. (Ed.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.

GONÇALVES, Reinaldo. *Novo Desenvolvimentismo e Liberalismo Enraizado*. 2010. Disponível em: ‹http://www.bresserpereira.org.br/terceiros/novo%20desenvolvimentismo/12.08.Goncalves,R-Novo_desenvolvimentismo_e_liberalismo_enraizado.pdf›. Acesso em: 03 set.2012.

IGLÉCIAS, Wagner. O empresariado do agronegócio no Brasil: ação coletiva e formas de atuação política – as batalhas do açúcar e do algodão na OMC. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v.28, p.75-97, jun. 2007.

LIMA, Maria Regina. Instituições democráticas e política exterior. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 22, n.2, p. 265-303, 2000.

LIMA, Maria Regina. Relações interamericanas. A nova agenda sul-americana e o Brasil. *Lua Nova*, São Paulo, n.90, 2013.

LIMA, Maria Regina. "Autonomia na Dependência": A Agência da Política Externa. *Boletim OPSA*, n.01, jan./mar.2015.

LIMA, Maria Regina; HIRST, Monica. Brazil as an intermediate State and regional power: action, choice and responsibilities. *International Affairs*, v.82, n.1, 2006.

LIMA, Maria Regina; MILANI, Carlos. *Privatização ou democratização da Política Externa Brasileira?* Carta Maior, 01 abr.2014. Disponível em:

‹http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/Privatizacao-ou-democratizacao-da-Politica-Externa-Brasileira-/6/30632›. Acesso em 10 abr.2014.

LIMA, Maria Regina; SANTOS, Fabiano. O Congresso e a Política de Comércio Exterior. *Lua Nova*, n. 52, p. 121-149, 2001.

MALAMUD, Andres. A leader without followers? the growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy. *Latin American Politics and Society*, v. 53, n.03, 2011.

MERCADANTE, Aloízio. *As Bases do Novo Desenvolvimentismo no Brasil:* análise do governo Lula (2003-2010). 2010. 537f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

MILANI, Carlos.; PINHEIRO, Letícia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 35, n.01, p. 11-41, 2013.

OLIVEIRA, Amâncio; ONUKI, Janina; MANCUSO, Wagner. Política comercial, instituições e grupos de interesse. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB*, v. 72, p. 41-54, 2011.

OREIRO, José Luís. Muito além do tripé: proposta de um novo regime de política macroeconômica para dobrar a renda per-capita em 20 anos. In: BARBOSA, Nelson et al. (Org.). *Indústria e Desenvolvimento Produtivo no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

SANTOS, Fabiano; VILAROUCA, Márcio. Adesão da Venezuela ao Mercosul: Des-ideologizar como forma de atingir o interesse nacional. *Papéis Legislativos*, n.04, ago. 2007.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. De officis. Entrevista a Christian Lynch. *Insight Inteligencia*, Rio de Janeiro, ano XV, n.60, jan./fev./mar. 2013.

SICSÚ, João; PAULA, Luís Fernando; MICHEL, Renaut. Por que Novo Desenvolvimentismo? *Revista de Economia Política*, São Paulo, v.27, n.04, p. 507-524, out./dez. 2007.

SINGER, André. Cutucando onças com varas curtas. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 102, p. 43-71-71, 2015.

TUSSIE, Diana. Os imperativos do Brasil no desafiador espaço regional da América do Sul: uma visão da economia política internacional. *Lua Nova*, São Paulo, n.90, 2013.

WALLERSTEIN, Immanuel. Mudando a geopolítica do sistema-mundo: 1945-2025. In: SADER, Emir.; DOS SANTOS, Theotônio. (Coord.). *A América Latina e os desafios da globalização: ensaios em homenagem a Ruy Mauro Marini*. Rio de Janeiro: Ed. PUC Rio e São Paulo: Boitempo, 2009.

## Texto de jornal

ITAMARATY QUER MERCOSUL flexível para destravas acordos comerciais. *Folha de São Paulo*, 23 jun.2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/06/1785036-itamaraty-quer-mercosul-flexivel-para-destravar-acordos-comerciais.shtml>. Acesso: 23 jun.2016.

CAPÍTULO

# 2

# A elite empresarial nos governos kirchneristas, Argentina (2003-2015)[1]

*Alejandro Gaggero*
*Martín Schorr*

Em 10 de dezembro de 2015 aconteceu, na Argentina, algo muito mais importante que uma troca de presidente. Com a assunção de Mauricio Macri, encerrou-se um período relativamente prolongado para a história nacional, cuja gênese remonta à aguda e muito regressiva crise econômica, política e social que marcou o fim da convertibilidade e, com ela, o da longa experiência neoliberal (1976-2001). Depois do breve interregno de Eduardo Duhalde que, pelo que implicou, resultou decisivo em muitos sentidos (drástica queda dos salários, marcada redefinição dos preços e das rentabilidades relativas, fortes transferências de rendas a distintos fatores do poder econômico), a etapa 2003-2015 esteve assinalada pelos governos de Néstor Kirchner (um mandato) e de Cristina Fernández de Kirchner (dois períodos).

Entre outras coisas, o ciclo kirchnerista associou-se a uma mudança significativa na orientação da intervenção estatal, em geral, e das políticas econômicas em particular, e, além disso, à difusão e certa generalização de um discurso que, em numerosos aspectos, foi diametralmente oposto ao vigente sobre o neoliberalismo. Um dos eixos centrais desse *corpus* de ideias e argumentações é que de 2003 em diante ter-se-ia assistido a uma transformação substantiva do modelo de acumulação, deixando para trás boa parte dos legados críticos do neoliberalismo.

1. Tradução do espanhol por Andrea Ribeiro.

Nesse marco, de âmbitos distintos, foi-se gerando vasta produção acadêmica que tende a caracterizar o kirchnerismo em sua especificidade e em relação com as continuidades e rupturas que apresentou nos anos 1990 sob diversos ângulos do modelo de acumulação (evolução macroeconômica, desempenhos setoriais, perfil de especialização e inserção internacional, posicionamento externo, mercado de trabalho, distribuição da renda, etc.). Não obstante, existe uma temática onde essa produção não foi tão abundante: aquela que se refere à análise da trajetória efetiva do poder econômico[2].

É precisamente nessa linha que se inscreve esse trabalho, cujo objetivo principal é indagar quais os setores economicamente dominantes, durante os governos kirchneristas, e quais os traços distintivos das distintas frações do grande capital.

Para tanto, o universo de análise focaliza a elite ou cúpula empresarial: trata-se das duzentas empresas de maior faturamento anual que atuam nos distintos setores da atividade econômica (com exceção do financeiro e do agropecuário, salvo aquelas companhias que se dedicam a comercialização de grãos, que foram incluídas no painel). A base de dados elaborada cobre o período 2001-2014 e contém, para cada firma, dados de vendas totais (em pesos correntes) e exportações e importações (em dólares)[3].

Além dessa introdução, o trabalho se estrutura da seguinte maneira. Na Seção I, avalia-se a dinâmica que assumiu durante os governos do kirchnerismo a *concentração econômica global* (medida pelo peso da elite empresarial no PIB total), procurando discernir as distintas etapas e os fatores que concorrem para explicar seu comportamento. Na Seção II, o olhar recai sobre as principais mudanças verificadas no período estudado, em termos de perfil setorial da cúpula. A Seção III questiona a trajetória das diferentes frações de capital que convivem no interior das firmas líderes (estrangeiras, privadas nacionais, associações e empresas estatais). Fecham o trabalho, algumas breves conclusões.

---

2. Entre as contribuições existentes, cabe destacar as de Arceo, González e Mendizábal (2010), Azpiazu, Manzanelli e Schorr (2011), Burachik (2010), Gaggero e Schorr (2016), Gaggero, Schorr e Wainer (2014), Ortiz e Schorr (2007), Peralta Ramos (2007), PNUD (2009), Schorr, Manzanelli e Basualdo (2012) e Wainer (2013).

3. A elaboração da mencionada base supõe um árduo processo de compilação e sistematização de informação básica. Em uma primeira instância trabalha-se com dados procedentes dos balanços empresariais, que, em uma segunda etapa, são complementados a partir do uso e da compatibilização de fontes diversas e heterogêneas como as revistas *Mercado e Prensa Económica*, dados da Comisión Nacional de Valores e do sistema de informação Nosis.

## A concentração econômica nos governos kirchneristas
## Evolução e principais fatores explicativos

Uma primeira dimensão de análise do desenvolvimento da elite empresarial, durante o ciclo kirchnerista, é a que focaliza a evolução do peso das firmas líderes no conjunto da economia argentina.

Diante da falta de informação de base confiável sobre o comportamento do valor bruto da produção total a preços correntes, decidiu-se recorrer a um indicador *proxy* que apesar de não permitir ponderar com exatidão a gravitação real das maiores companhias do país, pode oferecer alguns interessantes elementos de juízo de forma a estabelecer certa ordem de magnitude e, ao mesmo tempo, apreciar a evolução da *concentração econômica global* ao final do período 2001-2014. Para tanto, procedeu-se da seguinte maneira: às vendas anuais das empresas do painel aplicou-se o coeficiente valor agregado bruto (VAB)/valor bruto de produção (VBP) a partir da *Encuesta Nacional a Grandes Empresas* (ENGE) que o INDEC elabora de forma periódica[4]. Assim, sob certos pressupostos, mostrou-se possível estimar o VAB gerado pelas firmas que compõem o universo das 200 líderes a preços correntes e comparar esses registros com os dados correspondentes à estimativa oficial do PIB (também em valores correntes). No Quadro nº1 estão os resultados do exercício mencionado.

**Quadro 1.** Argentina. Evolução da participação da cúpula empresarial local* no PIB total** segundo segmentos ordenados, 2001-2014 (em porcentagens)

| | As 200 | Primeiras 50 | Segundas 50 | Segundas 100 |
|---|---|---|---|---|
| 2001 | 15,7 | 9,8 | 3,0 | 2,9 |
| 2002 | 25,9 | 16,5 | 4,9 | 4,6 |
| 2003 | 21,4 | 13,8 | 4,0 | 3,6 |
| 2004 | 20,3 | 12,7 | 3,9 | 3,7 |
| 2005 | 19,8 | 12,6 | 3,6 | 3,6 |

4. A ENGE reúne informação sobre as 500 maiores empresas do país com critério similar ao utilizado, neste estudo, no que se refere à cobertura setorial das firmas. A respeito, valem dois esclarecimentos. O primeiro é que, com o apoio dos desenvolvimentos metodológicos e das constatações de uma pesquisa anterior (Schorr, 2004), assimila-se o VBP com as vendas das empresas. O segundo é que, no período 2001-2014, o coeficiente VAB/VBP das 500 companhias líderes atingiu a média de 40%, com um valor máximo de 44,2%, em 2002, e um mínimo de 38,4%, em 2008.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 2006 | 19,7 | 12,5 | 3,7 | 3,5 |
| 2007 | 18,9 | 11,9 | 3,5 | 3,4 |
| 2008 | 18,3 | 11,6 | 3,4 | 3,4 |
| 2009 | 17,4 | 10,9 | 3,3 | 3,3 |
| 2010 | 17,6 | 11,1 | 3,3 | 3,2 |
| 2011 | 17,9 | 11,1 | 3,4 | 3,4 |
| 2012 | 18,7 | 11,5 | 3,7 | 3,5 |
| 2013 | 20,0 | 12,7 | 3,7 | 3,6 |
| 2014 | 18,5 | 11,9 | 3,2 | 3,3 |

*Trata-se das 200 maiores empresas do país de acordo com suas respectivas vendas anuais (não inclui firmas do setor financeiro e do agropecuário, salvo as orientadas à comercialização de grãos).

** Para estimar a participação das empresas da cúpula no PIB total utilizou-se o seguinte procedimento metodológico: às vendas agregadas aplicou-se o coeficiente valor agregado bruto (VAB)/valor bruto de produção (VBP) de cada ano correspondente ao painel das 500 firmas que formam a*Encuesta Nacional a Grandes Empresas* do INDEC (as vendas são consideradas um indicador *proxy* do VBP). Deste modo foi possível estimar o VAB gerado pelas empresas da cúpula.

Fonte: Elaboração própria com base nas informações dos balanços empresariais, revistas Mercado ePrensa Económica, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas e INDEC.

Sob essa perspectiva, conclui-se que em 2014 a participação das empresas da elite no PIB total foi de 18,5%. Trata-se de uma ponderação que é quase três pontos percentuais superior à de 2001, momento auge de um longo período de neoliberalismo extremo que, entre outras coisas, trouxe consigo um incremento notável na *concentração econômica global* (Azpiazu e Schorr, 2010; Gaggero, Schorr e Wainer, 2014). Ao estratificar a cúpula em três segmentos, de acordo com a posição que ocupam as firmas no ranking, comprova-se que a maior incidência dos oligopólios líderes, no conjunto da economia nacional, foi puxada fundamentalmente pelo grupo das 50 empresas de maior envergadura.

Contudo, ao avaliar o desempenho do indicador construído durante o período estudado é possível diferenciar três etapas:

- No contexto de uma crise econômica profunda, sumamente regressiva e marcada pela brusca redefinição dos preços e das rentabilidades relativas da economia em favor dos setores produtivos (em particular os vinculados a processamento e exportação de *commodities*), em 2002, o indicador cresceu muito fortemente (quase dez pontos percentuais, com o papel destacado das empresas que integram o núcleo seleto das "50 primeiras")[5];
- A partir daí e até 2009, assiste-se a um retrocesso na *concentração econômi-*

5. Desde distintas perspectivas analíticas, a dinâmica da economia argentina no cenário da crise e da saída da convertibilidade foi abordada, entre outros, pelos estudos de Bonnet (2015), Cantamutto e Wainer (2013), López (2015) e Piva (2015).

*ca global*; contudo, o indicador encontra-se neste ano em um nível mais folgado que em 2001. Isto, de acordo com uma expansão pronunciada da economia doméstica que tendeu a difundir-se, com seus altos e baixos, ao longo de todo o tecido produtivo e associou-se, entre outros elementos, à vigência de um "dólar alto" (até 2007/2008), termos de troca favoráveis para o país, melhoras importantes em matéria distributiva depois da drástica retração da participação dos trabalhadores na renda que permitiu a "saída pela desvalorização" da convertibilidade, e a existência dos denominados "superávit gêmeos" (externo e fiscal)[6]; e

- De 2009 em diante, o indicador retoma rota de expansão, novamente sob a liderança das "50 primeiras", no marco de uma economia em franca desaceleração em relação à etapa anterior (inclusive com três anos recessivos como 2009, 2012 e 2014), a interrupção e, também em alguns anos, o retrocesso das melhoras na distribuição de renda no calor de elevado ritmo inflacionário e o "reaparecimento" da restrição externa como problemática estrutural crítica em paralelo com uma apreciação cambial persistente e a irrupção de mudanças relevantes no cenário internacional (queda da demanda e dos preços dos principais produtos de exportação da Argentina, com a consequente deterioração dos termos de troca)[7].

Uma vez definidos os traços distintivos da evolução da *concentração econômica global*, na última década e meia, vale perguntar sobre alguns dos principais fatores que, em distintos momentos, podem ter servido de base para um melhor desempenho relativo das grandes firmas (em especial das "50 primeiras") *vis-à-vis* o conjunto da economia argentina. E, por essa via, potencializar o processo de concentração econômica. A respeito, as evidências disponíveis são múltiplas e permitem identificar os seguintes elementos:

- o incremento da taxa bruta de exploração diante da fenomenal queda dos salários ocorrida em 2002/2003, assim como a considerável apropriação de excedente que muitos oligopólios líderes internalizaram a partir da redefinição dos preços relativos e do processo inflacionário que marcou o início do novo esquema econômico;
- a intensa centralização do capital que teve lugar no marco da crise e do abandono da convertibilidade e, [de forma] mais atenuada, nos anos posteriores;
- em favor do seu poder de mercado em uma diversidade de âmbitos produ-

6. Sobre a evolução da economia local nestes anos, veja-se, por exemplo, os estudos do CENDA (2010), Curia (2014), Kosacoff (2008), Kulfas (2016) e Mercatante (2015).

7. Com relação a esta etapa, sugere-se consultar as pesquisas de Damill e Frenkel (2015), Manzanelli, Barrera, Belloni e Basualdo (2014) e Schorr e Wainer (2015).

tivos centrais para o funcionamento da economia nacional, assim como de diferentes ações e omissões estatais, a possibilidade que costumam ter várias empresas líderes de captar excedentes de modo diferenciado; no caso, mediante imposição de condições econômicas e financeiras a seus fornecedores e/ou, em muitos casos, a partir da fixação oligopolista de preços em cenários de relativa "reticência de investimentos";

- a integração de muitas firmas da cúpula a unidades empresariais complexas de tipo *holding* que costumam contar com um amplo leque de opções em matéria técnico-produtiva, comercial e financeira, sobretudo, durante as fases recessivas ou "*de meseta*"[8] do ciclo econômico (situação que é potencializada no caso das [firmas] controladas por capitais estrangeiros pela sua relação com as respectivas matrizes e/ou filiais);
- o fato de que um número importante das empresas que integram a elite do poder econômico local foram favorecidas por distintos "âmbitos privilegiados de acumulação" (Castellani, 2009) gerados ou recriados na etapa analisada. Entre outros, destaca-se a promoção de investimentos estabelecidos com a Lei Nº 25.924 e normas complementares, que teve entre seus principais beneficiários, um punhado de grandes firmas dos setores mais importantes da estrutura industrial (alumínio e aço, processamento de soja e outras agroindústrias, derivados de petróleo e o segmento final do setor automotivo). Também sobressai a manutenção do esquema preferencial para a indústria automotiva e a prorrogação dos prazos de vigência dos variados benefícios que vigoram na promoção à Terra do Fogo (neste último caso, deve-se agregar que, particularmente entre 2009 e 2013, o "ciclo de negócios" das empresas montadoras de produtos eletrônicos de consumo, radicadas na ilha, foi estimulado por diversas vias adicionais: impulso ao crédito pessoal para consumo, novas isenções tributárias, plano "*conectar igualdad*", restrições a importações, etc.). Por último, encontra-se uma ampla gama de subvenções estatais a diversas atividades vinculadas a capitais oligopolistas (por exemplo, os subsídios de taxa de juros no *Programa de Financiamento Productivo del Bicentenario* e às companhias prestadores de serviços públicos, ou os contratos de obra pública), assim como a manutenção ou ampliação de privilégios para as grandes firmas petroleiras e de mineração;
- a inserção de muitas empresas da cúpula nos setores produtivos mais favorecidos pelo esquema econômico do período estudado (é o caso, em dis-

8. Nota da tradutora: literalmente, meseta significa planalto em português. Optou-se por manter o original na falta de uma expressão semelhante.

tintos momentos, do petróleo e da mineração metálica, várias *commodities* procedentes do agro e das indústrias alimentícia, metálica básica e química, de autopeças e a eletrônica de consumo), assim como na construção, em grande escala, e vários setores terciários favorecidos pelo "efeito riqueza" associado ao crescimento econômico que se verificou durante vários anos (telefonia móvel, televisão a cabo, medicina privada, hipermercados, venda de eletrodomésticos, etc.); e

- em um quadro marcado pela ausência de mudança estrutural no perfil de especialização produtiva e de inserção internacional da economia argentina, a importante inserção exportadora de muitas das grandes companhias em favor do "dólar alto" até 2007/2008 e a vigência de mercados externos, em expansão por um lapso temporal relativamente estendido (tanto em preços como no que se refere às quantidades demandadas)[9].

Em relação a este último ponto, os dados que oferece o Quadro 2 permitem concluir que, em 2014, a elite empresarial deu conta de quase 62% das exportações totais da Argentina, depois de alcançar seu ponto máximo de participação em 2005 (78,5%). Trata-se de um elevado nível de concentração econômica das vendas externas, máxime se se considera que praticamente a totalidade dessa participação é explicada pelas "50 primeiras". Desse modo, tudo isso torna relevante considerar a centralidade que assumiram os "dólares comerciais" na sustentação, durante vários anos, da etapa analisada de um dos "pilares do modelo": o superávit comercial e o da conta corrente da balança de pagamentos.

**Quadro 2.** Argentina. Evolução da participação da cúpula empresarial local* nas exportações totais segundo segmentos ordenados**, 2001-2014 (em porcentagens)

| | As 200 | Primeiras 50 | Segundas 50 | Segundas 100 |
|---|---|---|---|---|
| 2001 | 64,2 | 58,3 | 5,8 | 0,1 |
| 2002 | 72,2 | 63,9 | 7,8 | 0,6 |
| 2003 | 76,3 | 69,3 | 6,7 | 0,4 |
| 2004 | 75,3 | 67,5 | 7,4 | 0,4 |
| 2005 | 78,5 | 70,6 | 7,2 | 0,7 |
| 2006 | 74,3 | 66,5 | 7,3 | 0,5 |

9. Sobre os elementos apontados, consultar Azpiazu (2008), Cassini (2015), González e Manzanelli (2012), Kozak (2014), Manzanelli e Schorr (2013), Porta, Fernández Bugna e Moldovan (2009), Porta, Santarcángelo e Schteingart (2014), Schorr (2018) e Schorr e Porcelli (2014).

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 2007 | 68,2 | 64,1 | 4,1 | 0,0 |
| 2008 | 74,4 | 68,7 | 5,6 | 0,1 |
| 2009 | 70,2 | 65,4 | 4,7 | 0,1 |
| 2010 | 71,5 | 66,4 | 5,0 | 0,1 |
| 2011 | 65,5 | 61,9 | 3,6 | 0,0 |
| 2012 | 66,7 | 61,6 | 5,0 | 0,2 |
| 2013 | 61,4 | 56,8 | 4,5 | 0,1 |
| 2014 | 61,9 | 57,4 | 4,5 | 0,1 |

*Trata-se das 200 maiores empresas do país de acordo com suas respectivas vendas anuais (não inclui firmas do setor financeiro e do agropecuário, salvo as orientadas à comercialização de grãos).

**As empresas do painel estão ordenadas em função de suas respectivas exportações anuais.

Fonte: Elaboração própria com base na informação dos balanços empresariais, revistas Mercado e Prensa Económica, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, INDEC e Nosis.

Ainda que mais adiante se aprofunde a questão, cabe adiantar que esse grupo seleto está integrado, substancialmente, pelas principais comercializadoras e/ou processadoras de grãos, em particular de soja (Aceitera General Deheza, Cargill, Bunge, Louis Dreyfus, Nidera, Vicentín, Asociación de Cooperativas Argentinas, Noble, ADM, etc.), os terminais automotores (Toyota, Volkswagen, Ford, Fiat Auto, General Motors, Renault, Mercedes Benz, Peugeot-Citroen, Honda), algumas firmas líderes de distintos segmentos da indústria alimentícia (Molinos-Río de la Plata, Molfino, Arcor, Sancor, Peñaflor, Mastellone Hermanos, Nestlé), várias petroleiras (Pan American Energy, YPF, Shell, Esso, Petrobras, Tecpetrol), um par de mineradoras (Minera Alumbrera, Cerro Vanguardia), três companhias do oligopólio siderúrgico e uma do monopólio de alumínio (Siderar, Siderca y Acindar no primeiro caso, Aluar, no segundo) e empresas de distintos setores da produção químico-petroquímica (Dow, PBB Polisur, Unilever, Compañía Mega, Monsanto, Bayer, Procter & Gamble).

Esta elevada concentração da especialização exportadora do país em torno de poucas grandes empresas e atividades é o que permite explicar o sucedido a partir de 2012. Depois de um longo período inicial de forte incremento no peso da elite empresarial, a rigor das "50 primeiras", nas exportações agregadas (2001-2005) e de um comportamento flutuante desde então, até 2012, no transcurso do último triênio estudado observou-se uma queda de, aproximadamente, cinco pontos percentuais na incidência das grandes firmas nas vendas externas da Argentina (que entre 2012 e 2014 declinaram mais de 11%: passaram de 80.927 a 71.936 milhões de dólares). Na explicação desse declínio exportador, sobretudo

das grandes firmas, concorrem fatores de índole externa (deterioração dos termos de troca e menor demanda mundial como efeito da crise internacional em geral, e a situação econômica imperante no Brasil e na China, em particular), e, também de natureza interna (redução dos saldos exportáveis com raiz na crise energética e certa "reticência" em liquidar exportações de parte de diversos setores empresariais altamente concentrados diante do atraso cambial, das expectativas de desvalorização e a restrição externa imperante)[10].

A dependência estrutural que se apresenta na economia nacional, relativa aos grandes fornecedores de divisas pela via exportadora, fica evidente de modo adicional quando se avalia a evolução entre 2001 e 2004 da balança comercial da Argentina, da dos diferentes estamentos da elite empresarial e da correspondente ao "resto da economia" (Quadro 3).

**Quadro 3.** Argentina. Evolução do saldo comercial total e do correspondente à cúpula empresarial local* e ao "resto da economia", 2001-2014 (em milhões de dólares)

| | Total país | As 200 | Primeiras 50 | Segundas 50 | Segundas 100 | Resto da economia |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | I | II | | | | I-II |
| 2001 | 6.223 | 10.712 | 7.880 | 2.141 | 691 | -4.488 |
| 2002 | 16.661 | 14.915 | 12.024 | 1.678 | 1.213 | 1.746 |
| 2003 | 16.088 | 17.810 | 15.675 | 1.094 | 1.041 | -1.722 |
| 2004 | 12.130 | 16.546 | 14.232 | 1.588 | 726 | -4.416 |
| 2005 | 11.700 | 18.983 | 16.935 | 1.588 | 459 | -7.283 |
| 2006 | 12.393 | 20.754 | 17.317 | 3.372 | 66 | -8.362 |
| 2007 | 11.273 | 22.296 | 21.123 | 3.081 | -1.909 | -11.023 |
| 2008 | 12.556 | 33.779 | 27.714 | 5.019 | 1.047 | -21.223 |
| 2009 | 16.886 | 27.111 | 22.500 | 2.991 | 1.619 | -10.225 |
| 2010 | 11.395 | 31.667 | 29.458 | 811 | 1.398 | -20.273 |
| 2011 | 10.013 | 31.956 | 32.290 | 1.003 | -1.337 | -21.943 |

10. Entre os anos mencionados, muitas empresas da cúpula diminuíram suas exportações. Dentre as mais relevantes figuram várias agroindustriais (Cargill, Louis Dreyfus, ADM, Molinos Río de la Plata, Alfred Toepfer, Bunge e Vicentín), três automotivas (Volkswagen, Peugeot-Citroen e General Motors), Minera Alumbrera e a petrolífera Pan American Energy.

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2012 | 12.419 | 32.164 | 27.055 | 4.044 | 1.064 | -19.745 |
| 2013 | 8.003 | 23.200 | 20.562 | 4.199 | -1.561 | -15.197 |
| 2014 | 6.687 | 24.799 | 21.725 | 1.965 | 1.110 | -18.112 |

*Trata-se das 200 maiores empresas do país de acordo com suas respectivas vendas anuais (não inclui firmas do setor financeiro e do agropecuário, salvo as orientadas à comercialização de grãos).

Fonte: Elaboração própria com base na informação dos balanços empresariais, revistas Mercado e Prensa Económica, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, INDEC e Nosis.

A partir deste recorte analítico percebe-se que, sob os governos do kirchnerismo, a cúpula registrou saldos comerciais fortemente superavitários, enquanto o "resto da economia" operou com desequilíbrios pronunciados. Por exemplo, em 2014, o painel das 200 líderes teve, em termos agregados, saldo positivo que beirou os 25 bilhões de dólares, ao passo que o déficit do "resto da economia" superou os 18 bilhões de dólares.

Além da consolidação de um poder de veto ostensivo em mãos das grandes firmas, tais heterogeneidades sugerem que o perfil estrutural e de especialização de muitas delas contrasta marcadamente com o dos demais segmentos empresariais que, em sua maioria, apresentam debilidade evidente. Entre outras coisas, esta se associa às características da reestruturação econômico-industrial do período 1976-2001 (Azpiazu e Schorr, 2010) e a certos traços do projeto econômico implementado nos últimos anos (Gorenstein, 2012). E, adicionalmente, ao fato de que estes atores desenvolveram suas atividades em setores muito mais expostos à concorrência de produtos importados, apresentam diversas dificuldades estruturais para substituir insumos e bens de capital importados por similares de origem doméstica e/ou para exportar. Nesse cenário, devem enfrentar variados, complexos e, em geral, adversos "fatores de contexto interno" (institucionais, normativos, financeiros, etc.) em ambiente de abertura econômica como os que caracterizam a atual fase do capitalismo em escala global (Arceo, 2011).

Em sintonia com os desenvolvimentos prévios, as evidências proporcionadas pelo Quadro 3 são indicativas da existência de discrepâncias dentro da própria cúpula empresarial, em especial sobre o lugar determinante que no exitoso desempenho comercial externo ocupa o *núcleo duro,* formado pelas cinquenta firmas de maior envergadura: em 2014, o excedente comercial deste subconjunto de corporações líderes representou cerca de 90% do superavit do conjunto da cúpula. Entre outros fatores, a vigência de um "dólar alto" (até 2007/2008) e a presença de um cenário mundial favorável (em demanda e preços) levaram ao fortalecimento desse seleto grupo de capitais oligopolistas, em muitos casos, como sólidas plataformas exportadoras.

O destacado desempenho comercial externo das "50 primeiras", em 2014, é explicada, em essência, por um punhado de empresas vinculadas com o comércio e/ou industrialização de matérias primas agropecuárias (Aceitera General Deheza, Cargill, Bunge, Louis Dreyfus, Nidera, Vicentín, Asociación de Cooperativas Argentinas, Molinos Río de la Plata, Oleaginosa Moreno, Arcor, Mastellone Hermanos), o setor de hidrocarbonetos (Pan American Energy, YPF), a produção automotiva (Toyota, Ford), a siderúrgica (Siderca) e a químico-petroquímica (PBB Polisur, Unilever, Monsanto). Os vultosos superavits comerciais destas companhias contrastam com os déficits que tiveram outras companhias integrantes do grupo das cinquenta de maiores vendas do país, como várias automotivas (Mercedes Benz, Fiat Auto, General Motors, Renault, Peugeot-Citroen), a estatal energética Enarsa, Shell, Acindar, Siderar e uma das principais empresas do regime de promoção vigente na Terra do Fogo (Brightstar).

Das análises precedentes verifica-se a centralidade que na explicação das tendências analisadas, tem o *núcleo duro* da cúpula empresarial; por isso, a próxima seção está orientada a elucidar as principais alterações verificadas dentro das "50 primeiras" no transcurso do período estudado.

## O "NÚCLEO DURO" DA ELITE EMPRESARIAL

Para a caracterização do *núcleo duro* da cúpula empresarial podem-se vislumbrar diferentes exercícios analíticos. No que se segue compara-se a "foto" de 2001 com a de 2014, com vistas a detectar alguns traços distintivos do "filme" projetado entre esses anos. Mais especificamente, na comparação do perfil constitutivo das "50 primeiras" de fins da convertibilidade com o último ano da etapa abordada, aspira-se a identificar as principais transformações verificadas no seu interior e, nesse marco, sua configuração até o final do ciclo de governos kirchneristas.

Para isso, hierarquizou-se o painel das cinquenta firmas de maior faturamento anual, segundo sejam "estáveis", "incorporações" ou "desvinculações" desse *núcleo duro* da elite empresarial local, entre 2001 e 2014. Nesse sentido, o conjunto "estável" é composto por aquelas companhias que se mantiveram em ambos os anos dentro do *ranking* das "50 primeiras". A seu turno, as "incorporações" estão conformadas por "nascimentos" de empresas, em função do crescimento do faturamento (seja porque as firmas estiveram previamente no painel das duzentas com maiores vendas anuais ou não) e/ou da reestruturação de firmas existentes. Finalmente, as "desvinculações" podem produzir-se diante da diminuição das vendas das companhias, por fechamento, absorções, etc.

A informação encontrada no Quadro 4 permite concluir que, entre 2001 e

2014, o conjunto "estável" do *núcleo duro*, integrado por 35 firmas, aumentou, ao redor de quatro pontos percentuais, sua incidência no faturamento global da cúpula (em 2014 foi de 49,3%), situação que contrasta com a perda de importância relativa nas vendas resultantes do saldo líquido das "incorporações" e das "desvinculações" (redução de 1,5 ponto percentual). Isto sugere uma consolidação do predomínio econômico que exercem as empresas "estáveis". Trata-se de corporações líderes que foram amplamente fortalecidas pela mudança nos preços e nas rentabilidades relativas como resultado da "saída pela desvalorização" da convertibilidade, a evolução dos termos de intercâmbio por vários anos, certas características do fomento estatal sob os governos kirchneristas (incluindo a política de renda) e/ou o próprio caminho de evolução da economia[11].

**Quadro 4.** Argentina. Participação das 50 primeiras empresas nas vendas e nas exportações totais da cúpula empresarial local*e coeficiente de exportação e saldo comercial segundo condição de permanência, 2001 e 2014 (em porcentagens e milhões de dólares)

| | 2001 | | | | 2014 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | % vendas | % Expo | Coef. expo** | Saldo | % vendas | % Expo | Coef. expo** | Saldo |
| Total 50 primeiras | 62,3 | 64,5 | 18,1 | 7.880 | 64,4 | 72,8 | 23,8 | 21.725 |
| Estáveis 2001 e 2014*** | 45,7 | 58,5 | 22,3 | 7.098 | 49,3 | 59,1 | 25,3 | 20.038 |
| YPF (14) | 8,4 | 10,4 | 21,7 | 1.640 | 7,6 | 1,9 | 5,2 | 369 |
| Telecom Argentina (14) | 2,3 | 0,0 | 0,0 | -39 | 1,9 | 0,0 | 0,0 | -35 |
| Osde (14) | 1,1 | 0,0 | 0,0 | 0 | 1,8 | 0,0 | 0,0 | 0 |
| Aceitera General Deheza (14) | 1,2 | 4,9 | 70,8 | 818 | 1,8 | 7,0 | 81,3 | 3.128 |
| Carrefour (14) | 1,7 | 0,0 | 0,0 | -28 | 1,8 | 0,0 | 0,0 | 0 |
| Volkswagen (14) | 0,7 | 1,8 | 47,7 | -42 | 1,8 | 3,9 | 46,6 | -9 |
| Esso/Axion Energy (14) | 1,2 | 0,8 | 11,1 | -138 | 1,8 | 0,3 | 3,7 | 46 |
| Cargill (14) | 2,9 | 8,6 | 52,6 | 1.410 | 1,8 | 6,7 | 80,9 | 2.969 |
| Shell (14) | 2,4 | 0,9 | 6,4 | 44 | 1,7 | 0,4 | 4,4 | -1.005 |
| Ford (14) | 1,0 | 3,1 | 54,9 | 213 | 1,6 | 3,4 | 43,9 | 1.483 |
| Pan American Energy (14) | 0,8 | 1,4 | 31,3 | 227 | 1,6 | 2,7 | 36,2 | 1.199 |
| Molinos Río de la Plata (14) | 0,6 | 0,9 | 23,3 | 116 | 1,4 | 3,2 | 46,8 | 1.385 |

11. Daí que não é casual a maioria das empresas "estáveis" fazer parte das "50 primeiras", na totalidade dos anos do período 2001-2014.

| | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Claro (ex CTI) (12) | 0,6 | 0,0 | 0,0 | -47 | 1,4 | 0,0 | 0,0 | 0 |
| Asoc. de Coop. Arg. (14) | 1,2 | 1,4 | 21,3 | 220 | 1,4 | 3,3 | 49,0 | 1.420 |
| Arcor (7) | 1,1 | 1,0 | 15,2 | 107 | 1,4 | 0,7 | 10,8 | 240 |
| Bunge (14) | 0,9 | 4,7 | 93,2 | 805 | 1,4 | 6,6 | 99,0 | 2.956 |
| Telefónica de Argentina (14) | 2,6 | 0,0 | 0,0 | -76 | 1,4 | 0,0 | 0,0 | -48 |
| Telecom Personal (11) | 0,8 | 0,0 | 0,0 | -53 | 1,4 | 0,0 | 0,0 | -20 |
| Vicentín (14) | 0,6 | 2,9 | 83,1 | 499 | 1,3 | 3,5 | 54,8 | 1.536 |
| Siderar (14) | 0,8 | 1,7 | 38,4 | 168 | 1,2 | 0,4 | 6,8 | -298 |
| Louis Dreyfus (14) | 1,0 | 5,6 | 94,5 | 956 | 1,2 | 5,1 | 86,8 | 2.290 |
| Wal Mart (8) | 0,6 | 0,0 | 0,0 | -21 | 1,0 | 0,0 | 0,0 | -41 |
| Supermercados Coto(14) | 1,7 | 0,1 | 0,9 | -67 | 1,0 | 0,1 | 1,8 | 4 |
| Peugeot-Citroen (12) | 0,8 | 1,5 | 35,7 | -11 | 0,9 | 0,4 | 10,6 | -615 |
| Nidera (14) | 0,7 | 2,5 | 63,5 | 397 | 0,8 | 4,1 | 98,0 | 1.764 |
| Cervecería Quilmes (14) | 0,8 | 0,1 | 1,6 | -8 | 0,8 | 0,2 | 4,4 | 18 |
| Imp. y Exp. de la Patagonia (11) | 0,6 | 0,0 | 0,0 | -9 | 0,8 | 0,2 | 4,0 | 61 |
| Cencosud (Jumbo) (9) | 0,8 | 0,0 | 0,0 | -33 | 0,8 | 0,0 | 0,0 | -35 |
| Movistar (14) | 0,7 | 0,0 | 0,0 | -36 | 0,8 | 0,0 | 0,0 | -13 |
| Mastellone Hermanos (12) | 0,7 | 0,4 | 10,6 | 55 | 0,7 | 0,3 | 7,4 | 106 |
| Renault (11) | 0,6 | 0,4 | 12,5 | -127 | 0,7 | 1,1 | 33,4 | -179 |
| Unilever (14) | 1,0 | 0,3 | 5,9 | -1 | 0,6 | 0,9 | 30,8 | 301 |
| Monsanto (6) | 0,6 | 0,3 | 8,6 | -189 | 0,6 | 0,7 | 25,8 | 265 |
| Droguería del Sud (4) | 1,0 | 0,0 | 0,0 | 0 | 0,5 | 0,0 | 0,0 | 0 |
| Siderca (14) | 1,5 | 2,7 | 31,2 | 349 | 0,5 | 2,0 | 81,3 | 797 |
| Incorporações**** | - | - | - | - | 15,1 | 13,8 | 21,8 | 1.687 |
| Desvinculações***** | 16,6 | 6,0 | 6,3 | 781 | - | - | - | - |

* Trata-se das 200 maiores empresas do país de acordo com suas respectivas vendas anuais (não inclui firmas do setor financeiro e do agropecuário, salvo as orientadas à comercialização de grãos).

** Para o cálculo do coeficiente exportador considerou-se as vendas totais das empresas (expressas em pesos) em dólares de acordo com o tipo de câmbio oficial médio de cada ano, de forma que tanto o faturamento como as exportações são expressas na mesma unidade monetária.

*** Entre parentêsis consta a quantidade de anos do período 2001-2014 em que a empresa esteve entre as 50 maiores firmas da cúpula.

****Empresas que fizeram parte das 50 maiores da cúpula, em 2014, e não fizeram em 2001: Acindar, Brightstar, Cablevisión, Enarsa, Fiat Auto, Galeno, Garbarino, General Motors, Jumbo Retail, Mercedes Benz, Oleaginosa Moreno, PBB Polisur, Petrobras, Swiss Medical, Toyota.

*****Empresas que fizeram parte das 50 maiores da cúpula, em 2001, e não fizeram em 2014: Aysa (ex Aguas Argentinas),

Chevron San Jorge, Edenor, Edesur, Lotería Nacional, Metrogas, Pérez Companc, Sancor, Sideco Americana, Sistema Coca Cola, Supermercados Disco, Supermercados Libertad, Supermercados Norte, Transportadora de Gas del Sur.

Fonte: Elaboração própria com base nas informações dos balanços empresariais, revistas Mercado e Prensa Económica eNosis.

Entre as firmas "estáveis" mais destacadas figuram várias do setor petrolífero (YPF, Esso, Shell e Pan American Energy), as principais comercializadoras de grãos e produtos derivados (Aceitera General Deheza, Cargill, Asociación de Cooperativas Argentinas, Bunge, Vicentín, Louis Dreyfus e Nidera), prestadoras de serviço de telefonia fixa e móvel (Telecom Argentina, Claro, Telefónica de Argentina e Telecom Personal), grandes cadeias de comércio varejista (Carrefour, Wal Mart, Coto, Cencosud e Importadora y Exportadora de la Patagonia), quatro terminais automotrizes (Volkswagen, Ford, Peugeot-Citroen e Renault), importantes empresas do setor alimentício (Arcor, Molinos Río de la Plata e Cervecería Quilmes), uma companhia de planos de saúde (Osde) e duas da indústria siderúrgica (Siderca e Siderar).

Ao perguntar sobre o que sucedeu com as firmas que ingressaram e saíram do painel das "50 primeiras", entre 2001 e 2014, percebe-se a influência exercida pela reorientação do funcionamento da economia nacional depois do abandono da convertibilidade. Daí que entre as "desvinculadas", figurem muitas empresas de serviços públicos (Aysa, Edenor, Edesur, Metrogas e Transportadora de Gas del Sur), ao passo que, entre as "ingressantes", sobressaem várias companhias industriais que desenvolvem atividades especialmente promovidas e/ou consolidadas em termos estruturais depois da saída da convertibilidade (Acindar, Brightstar, Fiat Auto, General Motors, Mercedes Benz, Toyota e PBB Polisur), algumas de serviços (Cablevisión, Galeno e Swiss Medical) e duas petroleiras (Petrobras e a estatal Enarsa, que subiu no *ranking* das firmas líderes do país no calor da crise energética).

As evidências que constam no quadro de referência permitem comprovar adicionalmente um incremento considerável no peso das cinquenta maiores empresas nas vendas externas agregadas da cúpula (em 2014, representaram 72,8% frente a 64,5% de 2001), uma elevação no coeficiente médio de exportação (passou de 18,1% a 23,8%, no período estudado) e melhoras substantivas no resultado comercial externo (o superávit aumentou quase três vezes). Na explicação destas tendências concorrem basicamente dois processos:

- dentro das "estáveis" do *núcleo duro* destaca-se a maior ponderação nas exportações totais e os aumentos no superavit comercial que experimentaram muitas firmas relacionadas com o processamento de matérias primas do setor agropecuário (Molinos Río de la Plata, Aceitera General Deheza, Asociación de Cooperativas Argentinas, Bunge e Nidera) e a maior gravi-

tação exportadora da Volkswagen, Renault, Ford, Pan American Energy, Unilever e Monsanto. Trata-se, em todos os casos, de empresas com coeficientes de exportação superiores à média das "50 primeiras" (sobretudo no caso das agroindustriais); e

- a substituição de companhias com dinâmica de acumulação com um traço "mercado-internista" (Aysa, Edenor, Edesur, Lotería Nacional, Disco, Libertad, etc.), por outras mais orientadas aos mercados externos. É por isso que o coeficiente médio exportador das "desvinculadas", em 2001, chegou a 6,3% e suas exportações representaram 6% do total da cúpula (com um superávit comercial de 781 milhões de dólares), enquanto a razão vendas externas/vendas globais das "incorporadas" chegou, em 2014, a uma média de 21,8% e sua gravitação nas exportações da elite empresarial beirou os 14% (com um excedente de comércio de 1.687 milhões de dólares). Este último, estreitamente ligado a poucas empresas com importantes superavits e altos coeficientes de exportação (Toyota, Oleaginosa Moreno e PBB Polisur).

Definitivamente, da perspectiva analítica proposta nesta seção, e mais além dos vaivéns no comportamento dos indicadores apresentados, é indiscutível que um dos legados dos governos kirchneristas associa-se a uma crescente *concentração econômica global* a favor da elite empresarial, em especial as "50 primeiras". Sem dúvida, a concentração econômica *per se* não é boa, nem má. Certo é que parece constituir uma "lei de ferro" do capitalismo. Mas, no caso argentino, não se deve ignorar que as grandes empresas têm um papel decisivo na determinação do nível e na evolução das principais variáveis macroeconômicas (preços internos, tipo de câmbio, investimento, saldo da balança de pagamentos, salários e distribuição de renda). Nem tampouco ignorar que, em uma economia com problemas estruturais de restrição externa (não resolvidos durante o kirchnerismo, ver Schorr e Wainer, 2014), estes atores oligopolistas, particularmente o *núcleo duro* da cúpula, são quem detêm controle destacado sobre os "dólares comerciais", o que os dota de uma centralidade estrutural manifesta, com a consequente capacidade de condicionar a orientação do funcionamento estatal e o caminho da economia.

## A elite empresarial: um olhar setorial

Para avançar na caracterização da trajetória da elite empresarial durante os distintos governos do ciclo kirchnerista, busca-se determinar, nesta seção, as modificações mais relevantes verificadas em seu interior, em termos da atividade principal realizada pelas firmas. No Quadro 5 está refletida a evolução da configuração setorial da cúpula, entre 2001 e 2014.

**Quadro 5.** Argentina. Distribuição das empresas, das vendas, das exportações e o saldo comercial das firmas da cúpula empresarial local* segundo sua atividade principal, 2001, 2007 e 2014 (em valores absolutos, porcentagens e milhões de dólares)

| | 2001 | | | | 2007 | | | | 2014 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Atividade principal | Emp. | % vdas | % expo | Saldo | Emp. | % vdas | % expo | Saldo | Emp. | % vdas | % expo | Saldo |
| Indústria | 97 | 41,9 | 68,1 | 6.942 | 101 | 51,3 | 71,1 | 15.253 | 105 | 49,6 | 76,4 | 20.191 |
| Alimentos e bebidas | 35 | 18,6 | 40,0 | 6.445 | 29 | 18,8 | 42,1 | 15.344 | 32 | 19,7 | 43,5 | 18.798 |
| Produtos do tabaco | 2 | 0,7 | 0,2 | -25 | 1 | 0,3 | 0,1 | -38 | 1 | 0,3 | 0,2 | 67 |
| Produtos têxteis | 0 | 0,0 | 0,0 | 0 | 1 | 0,2 | 0,0 | -5 | 3 | 0,5 | 0,0 | -171 |
| Couro e derivados | 2 | 0,3 | 0,9 | 133 | 2 | 0,4 | 0,9 | 345 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0 |
| Madeira e derivados | 0 | 0,0 | 0,0 | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0 |
| Papel e derivados | 5 | 0,8 | 0,8 | -42 | 5 | 1,0 | 0,9 | 83 | 5 | 1,0 | 0,8 | 94 |
| Edição e impressão | 4 | 1,0 | 0,0 | -36 | 1 | 0,3 | 0,0 | -15 | 2 | 0,3 | 0,0 | 0 |
| Indústrias de refino | 4 | 4,1 | 2,3 | 12 | 4 | 3,6 | 2,8 | 838 | 4 | 4,2 | 1,4 | -630 |
| Substâncias eprod.químicos | 24 | 6,6 | 5,2 | -202 | 27 | 8,5 | 5,5 | 83 | 27 | 6,9 | 7,0 | 1.643 |
| Prod. de borracha e plástico | 1 | 0,1 | 0,3 | 26 | 3 | 0,5 | 0,6 | -74 | 3 | 0,6 | 0,4 | -176 |
| Minerais não metálicos | 2 | 0,5 | 0,0 | -19 | 2 | 0,6 | 0,0 | -45 | 3 | 0,6 | 0,0 | -33 |
| Metais comuns | 5 | 3,4 | 7,1 | 716 | 5 | 4,7 | 5,6 | 865 | 5 | 2,9 | 4,0 | 829 |

| | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Indústria metalmecânica | 0 | 0,0 | 0,0 | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0 |
| Máquinas e equipamentos | 2 | 0,6 | 0,3 | -63 | 3 | 0,7 | 0,2 | -606 | 2 | 0,5 | 0,3 | -383 |
| Máq. de escritório, contab. e inf. | 1 | 0,2 | 0,0 | -29 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0 |
| Maquinaria e aparatos eléctricos | 2 | 0,5 | 0,1 | -77 | 3 | 0,5 | 0,1 | -218 | 1 | 0,2 | 0,1 | -86 |
| Equipamentos de radio, TV e comunicações | 0 | 0,0 | 0,0 | 0 | 3 | 0,6 | 0,2 | -525 | 5 | 1,7 | 0,3 | -1.685 |
| Indústria automotiva | 8 | 4,5 | 10,8 | 103 | 12 | 10,7 | 12,2 | -779 | 12 | 10,2 | 18,4 | 1.923 |
| Serviços | 50 | 23,1 | 2,0 | -365 | 42 | 17,2 | 0,4 | -1.231 | 38 | 17,4 | 0,6 | -3.182 |
| Serviços públicos** | 25 | 12,9 | 1,3 | -34 | 19 | 6,9 | 0,4 | -44 | 9 | 4,5 | 0,5 | -530 |
| Serviços privados | 25 | 10,2 | 0,7 | -301 | 23 | 10,2 | 0,0 | -1.187 | 29 | 12,9 | 0,1 | -2.653 |
| Comércio | 35 | 18,9 | 8,9 | 862 | 33 | 13,9 | 9,9 | 2.733 | 31 | 14,4 | 13,5 | 5.447 |
| Petróleo | 12 | 13,3 | 19,0 | 2.942 | 17 | 14,7 | 12,8 | 3.516 | 17 | 16,3 | 6,7 | 1.644 |
| Mineração | 1 | 0,5 | 2,0 | 340 | 3 | 2,1 | 5,7 | 2.031 | 3 | 1,1 | 2,8 | 718 |
| Construção | 5 | 2,3 | 0,0 | -9 | 4 | 0,9 | 0,0 | -6 | 6 | 1,1 | 0,0 | -19 |
| **Total** | **200** | **100,0** | **100,0** | **10.712** | **200** | **100,0** | **100,0** | **22.296** | **200** | **100,0** | **100,0** | **24.799** |

* Trata-se das 200 maiores empresas do país de acordo com suas respectivas vendas anuais (não inclui firmas do setor financeiro e do agropecuário, exceto as envolvidas na comercialização de grãos).

**Inclui os serviços de eletricidades, gás, água, correio, telefonia fixa, coleta de resíduos, transporte ferroviário e a companhia aérea nacional principal.

Fonte: Elaboração própria com base na informação de balanços empresariais, revistas Mercado y Prensa Econômica e Nosis.

À primeira vista, de acordo com certas tendências prevalecentes na economia argentina, no período analisado, teve lugar um avanço estrutural proeminente das companhias industriais e, em menor medida, das petrolíferas e mineradoras. Em contraposição, verificou-se um retrocesso relativo das prestadoras de serviços, as que desenvolvem atividades comerciais e as construtoras.

A "reindustrialização" da cúpula é importante, especialmente se se tem em conta a "desindustrialização" que experimentou o poder econômico local, durante a década de 1990 (Azpiazu, 1997; Azpiazu e Schorr, 2010; e Basualdo, 2000). Isso se expressa no incremento na quantidade de firmas manufatureiras dentro do painel (de 97, em 2001, a 105, em 2014) e na incidência setorial nas vendas totais (de 41,9% a 49,6%), o mesmo que nas exportações agregadas (de 68,1% a 76,4%) e no superávit comercial (de 6.942 a 20.191 milhões de dólares).

Nesse desempenho agregado, cabe destacar o peso que tem um grupo de firmas do ramo fabril que definem o perfil da especialização setorial no plano agregado: indústria alimentícia, automotiva, químico-petroquímica, refinaria e metal básico.

Em termos específicos, os dados fornecidos pelo quadro de referência mostram que as alimentícias mantiveram, relativamente, constante a quantidade de empresas (em torno de 30), mas aumentaram, de forma sistemática, sua incidência nas vendas e nas exportações globais, assim como seu superavit comercial (que, em 2014, aproximou-se de 19 bilhões de dólares – equivalente a ¾ do excedente comercial do conjunto do painel). Como resultado disso, esta atividade consolidou-se como a de maior relevância da cúpula (quase 20% do faturamento total ao final da série), principalmente em função de companhias que processam matérias primas agropecuárias e, em menor grau, de transformação de produtos alimentícios distintos (açúcar, lácteos, doces, farinhas e farináceos, arroz, café, erva-mate, carne bovina, frango, etc.) e de bebidas alcóolicas (cerveja, vinhos) e não alcóolicas.

No que se refere à indústria automotiva, segunda em ordem de importância no âmbito manufatureiro, vale destacar a expansão que experimentou o ramo na etapa em estudo. Particularmente, entre 2001 e 2007, assistiu-se a um aumento na quantidade de empresas dentro do *ranking*, assim como na ponderação setorial nos montantes faturados e exportados pela cúpula. Entre 2007 e 2004, o avanço da atividade estagnou em termos da sua contribuição às vendas agregadas, mas continuou sua expansão em matéria exportadora, com o correlativo saldo comercial que, no último ano, superou 1,9 bilhão de dólares.

No caso da terceira indústria com maior presença estrutural, a relacionada à manufatura de substâncias e produtos químicos, da informação apresentada resulta uma relativa estabilidade no número de empresas, subida em seu peso

relativo nas vendas globais, entre 2001 e 2007, e posterior declínio até 2014, aumento persistente na sua ingerência nas exportações agregadas (em especial no segundo subperíodo demarcado) e importante superavit comercial no final da série. Trata-se de atividade heterogênea na qual convivem empresas líderes que fabricam ampla gama de insumos intermediários de uso difundido, vários laboratórios e produtores de fertilizantes, agroquímicos e artigos cosméticos.

No âmbito das indústrias refinadoras, o quarto ramo fabril em termos de sua gravitação, o fato mais destacado, em um quadro marcado por relativa estabilidade na quantidade de firmas e no peso setorial nas vendas da elite, relaciona-se com a queda na importância relativa nas exportações totais e a mudança de sinal na balança comercial, entre 2007 e 2014, ambos fenômenos diretamente associados às restrições energéticas imperantes.

No que se refere à indústria de metais básicos, o aspecto a ressaltar tem origem na sua maior presença no faturamento agregado, até 2007, e seu declínio dali em diante, a deterioração sistemática da sua participação nas exportações totais e uma certa tendência a melhora no resultado comercial (em 2014 registrou um saldo positivo de 829 milhões de dólares, com duas empresas deficitárias – Acindar e Siderar – e três superavitárias – Siderca, Aluar e Acerbrag, no último caso de maneira não tão acentuada).

O último traço que vale mencionar, o desempenho das empresas fabris da cúpula, está vinculado com a expansão que experimentaram as companhias relacionadas à montagem de bens eletrônicos de consumo, um setor especialmente promovido por diferentes vias. Em 2014, este setor adicionou ao painel um total de cinco empresas (Brighstar, Newsan, Iatec, LG Eletronics e Digital Fueguina), as que, em conjunto, explicaram quase 2% do faturamento global e registraram déficit comercial de 1.685 milhões de dólares de acordo com o perfil tecno-produtivo e comercial que estimula o regime vigente na Terra do Fogo (Schorr e Porcelli, 2014).

Como apontado, dentro das atividades "ganhadoras" com representatividade dentro da elite empresarial consideram-se também a de hidrocarbonetos e a de extração e fusão de metais (as duas amparadas em normas de promoção específicas – Barrera, 2013; e Basualdo, 2013). De acordo com os registros que fornece o Quadro 5, no primeiro caso, sobressai o aumento no número de firmas e na contribuição setorial às vendas globais, entre 2001 e 2014, processo inscrito no declínio forte e sistemático na gravitação exportadora e na deterioração pronunciada da balança comercial (sobretudo na segunda das subetapas delimitadas no calor da crise energética). No outro caso, ressalta-se a expansão em todas as variáveis, entre 2001 e 2007, e um retrocesso posterior, particularmente intenso, no peso setorial nas vendas externas totais e no su-

perávit comercial (tendências derivadas da "mudança de sinal" no mercado mundial e suas repercussões sobre firmas claramente orientadas à exportação).

Por último, cabem breves reflexões sobre os setores "perdedores", nos anos recentes. No que toca aos serviços, comparando a situação de 2001 com a de 2014 verifica-se queda no número de empresas (de 50 para 38) e diminuição de, aproximadamente, seis pontos percentuais na presença da atividade no faturamento global da cúpula. Essa deterioração relativa esconde duas lógicas contrapostas: a acentuada retração das empresas prestadoras de serviços públicos (que durante a convertibilidade tinham formado parte do elenco das "ganhadoras" – Azpiazu, 2003) e a expansão dos serviços privados (medicina privada, serviços hidrocarbonetos, telefonia celular, jogos de azar, etc.). A seu turno, o segmento comercial também manifestou fenômenos coincidentes: a relativa estabilização do setor varejista da linha de supermercados [*supermercadismo* no original], exceto as cadeias de eletrodomésticos, contrasta com o avanço significativo de umas poucas e bem grandes empresas de comercialização de grãos em favor do "dólar alto", até 2007/2008, e as tendências predominantes no mercado mundial de matérias primas (daí o crescente protagonismo nas exportações totais e no superávit comercial). Finalmente, entre 2001 e 2014, as empresas construtoras aumentaram a quantidade de firmas dentro do painel, mas diminuíram seu peso relativo, nas vendas agregadas.

Em suma, da perspectiva priorizada nesta seção, as principais transformações ocorridas sob os governos kirchneristas associam-se à redefinição das lideranças setoriais dentro da cúpula; processo que se inscreve, em termos estilizados, no maior protagonismo das atividades produtivas, em geral, e industriais, em particular, e um retrocesso das prestadoras de serviços públicos. Nas grandes firmas "ganhadoras" foi possível estabelecer a centralidade daquelas que têm, como base da sua acumulação, o aproveitamento de vantagens comparativas estáticas e/ou "institucionais de privilégio" (como as automotivas e as montadoras de Terra do Fogo), as quais se viram especialmente beneficiadas pela concorrência, no período estudado, por diversos fatores de índole interna e externa. Os resultados extraídos da análise realizada são consistentes, por sua vez, com os resultados de uma série de estudos que enfatizam que, apesar das modificações verificadas *vis-à-vis,* no decênio de 1990, no transcurso do ciclo kirchnerista, não se sentaram as bases para um câmbio estrutural no perfil de especialização produtivo-industrial da Argentina, nem nas modalidades de inserção do país na divisão internacional do trabalho (Fernández Bugna e Porta, 2008; e Schorr, 2013).

## A ELITE EMPRESARIAL: OS DISTINTOS TIPOS DE EMPRESA

Com o objetivo de fornecer elementos de julgamento adicionais sobre a evolução da elite empresarial no kirchnerismo, nesta seção procura-se estabelecer a rota que seguiram as diferentes frações do capital que convivem no interior do painel das duzentas maiores firmas do país. Para lograr este objetivo, as companhias líderes de acordo foram classificadas com o tipo predominante de acionista (público/privado, nacional/estrangeiro) e como resultado formaram-se quatro categorias: as empresas estatais, as privadas nacionais, as estrangeiras e as associações. No Quadro 6, modelou-se a trajetória destas tipologias empresariais entre 2001 e 2014.

**Quadro 6.** Argentina. Distribuição das empresas, das vendas, das exportações e o saldo comercial das firmas da cúpula empresarial local* segundo o tipo de acionista predominante, 2001, 2007 e 2014 (em valores absolutos, porcentagens e milhões de dólares)

| | Estatal | Privada Nacional | Privada Estrangeira | Associação | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| 2001 | | | | | |
| Empresas | 1 | 59 | 93 | 47 | 200 |
| % vendas | 1,6 | 25,3 | 55,2 | 17,9 | 100,0 |
| % expo | 0,0 | 23,8 | 67,1 | 9,1 | 100 |
| Saldo | 0 | 2.930 | 6.737 | 1.044 | 10.712 |
| 2007 | | | | | |
| Empresas | 6 | 53 | 116 | 25 | 200 |
| % vendas | 2,1 | 22,8 | 64,1 | 11,0 | 100,0 |
| % expo | 0,0 | 23,5 | 71,3 | 5,2 | 100,0 |
| Saldo | -3 | 6.272 | 14.723 | 1.303 | 22.296 |
| 2014 | | | | | |
| Empresas | 2 | 61 | 114 | 23 | 200 |
| % vendas | 3,1 | 26,7 | 51,0 | 19,2 | 100,0 |
| % expo | 0,5 | 26,7 | 66,3 | 6,5 | 100,0 |
| Saldo | -359 | 6.974 | 16.714 | 1.471 | 24.799 |

* Trata-se das 200 maiores empresas do país de acordo com suas respectivas vendas anuais (não inclui firmas do setor financeiro e do agropecuário, salvo as orientadas à comercialização de grãos).

Fonte: Elaboração própria com base na informação dos balanços empresariais, revistas Mercado e Prensa Económica e Nosis.

A partir desta aproximação destaca-se, como primeira questão, o notável avanço que experimentaram as empresas estrangeiras, entre 2001 e 2007: no último ano forneceram ao *ranking* um total de 116 firmas que, em conjunto, explicam mais de 64% das vendas e 71% das exportações globais, com saldo comercial que superou 14 bilhões de dólares (66% do resultado agregado). Na explicação desta estrangeirização crescente do poder econômico local, nestes anos, confluem basicamente dois fatores. Por um lado, a expansão relativa de muitos ramos de atividade com presença destacada do capital estrangeiro, como o setor automotivo, o químico-petroquímico, a mineração metálica, a produção de hidrocarbonetos, a indústria de pneumáticos, a de celulose e papel e diversos ramos da alimentícia (Quadro Nº5). Por outro, o fato de que durante esta subetapa continuou o processo de centralização do capital, ainda que com intensidade bem menor que nos anos 1990. Como consequência do mesmo, vários oligopólios líderes, controlados por capitais nacionais (ou com uma participação acionária relevante dos mesmos), passaram a mãos estrangeiras (em especial para capitais brasileiros): Cervejaria Quilmes, Pecom Energía, Molfino, Acindar, Loma Negra, Alpargatas e Quickfood, entre outros.

Entre 2007 e 2014, a quantidade de companhias transnacionais, dentro do painel, praticamente não variou, mas produziu-se uma declinação considerável no peso desta fração empresarial nas vendas e nas exportações agregadas (de 13 a 5 pontos percentuais, respectivamente). Isto se associa a certa retração na ponderação de algumas atividades com importante presença estrangeira (ver Quadro 5) e, fundamentalmente, a que, no transcurso de 2008, a YPF deixou de ser classificada como empresa estrangeira (controlada pela *holding* espanhola Repsol) e passou a ser uma associação a partir da entrada do grupo local Petersen na estrutura de controle acionário da maior empresa do país (que então explicava, por si só, algo mais de 7% do faturamento e das vendas externas da cúpula)[12].

No marco do seu retrocesso, no interior da elite empresarial local, não se deve esquecer de que, no final do período analisado, as empresas estrangeiras (114 das 200) concentravam 51% das vendas globais, mais de 66% das exportações e tinham, em conjunto, um superavit comercial perto de 17 bilhões de dólares (montante que seguia representando cerca de 2/3 do excedente da cúpula)[13]. Sem

12. Mesmo assim, entre os anos mencionados, os ativos da Esso, uma empresa "histórica" do *ranking* de grandes firmas da Argentina, passaram às mãos de uma *joint venture* entre o grupo local Bridas e a chinesa CNOOC. Dali em diante, rebatizada como Axion Energy, passa a ser classificada como associação.

13. Nesse resultado agregado, cabe destacar o contraponto entre as empresas fortemente superavitárias (Cargill, Bunge, Louis Dreyfus, Toyota, Nidera, Ford, Noble, Oleaginosa Moreno, Alfred

dúvida, o predomínio econômico que exercem os atores estrangeiros, no seio do capital concentrado interno, é fator estrutural determinante, junto com outros, do quadro de restrição externa que enfrenta a economia argentina. Ainda que se trate de capitais que, durante grande parte das administrações kirchneristas, tiveram papel destacado na geração e na provisão de "dólares comerciais", também ocuparam lugar protagônico na saída de divisas por diversos canais (remessa de lucros e dividendos, pagamentos de honorários, direitos, patentes e juros, preços de transferência associados a operações de comércio exterior e/ou transações financeiras com as matrizes e/ou filiais radicadas em outros países, etc. – Arelovich, 2011; Schorr e Wainer, 2015)[14].

Quando o foco é a trajetória que seguiram as firmas nacionais, os dados fornecidos pelo Quadro 6 sugerem que, no caso desta tipologia, manifestou-se um comportamento "inverso" ao identificado para as transnacionais: um certo retrocesso, entre 2001 e 2007 (em todas as variáveis, salvo a de superávit comercial), e uma expansão no segundo subperíodo, consequentemente, em 2014, este segmento contribuiu para a cúpula com 61 empresas, as que deram conta de, aproximadamente, 27% das vendas e das exportações totais e registraram, em termos agregados, saldo comercial positivo, próximo a 7 bilhões de dólares[15].

Enquanto a primeira tendência foi influenciada pela indicada desnacionalização de importantes e grandes firmas e a existência de diferenças de desempenho ostensivas entre o capital local e o estrangeiro, a segunda deriva da incorporação ao *ranking* de novas empresas. Em geral, estas se desenvolvem em atividades que, por diversas razões, foram pujantes na etapa estudada: jogos de azar, coleta de resíduos, montagem de bens eletrônicos de consumo na Terra do Fogo, laboratórios médicos, construção, negócios imobiliários, planos de saúde, venda de eletrodomésticos e diferentes segmentos do setor energético (como a refinaria e a comercialização de combustíveis e a geração, transmissão e distribuição de eletricidade).

---

Toepfer e Minera Alumbrera) e outras com desequilíbrios comerciais consideráveis (Shell, Brightstar, Peugeot-Citroen, Iveco, Renault, Acindar, Procter & Gamble, General Motors, Saab Scania e Fiat Auto).

14. Tudo isto se potencializa pela vigência de certas "heranças normativas" pesadas do período neoliberal, como a Lei Nº 21.382 de *InversionesExtranjeras* sancionada durante a última ditadura militar (e ampliada em seu alcance sob o menemismo), o mesmo se aplica à quase totalidade dos Tratados Bilaterais de Investimento assinados pelo país durante o decênio de 1990.

15. Aqui também convivem empresas que registraram excedentes comerciais vultosos (Aceitera General Deheza, Vicentín, Asociación de Cooperativas Argentinas, Molinos Río de la Plata, Siderca, Agricultores Federados Argentinos, Aluar, Sancor, Arcor e MolinosCañuelas), com outras altamente deficitárias (Albanesi, IATEC, BGH, Siderar, Digital Fueguina, Newsan, Mirgor, Garbarino, Cartocor e Gador).

Embora mais adiante a questão seja retomada, vale apontar que uma proporção majoritária da presença de capital privado nacional na cúpula provém de empresas que formam parte de grupos econômicos. É o caso de muitos conglomerados "velhos" e com sólida presença na elite empresarial (Osde, Urquía, Pérez Companc, Arcor, Vicentín, Techint, Braun, Madanes, Roggio, BGH, Ledesma, Roemmers, Clarín, Bagó, La Nación, Navilli), e de outros "novos" que, particularmente, nos últimos anos lograram afirmar-se no seio do poder econômico da Argentina (Cherñajovsky, Indalo, Pampa Holding, Costantini, Caputo, Cartellone, ODS-Calcaterra, IRSA, Garbarino).

A informação que fornece o Quadro 6 permite comprovar adicionalmente que, em 2001-2007, verificou-se uma queda pronunciada na quantidade de associações dentro da cúpula (passaram de 47 para 24 firmas). Essa deterioração implicou uma retração próxima aos sete pontos percentuais na contribuição desta tipologia, nas vendas totais, e deriva principalmente do retrocesso das empresas privatizadas. Não apenas porque, entre os anos aludidos, várias prestadoras de serviços públicos ficaram abaixo da posição de 200 do *ranking*, mas, também, pela menor incidência no faturamento agregado daquelas que se mantiveram no painel, o que se vincula estreitamente com a alteração no *set* de preços e rentabilidade relativas que acarretou a mudança do regime econômico depois da crise da convertibilidade (e que a proliferação de subsídios "compensatórios" buscou atenuar – Rangugni, 2013).

Na segunda subetapa, o principal elemento a ressaltar remete à maior significância relativa das associações, nas vendas globais (em 2014 chegou a 19,2%, diante de 11%, em 2007, com um número de firmas quase idêntico). Substancialmente, isto deriva do "efeito YPF". Como assinalado, a partir de 2008, a petroleira deixa de ser catalogada como empresa estrangeira e passa a associação. Não obstante, em maio de 2012, ocorreu modificação relevante na composição acionária da companhia que, ainda que, embora não tenha alterado sua classificação, teve implicações significativas em numerosos sentidos. Alude-se especificamente à sanção da Lei Nº 26.741 que, entre outras coisas, declarou de utilidade e sujeito à expropriação 51% do patrimônio da petroleira, então em posse da Repsol. De um ponto de vista estrutural, esta mudança na propriedade merece destaque não somente pelo "retorno do Estado" à maior empresa do país e que é estratégica por várias razões (reais e potenciais), mas, também, porque daí em diante modificou-se sobremaneira sua dinâmica econômica, produtiva e de investimento *vis-à-vis* o ocorrido em anos anteriores (Barrera, Kennedy, Palermo e Schorr, 2015)[16].

16. Como se deduz do Quadro 6, em 2014, aparecem apenas duas empresas de propriedade estatal

Uma vez estabelecidos os "fatos estilizados" mais salientes do perfil evolutivo das diversas frações do capital concentrado interno, e como suplemento dessa abordagem, vale a pena encarar um último exercício analítico que tende a integrar as dimensões hierarquizadas nesta seção e na anterior (tipo de empresa e atividade principal das firmas). Isto, com o propósito de determinar qual é a gravitação das distintas tipologias nas diferentes atividades e, de modo adicional, sobre que bases setoriais tendem a estruturar seus respectivos processos de acumulação, no país, os segmentos empresariais que coexistem dentro da cúspide do poder econômico. Nos Quadros 7, 8 e 9, apresenta-se a informação correspondente ao ano 2014 para as empresas estrangeiras, as privadas nacionais e as associações.

Do ponto de vista da gravitação dos distintos tipos de empresa, nos diferentes setores econômicos, um repasse das evidências apresentadas permite extrair as seguintes conclusões.

No âmbito industrial, o predomínio que exerce o capital estrangeiro é bastante considerável: trata-se de 70 empresas estrangeiras (de um total de 105) que, no ano de referência, explicaram mais de 63% das vendas agregadas da atividade dentro da cúpula. A inserção do grande capital transnacional no espaço manufatureiro dá-se em setores relevantes e/ou estratégicos da estrutura fabril e que, em muitos casos, exibiram dinamismo destacado em distintos momentos do ciclo kirchnerista: automotivo, processamento de matérias-primas agropecuárias (incluindo vários ramos alimentícios), indústrias refinadoras, química e petroquímica, eletrônica de consumo, alguns nichos da indústria siderúrgica, cimento, celulose e papel, elaboração de cigarros e maquinaria agrícola. Por ordem de importância, dentro da indústria, o segundo lugar é ocupado pelas empresas privadas nacionais (a participação de associações na atividade é marginal). Neste caso, em 2014, contribuíram para o painel 30 empresas que pertenciam, em sua maioria, a grupos econômicos locais e deram conta de 31% do faturamento setorial. Nesta fração do grande capital, a inserção fabril vincula-se a distintos ramos agroindustrais e, em menor medida, a fabricação de alguns insumos intermediários de uso difundido (principalmente aço e alumínio), medicamentos e produtos eletrônicos[17].

---

no *ranking* das 200 líderes: Enarsa e Aerolíneas Argentinas. Sobre esse particular, cabe mencionar que, durante o kirchnerismo, o Estado nacional retomou o controle de algumas privatizadas. Além da companhia aérea e da YPF, destacam-se os casos do Correo Argentino, Aguas Argentinas (hoje Aysa) e vários ramais ferroviários de passageiros. Há que adicionar a criação da Enarsa e o fato de que depois da reestatização do sistema de aposentadorias e pensões, em 2008, a Anses passou a ter participação acionária em algumas das maiores empresas do país, que as administradoras de fundos de aposentadorias e pensões tinham acumulado ao longo dos anos. Uma análise deste processo encontra-se em Gaggero, Schorr e Wainer (2014).

17. A maioria das companhias locais promovidas pelo regime de Terra do Fogo funcionam sob

No campo dos serviços, conclui-se que as três tipologias têm participação relativamente similar no faturamento agregado da atividade (em torno de 1/3 cada uma). A inserção de capital estrangeiro ordena-se, em boa medida, com base em firmas orientadas à prestação de serviço telefônico celular e fixo, de medicina privada e grandes fornecedores da indústria petrolífera. Entre as privadas nacionais, há várias do ramo da medicina pré-paga, como também de coleta e tratamento de resíduos, diferentes segmentos energéticos, jogos de azar e negócios imobiliários. Finalmente, as associações são quase todas prestadoras de serviços públicos, uma de televisão a cabo e atividades relacionadas.

No painel das duzentas firmas líderes do país, o comércio é outro dos ramos com marcado predomínio estrangeiro. Em 2014, as empresas estrangeiras (17 de 31) explicaram cerca de 60% do faturamento setorial em função das grandes cadeias de supermercados e importantes *traders* de grãos. As companhias privadas nacionais (11) atingiram cerca de mais de 33% das vendas da atividade, sobretudo, a partir de alguns hipermercados e várias firmas de venda de eletrodomésticos.

Da informação que consta nos Quadros 7, 8 e 9, conclui-se, adicionalmente, que, na produção de hidrocarbonetos, a liderança é exercida pelas associações: sempre em 2014, em torno de 61% das vendas setoriais foram geradas por (6) empresas desta tipologia, onde a influência da YPF e, em menor grau, da Pan American Energy é determinante. Por sua vez, as companhias transnacionais geraram quase 20% do faturamento da atividade (a gravitação das privadas nacionais é ínfima).

Finalmente, cabe dizer que, no caso da mineração, a totalidade das vendas provém de três megaempreendimentos controlados por transnacionais, enquanto que, na construção, a maior ponderação corresponde a quatro empresas privadas nacionais, parte de grupos econômicos, que deram conta de 62,7% do faturamento do setor (o resto foi gerado por duas grandes construtoras de origem estrangeira).

Como complemento destas análises, vale a pena adentrar brevemente no estudo da composição setorial das vendas das distintas tipologias empresariais, com a finalidade de detectar sobre que atividades tende a girar a acumulação de capital no meio doméstico das diferentes frações do capital mais concentrado.

Neste sentido, os dados fornecidos pelo Quadro 7 permitem afirmar que, em 2014, o grosso do faturamento do capital estrangeiro que forma parte da cúpula (61,5%) teve sua origem em atividades industriais. Como mencionado, trata-se de setores com peso importante na estrutura manufatureira argentina, muitos dos

licenças estrangeiras (algumas têm também linhas próprias de produtos) e pagam direitos pela fabricação. As grandes marcas costumam fornecer a tecnologia e os insumos e controlar os processos para que estes se realizem de acordo com seus protocolos, o que lhes confere um poder decisivo no que diz respeito à apropriação da renda gerada (Coraggio, 2016).

quais resultam "críticos", dada sua incidência em matéria intra e inter-industrial e que, em distintos momentos dos governos kirchneristas, expandiram-se escorados em diversos fatores internos e/ou externos. A segunda atividade relevante na operação do grande capital estrangeiro é a comercial (16,9% das vendas da tipologia), a terceira é a prestação de serviços (12,2%) e a quarta, a produção petrolífera (6,3%).

**Quadro 7.** Argentina. Quantidade de empresas estrangeiras na cúpula empresarial local*, peso do capital estrangeiro nas distintas atividades econômicas e distribuição setorial das vendas das empresas estrangeiras, 2014 (em valores absolutos e porcentagens)

| Atividade principal | Empresas | Peso nas vendas da atividade | Distribuição setorial das vendas | Principais empresas** |
|---|---|---|---|---|
| Indústria | 70 | 63,2 | 61,5 | Volkswagen, Cargill, Toyota, Shell, Ford, Bunge, Louis Dreyfus, Fiat Auto, Peugeot-Citroen, Mercedes Benz, Oleaginosa Moreno, General Motors, Cervecería Quilmes, Renault, Brightstar, PBB Polisur, Unilever, Acindar, Monsanto, Nestlé, Danone, Kraft Foods, Coca Cola, Procter & Gamble, Bayer, Dow, Solvay Indupa, Loma Negra, Massalin Particulares, Syngenta, Atanor, CCU Argentina, Alto Paraná, Ind. John Deere |
| Serviços | 14 | 35,9 | 12,2 | Claro, Movistar, Telefónica de Argentina, Swiss Medical, DLS, IBM, Lan Airlines, Halliburton, Galaxy Entertainment Argentina, Nextel, Baker Hughes, Omint, Ultrapetrol, AES Arg. Generación |
| Comércio | 17 | 59,8 | 16,9 | Carrefour, Jumbo Retail, Wal Mart, Nidera, Cencosud, Noble, Sup. Mayorista Makro, Falabella, Casino, Alfred Toepfer, CHS |
| Petróleo | 8 | 19,7 | 6,3 | Petrobras, Sinopec, San Antonio International, Wintershall, Chevron San Jorge, Total Austral, Wild, Sipetrol |
| Mineração | 3 | 100,0 | 2,2 | Minera Alumbrera, Minera Argentina Gold, Cerro Vanguardia |
| Construção | 2 | 37,3 | 0,8 | Constructora Odebrecht, Sade |
| **Total** | **114** | **51,0** | **100,0** | |

* Trata-se das 200 maiores empresas do país de acordo com suas respectivas vendas anuais (não inclui firmas do setor financeiro e agropecuário, salvo as orientadas à comercialização de grãos).

** As empresas estão ordenadas de modo decrescente em função do montante de suas vendas, em 2014.

Fonte: Elaboração própria com base na informação de balanços empresariais, revistas Mercado e Prensa Económica e Nosis.

No que diz respeito à acumulação das empresas privadas nacionais, vale ressaltar a importância que assume a indústria: em 2014, esta atividade deu conta de 57,5% das vendas totais da tipologia; como dito, principalmente em favor de firmas que integram conglomerados empresariais (muitos "velhos" e alguns "novos") e que usufruem de vantagens comparativas estáticas e/ou "institucionais de privilégio" (Quadro 8). Pela sua ingerência relativa no faturamento (19,6%), o segundo lugar é ocupado pela prestação de serviços, seguido pela atividade comercial (18,1%). Por outro lado, vale notar que o grande capital nacional é majoritário na construção; embora esse setor explique apenas 2,6% de suas vendas.

**Quadro 8.** Argentina. Quantidade de empresas privadas nacionais na cúpula empresarial local*, peso do capital privado nacional nas distintas atividades econômicas e distribuição setorial das vendas das empresas privadas nacionais, 2014 (em valores absolutos e porcentagens)

| Atividade principal | Empresas | Peso nas vendas da atividade | Distribuição setorial das vendas | Principais empresas** |
|---|---|---|---|---|
| Indústria | 30 | 31,0 | 57,5 | Aceitera General Deheza, Molinos Río de la Plata, Asoc. de Coop. Argentinas, Arcor, Vicentín, Siderar, Mastellone Hermanos, Siderca, Sancor, Newsan, Aluar, OilCombustibles, Mirgor, BGH,MolinosCañuelas, Ledesma, IATEC, Cartocor, Roemmers, Petroquímica Comodoro Rivadavia, Peñaflor |
| Serviços | 14 | 30,1 | 19,6 | Osde, Galeno, Clisa, Pampa Energía, Consultatio, Rafael Albanesi, UniónPersonal, Soc. Ital. de Beneficencia, Casino Bs. As., Irsa, Cliba, Sociedad Argentina de Energía, OCA, Medicus |
| Comércio | 11 | 33,5 | 18,1 | Sup. Coto, Imp. y Exp. de laPatagonia, Garbarino, DrogueríadelSud, Frávega, Farmacity, Agric. Federados Argentinos, Megatone, Maycar, Carsa, Ribeiro |
| Petróleo | 2 | 3,4 | 2,1 | Pluspetrol, Tecpetrol |
| Mineração | 0 | 0,0 | 0,0 | --- |
| Construção | 4 | 62,7 | 2,6 | Iecsa, José Cartellone, Benito Roggio e Hijos, Techint |
| **Total** | **61** | **26,7** | **100,0** | |

* Trata-se das 200 maiores empresas do país de acordo com suas respectivas vendas anuais (não inclui firmas do setor financeiro e agropecuário, salvo as orientadas à comercialização de grãos).

** As empresas estão ordenadas de modo decrescente em função do montante de suas vendas, em 2014. As firmas destacadas em itálico pertencem a grupos econômicos locais.

Fonte: Elaboração própria com base na informação de balanços empresariais, revistas Mercado e Prensa Económica e Nosis.

Finalmente, as evidências fornecidas pelo Quadro 9 permitem corroborar que algo como mais da metade do faturamento total foi gerado por empresas petrolíferas (com a liderança destacada da YPF e da Pan American Energy, que, em 2014, ocuparam, respectivamente, o posto 1 e 14 do *ranking*), algo como menos de 1/3 por prestadoras de serviços (majoritariamente companhias emergentes do processo privatizador da década de 1990) e cerca da sétima parte por firmas industriais (refinarias e produtoras de alimentos, insumos petroquímicos, adubos e fertilizantes).

**Quadro 9.** Argentina. Quantidade de associações na cúpula empresarial local*, peso das associações nas distintas atividades econômicas e distribuição setorial das vendas das associações, 2014 (em valores absolutos e porcentagens)

| Atividade principal | Empresas | Peso nas vendas da atividade | Distribuição setorial das vendas | Principais empresas** |
|---|---|---|---|---|
| Indústria | 5 | 5,8 | 15,1 | Esso/Axion Energy, Refinor, Bagley, Profertil, CompañíaMega |
| Serviços | 9 | 31,2 | 28,2 | Telecom Argentina, Telecom Personal, Cablevisión, Aeropuertos Argentina 2000, Transportadora de Gas del Sur, Edenor, Metrogas, Gas Argentino, Edesur |
| Comércio | 3 | 6,8 | 5,1 | Droguería Suizo Argentina, Droguería Monroe Americana, Mercado Libre |
| Petróleo | 6 | 60,9 | 51,7 | YPF, Pan American Energy, Evangelista, Petrolera Entre Lomas, Comp. de Hidrocarburos No Convencionales, YPF ShaleGas |
| Mineração | 0 | 0,0 | 0,0 | --- |
| Construção | 0 | 0,0 | 0,0 | --- |
| **Total** | **23** | **19,2** | **100,0** | |

* Trata-se das 200 maiores empresas do país de acordo com suas respectivas vendas anuais (não inclui firmas do setor financeiro e agropecuário, salvo as orientadas à comercialização de grãos).

** As empresas estão ordenadas de modo decrescente em função do montante de suas vendas, em 2014.

Fonte: Elaboração própria com base na informação de balanços empresariais, revistas Mercado e Prensa Económica e Nosis.

Em síntese, as análises realizadas nesta seção são indicativas da existência de duas etapas na trajetória do capital estrangeiro no seio do poder econômico local: até 2007, consolidou-se sobremaneira sua presença na elite empresarial e, desde

então, experimentou retração destacada (sobretudo, no que se refere ao seu peso nas vendas totais). Estas tendências não deveriam obscurecer o fato de que, na atualidade, mais da metade do faturamento da cúpula e as duas terceiras partes das exportações são geradas por corporações transnacionais (ponderações que, logicamente, resultam mais elevadas ao computar-se a importante participação estrangeira nas associações). Essa marcante presença estrangeira está bastante difundida em termos setoriais, mas assume especial relevância nos setores produtivos que definem o perfil de especialização e de inserção da Argentina na divisão internacional do trabalho.

No caso do grande capital nacional, as principais conclusões mostram a sua relativa focalização em torno da exportação de recursos naturais e de atividades em sua maioria não transacionáveis, muitas das quais em distintos momentos dos governos do kirchnerismo expandiram-se de modo considerável ao calor da regulação estatal sob diversos formatos (promoção da Terra do Fogo, concessões, licitações, etc.)

Por sua vez, na explicação da trajetória das associações confluem, basicamente, dois processos distintivos da etapa analisada: o declínio na incidência das empresas privatizadas (um dos atores centrais do poder econômico na convertibilidade) e a mudança na propriedade da YPF, primeiro na busca oficial para recriar uma "burguesia nacional" e, fracassado esse intento, mediante a renacionalização do controle acionário da companhia.

Um último comentário remete ao "regresso do Estado" à titularidade de algumas grandes empresas e a qualidade de acionista de várias privadas depois da reestatização do sistema previdenciário. Embora a presença estatal na cúpula não se aproxime de modo algum da que tinha antes de as privatizações se concretizarem (então representava em torno de 30% do faturamento agregado – Ortiz e Schorr, 2006), não se pode ignorar que se trata de um legado do ciclo kirchnerista e com potencialidades manifestas.

## Considerações finais

Nas páginas que antecedem realizou-se um balanço necessariamente restrito da evolução da elite empresarial sob os governos kirchneristas. Das análises realizadas, surge uma série de elementos de juízo, para revisar de forma critica a proposição, amplamente difundida em vários setores, de que depois do abandono da convertibilidade, especialmente a partir de 2003, assistiu-se a uma transformação radical na dinâmica do modelo de acumulação do capital, na Argentina. Adicionalmente, o estudo apresenta algumas pistas interessantes sobre o

perfil do poder econômico que lega o kirchnerismo.

Os principais achados da pesquisa remetem à existência de algumas linhas de ruptura entre o ciclo kirchnerista e a experiência neoliberal mas, também, de importantes pontos de continuidade e aprofundamento. A esse respeito, cabe recuperar as principais conclusões do estudo.

Em primeiro lugar, no marco de uma trajetória que reconhece diferentes fases, no final do período analisado, o grau de *concentração econômica global* mostrou-se mais elevado que no fim da convertibilidade. Isto implica a consolidação da elite empresarial no conjunto da economia nacional, principalmente do seu *núcleo duro* (as "50 primeiras"), a qual se vê reforçada diante do controle que exercem estes grandes capitais sobre múltiplas variáveis, em particular sobre os "dólares comerciais" (questão sumamente relevante dado o quadro de restrição externa que caracteriza a economia argentina).

Em segundo lugar, esse crescente predomínio econômico das grandes firmas relaciona-se com algumas mudanças nas lideranças setoriais dentro da cúpula. Neste sentido, destaca-se o retrocesso relativo das empresas de serviços públicos e certa expansão dos setores mineiros e de hidrocarbonetos (no último caso, bastante condicionado pelo desenvolvimento da crise energética), assim como da comercialização agropecuária e algumas atividades não transacionáveis (construção, jogos de azar, coleta de resíduos, negócios imobiliários). De toda maneira, o aspecto mais saliente passa pela "reindustrialização" da elite, mas inscrita na ausência de modificações de peso no perfil de especialização predominante (replicando o que ocorreu no conjunto do setor manufatureiro). No ambiente fabril, a única "novidade" foi a expansão das montadoras de bens eletrônicos de consumo na Terra do Fogo.

Em terceiro lugar, ao analisar o desempenho das diferentes tipologias empresariais, foi possível estabelecer que, a partir de 2007, nota-se uma reversão parcial do processo de estrangeirização da economia argentina, a qual se manifestou paralelamente ao dinamismo de algumas firmas pertencentes a grupos econômicos "velhos" e "novos", assim como o "retorno do Estado" na qualidade de acionista e/ou proprietário de umas poucas grandes companhias. Não obstante, o predomínio estrangeiro constitui um dado estrutural inevitável, não apenas pelo que implica em termos de perda de "decisão nacional" ou por pressões que gera sobre a balança de pagamentos. Também porque envolve diversos vieses que atentam contra a diversificação e a complexificação da estrutura produtiva, posto que se trata de atores que, na busca por minimizar seus custos absolutos, no nível mundial, e/ou a partir da posição dominante que exercem no mercado interno, em setores amplos, costumam ser desprovidos de interesse real para que isto ocorra.

Definitivamente, o estudo pormenorizado do poder econômico sempre é relevante em termos acadêmicos e políticos. Em uma conjuntura como a presente, dito desafio adquire especial interesse, não somente como um balanço necessário de uma etapa histórica (o kirchnerismo) mas, também, porque, com o governo de Macri, estes setores parecem ter "tomado de assalto" o Estado de maneira "nua e crua" (Arceo, 2016; Cantamutto e Schorr, 2016; e Katz, 2016).

# Referências

ARCEO, Enrique. *El largo camino a la crisis. Centro, periferia y transformaciones en la economía mundial*, Buenos Aires: Cara o Ceca,2011.

ARCEO, Enrique. La política exterior del gobierno de Macri: la reprimarización de la economía argentina como objetivo. *Realidad Económica*, Buenos Aires, n.300, P. 12-31, 2016.

ARCEO, Nicolás; GONZÁLEZ, Mariana; MENDIZÁBAL, Nuria. Concentración, centralización y extranjerización. Continuidades y cambios em la post-convertibilidad, *Documentos de Trabajo*, Buenos Aires: CIFRA, 2009.

ARELOVICH, Sergio. Situación de las empresas del complejo oleaginoso de la Argentina. Análisis económico de los balances, Rosario, Mimeo, 2011.

AZPIAZU, Daniel. El nuevo perfil de la elite empresaria. Concentración del poder económico y beneficios extraordinários. *Realidad Económica*, Buenos Aires, nº 145, p. 7-32, 1997.

AZPIAZU, daniel. *Las privatizaciones em la argentina. Diagnóstico y propuestas para una mayor equidad social*, Buenos Aires: Miño y Dávila, 2003.

AZPIAZU, daniel.¿Formación de capital de emprendedores o concentración económica? *Realidad Económica*, Buenos Aires, nº 238, p. 34-49, 2008.

AZPIAZU, Daniel; MANZANELLI, Pablo; SCHORR, Martín. *Concentración y extranjerización. La Argentina em la posconvertibilidad*, Buenos Aires: Capital Intelectual, 2011.

AZPIAZU, Daniel e SCSHORR, Martín. *Hecho en Argentina. Industria y economía, 1976-2007*.Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2010.

BARRERA, Mariano. La ´desregulación` del mercado de hidrocarburos y la privatización de YPF: orígenes y desenvolvimiento de lac risis energética en Argentina. In Basualdo, F., Barrera, M. e Basualdo, e. *Las producciones primarias em la argentina reciente. Minería, petróleo y agro pampeano*, Buenos Aires: Cara o Ceca, 2013.

BARRERA, Mariano; KENNEDY, Damián; PALERMO, Hernáne SCHORR, Martín. Impacto socio-económico de YPF desde su renacionalización. Desempeño productivo e implicancias sobre los mercados laborales y el entramado de provedores. *Documento de Projeto*, CEPAL-Oficina en Buenos Aires, 2015.

BASUALDO, Eduardo. *Concentración y centralizacióndel capital en la Argentina durante la década de los noventa. Una aproximación a través de la reestructuración económica y el comportamiento de los grupos económicos y los capitales extranjeros*. Buenos Aires: UNQui/ FLACSO/IDEP, 2000.

BASUALDO, Eduardo et al. Devaluación y restricción externa. Los dilemas de la coyuntura. *Cuadernos de Economía Crítica*, Buenos Aires, Vol. 1, Nº 1, p. 37-73, 2014.

BASUALDO, Federico. Evolución y características estructurales de la minería metalífera em la Argentina reciente. La expansión de la actividad y el capital extranjero. In Basualdo, F., Barrera, M. e Basualdo, E. *Las producciones primarias em la Argentina reciente. Minería, petróleo y agro pampeano*. Buenos Aires: Cara o Ceca, 2013.

BONNET, Alberto. *La insurrección como restauración. El kirchnerismo*, Buenos Aires: Prometeo, 2015.

BURACHIK, Gustavo. Extranjerización de grandes empresas en Argentina. *Problemas de lDesarrollo*, México, v. 41, n.160, p. 109-133, 2010.

CANTAMUTTO, Francisco; SCHORR, Martín. El gobierno de Macri: ajuste regresivo, nuevo ciclo de endeudamiento externo y cuantiosas transferencias de ingresos al poder económico. *Anuario de los Economistas de Izquierda*, Buenos Aires, 2016.

CANTAMUTTO, Francisco; WAINER, Andrés. *Economía política de la convertibilidad. Disputa de intereses y cambio de régimen*. Buenos Aires: Capital Intelectual,2013.

CASSINI, Lorenzo. Reinversión de utilidades y concentración em la industria manufacturera argentina em la posconvertibilidad. *Realidad Económica*, Buenos Aires, n.292, p. 30-47, 2015.

CASTELLANI, Ana. *Estado, empresas y empresarios. La construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*, Buenos Aires: Prometeo, 2009.

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO ARGENTINO. *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina em el período 2002-2010*. Buenos Aires: Cara o Ceca, 2010.

CORAGGIO, María. *Promoción económica em Tierra del Fuego. Análisis de la evolución reciente de la industria electrónica de consumo (2005-2014)*, Tese de Mestrado, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires.

CURIA, Eduardo. *El quiebre del modelo macroeconómico de desarrollo 2003-2007*, Buenos Aires: Dunken, 2014.

DAMILL, Mario; FRENKEL, Roberto. La economía argentina bajo los Kirchner: una historia en dos lustros. In Gervasoni, C. e Peruzzotti, E. (edits.).¿Década ganada? Evaluando el legado del kirchnerismo, Buenos Aires: Debate, 2015.

FERNÁNDEZ BUGNA, Cecilia; PORTA, Fernando. El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural, *Realidad Económica*, Buenos Aires, N° 233, p. 17-48, ene-feb, 2005.

GAGGERO, Alejandro; SCHORR, Martín. La cúpula empresaria durante los gobiernos kirchneristas. Balance y legados. *Realidad Económica*, Buenos Aires, N° 297, p. 61-92, 2016.

GAGGERO, Alejandro, SCHORR, Martín; WAINER, Andrés. *Restricción eterna. El poder económico durante el kirchnerismo*, Buenos Aires: Futuro Anterior, 2014.

GONZÁLEZ, Mariana; MANZANELLI, Pablo. La industria em la posconvertibilidad. El caso del complejo automotor, *Dcumentos de Trabajo del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO*, Buenos Aires, 2012.

GORENSTEIN, Silvia (2012).*¿Crecimiento o desarrollo? El ciclo reciente en el norte argentino*. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2012.

KATZ, Claudio. Incierta viabilidad del retorno neoliberal. *Anuario de los Economistas de Izquierda*, Buenos Aires, p. 16-32, 2016.

KOSACOFF, Bernardo. *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, Buenos Aires: CEPAL, 2008.

KOZAK, Andrés. *Contribución del sistema financiero al desarrollo*, Tese de Mestrado, Resistencia: Universidad Nacional de San Martín/Escuela de Gobierno del Chaco, Resistencia, 2014.

KULFAS, Matías. *Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina, 2003-2015*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2016.

LÓPEZ, Emiliano. *Los años post-neoliberales. De la crisis a la consolidación de um nuevo modo de desarrollo*. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2015.

MANZANELLI, Pablo; SCHORR, Martín. Oligopolio e inflación. Aproximación al proceso de formación de precios em la industria argentina em la posconvertibilidad. *Realidad Económica*, Buenos Aires, Nº 273, p. 25-52, 2013.

MERCATANTE, Esteban. *La economía argentina en su laberinto. Lo que dejan doce años de kirchnerismo*. Buenos Aires: CEIP, 2015.

ORTIZ, Ricardo; SCHORR, Martín. La economía política del gobierno de Alfonsín: creciente subordinación al poder económico durante la década perdida. In Pucciarelli, Alfredo (coord.). *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?* Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2006.

ORTIZ, Ricardo; SCHORR, Martín. La rearticulación del bloque de poder em la Argentina de la post-convertibilidad. *Papeles de Trabajo*, Buenos Aires, Nº 2, 2007.

PERALTA RAMOS, Mónica. *La economía política argentina: poder y clases sociales (1930-2006)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2007.

PIVA, Adrián. *Economía y política em la Argentina kirchnerista*. Buenos Aires: Batalla de Ideas, 2015.

PNUD. *Transformaciones estructurales de la economía argentina. Una aproximación a partir del panel de grandes empresas, 1991-2005*. Buenos Aires, 2009.

PORTA, Fernando; FERNÁNDEZ BUGNA, Cecilia; MOLDOVAN, Pablo. Comercio e inserción internacional. In KOSACOFF, Bernardo; Mercado, Rubén (edits.) .*La Argentina ante la nueva internacionalización de la producción. Crisis y oportunidades*. Buenos Aires: CEPAL/PNUD, 2009.

PORTA, Fernando; SANTARCÁNGELO, Juan; SCHTEINGART, Daniel. Excedente y desarrollo industrial en Argentina: situación y desafios. *Documentos de Trabajo del CEFID -AR*, Buenos Aires, Nº 59, 2014.

RANGUGNI, Guido. Subsidios energéticos y su impacto fiscal. Ponencia presentada en el seminario "Infraestructura y energía: desafios y propuestas para la Argentina" organizado pelo Instituto Argentino de Energía "General Mosconi", Buenos Aires, 2013.

SCHORR, Martín. *Industria y nación. Poder económico, neoliberalismo y alternativas de reindustrialización en la Argentina contemporanea*. Buenos Aires: Edhasa, 2004.

SCHORR, Martín. *Argentina em la posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial? Estudios de economía política*. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2013.

SCHORR, Martín (coord.). *Entre la década ganada y la década perdida. La Argentina kirchnerista. Ensayos de economía política*. Buenos Aires: Batalla de Ideas, 2018.

SCHORR, Martín; MANZANELLI, Pablo; BASUALDO, Eduardo. Régimen económico y cúpula empresaria en la posconvertibilidad. *Realidad Económica*, Buenos Aires, Nº 265,

p. 7-37,ene-feb, 2012.

SCHORR, Martín; PORCELLI, Lucas. La industria electrónica de consumo en Tierra del Fuego. Régimen promocional, perfil de especialización y alternativas de desarrollo sectorial en la posconvertibilidad. *Documentos de Investigación Social IDAES/UNSAM*, Buenos Aires, Nº 26, 2014.

SCHORR, Martín; WAINER, Andrés. La economía argentina en la posconvertibilidad: problemas estructurales y restricción externa. *Realidad Económica*, Buenos Aires, Nº 286, p. 137-174, 2014.

SCHORR, Martín; WAINER, Andrés. Algunos determinantes de la restricción externa en la Argentina. *Márgenes. Revista de economía política*, Buenos Aires, Nº 1, 2015.

WAINER, Andrés. Cambios em el bloque en el poder a partir del abandono de la convertibilidad. ¿Una nueva hegemonía? In GRIGERA, Juan (comp.). *Argentina después de la convertibilidad*, Buenos Aires: Imago Mundi, 2015.

CAPÍTULO

# 3

# A trama política da política comercial na Argentina 2003-2015. A relação Estado-empresários e os desafios do modelo kirchnerista[1]

*Bárbara Couto*

A relação Estado empresários tem relevância particular na definição dos processos de política econômica e, em especial, de política comercial. Na Argentina, o vínculo do governo com os atores empresariais é fundamental para entender a trajetória da administração do comércio exterior (Viguera, 2000; Jordana; Ramió, 2002; Bouzas; Gosis, 2014).

Em particular, pretendemos concentrar-nos no período 2003-2015 que coincide com a administração nacional de Néstor Kirchner e com as duas sucessivas de sua esposa, Cristina Fernández de Kirchner, e que denominaremos kirchnerismo ou período kirchnerista. Esses doze anos encerram um estágio de reativação da política comercial, se comparado com o período que o precede, 1989-2001 e com o período posterior, 2016-2017[2], evidenciando que não é excepcional, na história argentina, mas, sim, seu traço característico, a alternância de modelos econômicos e especificamente de abordagens de administração do comércio.

Portanto, o artigo está organizado da seguinte forma. Primeiro, reflete-se acerca das contribuições da sociologia política e da sociologia econômica para enten-

1. Traduzido do espanhol por Izabella Leal Miranda de Aguiar.

2. Entre 1989 e 1999 seguiram-se dois mandatos do Presidente Carlos Saúl Menem do Partido Justicialista, seguido de um do Presidente Fernando De La Rua da Coalición Alianza entre o Radicalismo e o Frente Grande. O kirchnerismo é sucedido em dezembro de 2015 pelo Presidente Mauricio Macri com a coalizão Cambiemos entre o partido PRO e o Radicalismo.

der a trama política da administração do comércio, no período sob estudo. Em segundo lugar, aborda-se a análise da política comercial do período 2003-2015 a partir de três eixos: i) o lócus da implementação, ii) as medidas implementadas e iii) os mecanismos de negociação entre o governo e os atores industriais em torno da política comercial. Em terceiro lugar, analisam-se as clivagens dentro da coalizão industrial e, finalmente, apresentam-se reflexões finais.

## Debates teóricos sobre a política comercial e o desenvolvimento industrial

A sociologia econômica e a sociologia política oferecem ferramentas para pensar os problemas do desenvolvimento "tardio", o papel do Estado nos processos de industrialização refletindo sobre as capacidades institucionais e também as modalidades de articulação que se constroem com o setor privado para produzir sinergias positivas ou funcionais para tal processo de desenvolvimento industrial. Neste contexto, é amplamente consensual o papel central que ocupa a intervenção do Estado e, em particular, a política comercial, na implantação de estratégias de desenvolvimento, seja de natureza mais liberal ou intervencionista e de proteção do mercado interno.

Neste sentido, Vivek Chibber (2003) identifica diferentes dimensões substantivas da intervenção estatal: a racionalidade burocrática, a existência de agências nodais e a imbricação com atores sociais mais conhecidos como "*embeddedness*". A primeira refere-se à coerência entre os meios (o aparelho e os instrumentos) e os objetivos (conjunto de fins ou metas). A este respeito, pode-se notar que, embora todos os Estados tenham que cumprir múltiplos objetivos, muitos dos quais podem entrar em conflito entre si, o maior desafio é alcançar a coerência institucional, ou seja, que os resultados das políticas sejam "sinérgicos, cumulativos, não-contraditórios ou mutuamente neutralizadores" (Matínez Nogueira, 2010, p. 19).

A segunda refere-se à existência de agências nodais e enfatiza a coordenação entre instituições e organizações vinculadas ao objetivo estatal de industrialização, isto é, instituições financeiras, agências de planejamento e desenvolvimento tecnológico científico. Esta questão coloca um desafio substantivo para o Estado: quanto mais especializa as funções de desenvolvimento ou o projeto de industrialização, maior é o desafio de coordenação, à medida que se aprofunda a concorrência intraburocrática pelo controle de recursos e processos políticos (Oszlak, 1984; Bresser Pereira, 1995).

A terceira refere-se aos vínculos que o governo constrói com os atores privados para implantar um processo de desenvolvimento. O termo "*embeddedness*" foi

cunhado por Evans (1995) e levanta a questão da tensão que todo Estado enfrenta entre autonomia e cooptação. A autonomia relativa nos termos clássicos poulantzianos refere-se à importância de os governos manterem distância significativa dos interesses privados particulares, a fim de tentar representar, da melhor forma possível, um "interesse geral", entendido como um interesse mais amplo - embora nunca "geral" do que o interesse particular dos setores mais poderosos (Poulantzas, 1984). Sua contraparte, a cooptação, representa a captura do Estado ou do governo por interesses privados em detrimento do interesse geral acima mencionado. O que Evans busca ao referir-se à "autonomia enraizada ou sobreposta" é um equilíbrio entre ambos os extremos: o Estado requer, para canalizar processos de desenvolvimento tardio, alcançar ao mesmo tempo, uma combinação de coesão interna (estritamente referida à dimensão das agências nodais) e conectividade externa, isto é, a capacidade de orientar os processos de investimento e, portanto, o comportamento empresarial em busca de objetivos de desenvolvimento.

Nesse sentido, a utilização, na América Latina, desde o pós-guerra, de instrumentos de proteção comercial como medidas não transitórias, mas bastante permanentes, teria imprimido pouca "disciplina" sobre o capital, consolidando uma estrutura produtiva pouco competitiva e atormentada por inconsistências na sustentação da estratégia de desenvolvimento adotada por tais países (Amsden, 1992).

Finalmente, as análises sobre coalizões de atores em torno da administração do comércio apontariam para uma espécie de prática "universalista" que o Estado implementa quando administra as ferramentas comerciais. A política comercial, assim como a política industrial, em alguns casos, tornar-se-ia uma política tão "universal" que possibilitaria a formação de amplas coalizões eleitorais (Lowi, 1996). Outros aderem a esta leitura, salientando que a política comercial permite afastar-se de um jogo de soma zero entre classes – capital e trabalho – ou entre setores – agro e indústria – e permite que os compromissos políticos sejam ampliados de maneira transversal às classes sociais (Gourevitch, 1986). Isto seria particularmente significativo para compreender a história econômica dos anos 50 e 60, em especial nas etapas expansivas, quando o modelo de substituição de importações permitia incorporar o capital nacional, predominantemente de pequenas e médias empresas, e o trabalho a amplas coalizões governamentais em torno do mercado interno (Lavarello e Sarabia, 2015). No entanto, a prática universalista encontraria seu limite nos períodos de recessão econômica e deficit da balança de pagamentos. As análises de alianças de classe de O'Donnell, nesse sentido, constituem interpretação vigente do "comportamento pendular da grande burguesia", que aproveitaria tanto as etapas ascendentes como as descendentes do ciclo econômico do denominado "*stop and go*", alinhando-se com

frações do agro ou dos serviços em tal processo e rompendo a frente dos industriais (O´Donnell, 1977).

## A administração comercial entre 2003-2015. Análise a partir de três dimensões

Para a análise da política comercial, tomamos três eixos de análise, i) o lócus da implementação, ii) as medidas e iii) os mecanismos de negociação prevalecentes entre o governo e os atores industriais.

Com respeito ao primeiro eixo, o Congresso Nacional teve, historicamente, um papel secundário na matéria, intervindo apenas para ratificar acordos internacionais. Todo o poder da decisão foi centralizado, de fato, pelo Executivo que delegou administração do comércio a diferentes agências burocráticas com alto nível de flutuação na distribuição de funções e com grau variável de institucionalidade dos mecanismos utilizados de acordo com as etapas indicadas (Bouzas; Gosis, 2014).

Entre 2003 e 2015, as atribuições do comércio exterior foram distribuídas entre o Ministério da Economia e o Ministério das Relações Exteriores, este último concentrado nas negociações internacionais e na promoção do comércio no exterior, e o primeiro, dedicado à tarifação de importações e exportações. Por Decreto de 2008, cria-se o Ministério da Produção[3] que, sobrepondo suas funções ao Ministério da Economia, participava também das decisões sobre tarifas, reembolsos, indexação de preços, medidas *antidumping*, entre outros. Em 2009, cria-se o Ministério da Indústria, que não terá competência direta sobre o comércio, mas que, informalmente, também incidirá sobre ele. Dois anos depois, em 2011, o Ministério da Economia voltou a concentrar a faculdade sobre a política comercial por meio da criação da Secretaria de Comércio Exterior, que absorveu competências anteriormente dispersas entre o Ministério da Indústria e o das Relações Exteriores. Finalmente, em 2013, unificam-se comércio exterior e interno, sob o Ministério da Economia. A reconstrução das agências que funcionaram como *loci* da implementação da política comercial mostra a dificuldade do governo para definir objetivos em matéria de política comercial e a tendência de subordinar a administração do comércio a outros objetivos diferentes e também em mudança: emprego e produção nacional, poupança de divisas e substituição de importações.

Por outro lado, a perda de função do Ministério da Economia na matéria (e

3. Em 2009, por apenas um ano, o Ministério da Produção foi dividido em dois: Indústria e Agricultura, conservando o primeiro – por meio da Secretaria de Indústria, Comércio e Pequenas e Médias Empresas – a elaboração de grande parte da política comercial.

transferência temporária para o Ministério da Produção) coincide com a redução do peso da carteira da Economia, nesses anos[4], no mapa das agências estatais sob a órbita do Executivo, e a decisão do governo de aprofundar os traços do "modelo de produção e trabalho nacional" por carteiras especializadas na matéria.

Por sua vez, os impostos sobre o setor agrícola, conhecidos como retenções às exportações, seriam definidos ao longo de todo o período, desde a Presidência. Na formulação de outras medidas comerciais no setor, como as cotas de exportação, o Ministério da Agricultura interviria pouco ou nada, sendo que tal atribuição foi conferida pelo Escritório Nacional de Controle Comercial[5] criado em 2009. A grande resistência do setor agrícola levaria a seu desmantelamento, em 2011, sendo substituído pela Unidade de Coordenação e Avaliação de Subsídios ao Consumo Interno (Ucesci) que dependia do Ministério da Economia. Por sua vez, o decreto 192 dava ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Pesca a possibilidade de intervir na elaboração das estruturas impositivas que tarifavam o setor.

Em síntese, embora haja uma dispersão de agências com competência na questão comercial, existiu, durante as três gestões kirchneristas uma preeminência do controle do Executivo por meio da Secretaria de Comércio, localizada no Ministério da Economia. Em particular, a figura do Secretário Guillermo Moreno, 2006-2013, foi central na medida em que concentrou a maior margem de regulação no comércio interno, mas, também, o faria progressivamente no comércio exterior, como veremos no terceiro eixo sobre os mecanismos de negociação com os empresários industriais.

Com relação ao segundo eixo, instrumentaliza-se, neste período, um amplo leque de ferramentas que operam de forma mais seletiva sobre o comércio de bens industriais, e que consistem, principalmente, em medidas *antidumping* (controle de preços), salvaguardas (controle de quantidades), medidas técnicas (controle de qualidade do produto, embalagem ou regulamentações sanitárias e fitossanitárias) e as licenças não automáticas (permissão para monitoramento de importações) que se combinam com as primeiras, estabelecendo critérios como preços mínimos ou, com as segundas, definindo quantidades de referência para limitar a "inundação" de certos produtos importados.

4. Desde a renúncia do Ministro Lavagna, em 2005, e até a nomeação de Kicillof à chefia do Ministério da Economia em 2013, foram designados sucessivamente vários funcionários (Micelli, Peirano, Lousteau, Fernández e Lorenzino) de baixo perfil, para compartilhar funções importantes de política econômica com outros funcionários, ao ponto de ficarem subordinados em muitas ocasiões aos mesmos.

5. Dez projetos de lei chegaram a ser apresentados à Comissão, no Congresso, para modificar ou dissolver o órgão mencionado. http://news.agrofy.com.ar/noticia/95519/diez-proyectos-de-ley-to-change-la-oncca

Durante este período, podem ser identificadas três etapas da administração do comércio, marcadas pela quantidade de medidas, em especial de licenças não automáticas e, também, pelo grau de formalidade e informalidade de sua implementação: i) 2003-2007; (ii) 2008-2012 e (iii) 2013-2015.

Durante os anos entre 2003 e 2007, a política cambial atua como principal barreira comercial. A desvalorização do peso atua como barreira de proteção horizontal, ou seja, sem discriminar os setores pelo seu tamanho ou nível de competitividade. A administração do comércio é o segundo eixo de intervenção do governo – após a taxa de câmbio – que incide substancialmente sobre o setor industrial, promovendo sua expansão.

A partir de 2007, a administração do comércio intensifica-se, expandindo-se a quantidade de bens industriais que possuem algum tipo de barreira comercial. Prevalecem as medidas tarifárias, permitidas pela OMC e acordadas na Rodada do Uruguai, no final dos anos 80 com uma proteção máxima de 35% (Burgos; Urturi 2015).

É a partir da crise financeira internacional e da desvalorização cambial no Brasil no final de 2008, que se abre a segunda etapa, na qual o governo argentino começa a fazer ajustes graduais e sustentados da taxa de câmbio, por um lado, e, por outro a ampliar o leque de ferramentas de administração comercial, reavivando os históricos debates em torno do binômio protecionismo – liberalismo comercial.

Cada um dos termos deste par conseguiu reunir, historicamente, defensores empresariais, políticos, acadêmicos e linhas de pensamento que mobilizaram recursos e informações para sustentar e legitimar suas posições frente à sociedade e ao mundo.

Durante esses anos, expandiram-se as licenças de importação, denominadas Licenças Não Automáticas, pela convergência de interesses entre o governo e os empresários, ao promover a indústria e o emprego nacional por meio da substituição de importações, expandindo, principalmente, a fabricação local de bens de consumo final (eletrodomésticos, calçados, têxteis, brinquedos, motos e bicicletas). Assim, as medidas de administração do comércio expandem-se, entre 2008 e 2012, e depois se estabilizam (MECON apud CIRA, 2017).

A partir de 2012, implementam-se as Declarações Juradas Antecipadas de Importações DJAI (que surgem a partir da proibição, pela OMC, sobre o uso de licenças). Estas são implementadas com base em uma série de medidas informais denominadas "*uno a uno*" que habilitam a importação em troca de certas condições, tais como a) a exportação do valor equivalente às importações, b) a imposição de certo nível de conteúdo nacional à produção, c) a realização de investimentos na Argentina e d) a abstenção da remessa de lucros ao exterior; além de impor, em

outros casos, simplesmente limites às quantidades ou montantes de bens importados. Este sistema "*uno a uno*" é iniciado durante a gestão de Guillermo Moreno, na Secretaria de Comércio. Quando Moreno é substituído por Augusto Costa em dezembro de 2013, as DJAI continuam, mas formalizam-se os mecanismos para a demanda, desmantelando o chamado "*uno a uno*".

Assim, a administração do comércio, durante os governos kirchneristas, caracterizou-se pelos seguintes traços: dispersão média de agências dedicadas à matéria, transferência da função de coordenação entre diferentes funcionários, quantidade crescente de medidas de regulamentação comercial e, finalmente, tendência para consolidar progressivamente um esquema de decisão radial, focado na Secretaria de Comércio (e, em particular, na figura de seu Secretário).

Quanto ao eixo dos mecanismos de negociação, podem ser identificadas diferentes dimensões de análise em torno da questão comercial que se referem à posição oficial dos atores da indústria sobre o tema, às demandas empresariais efetivamente articuladas e aos mecanismos de implementação utilizados. Além disso, é sumamente relevante o papel que a administração do comércio assume no esquema de política econômica da gestão e, neste sentido, devem identificar-se os diferentes objetivos que, em determinadas conjunturas, seguem as gestões de governo por meio da política comercial: expansão do emprego, proteção de setores específicos, substituição de importações ou desenvolvimento de setores considerados estratégicos são alguns exemplos de objetivos que se hierarquizam em diferentes circunstâncias.

Neste campo, apresenta-se um problema de ação coletiva de difícil resolução. Por um lado, as medidas de proteção comercial gozam de descrédito significativo e são poucos os setores a levantar sua bandeira publicamente, em especial porque, ao fazê-lo, revelam sua relativa fraqueza competitiva. Mesmo entre os defensores da administração comercial, o dissenso sobre quais setores devem ser protegidos é inevitável, já que cada setor reivindica sua proteção mas, também, demanda a liberalização das importações de seus insumos.

Por exemplo, a União Industrial Argentina, a principal corporação do setor a nível nacional, que representa interesses econômicos sumamente heterogêneos, contém, em seu interior, duas alas também heterogêneas, mas que, geralmente, posicionam-se contrárias uma à outra. Uma delas é mais liberal em sua proposta, está integrada por diferentes empresas mais competitivas e internacionalizadas e convergiu entre 2003-2015, para a lista Celeste e Blanca. Diante disso, a lista de Industriais ergue-se como alternativa "desenvolvimentista" mais vinculada ao mercado interno e propensa a um papel mais ativo do Estado na economia. No entanto, as posições muitas vezes voltadas para o interior das listas não acolhem

essa distinção e os posicionamentos políticos prevalecem sobre os posicionamentos ideológicos, tornando mais complexo o panorama da relação entre governo e empresários industriais.

Dado este cenário complexo, como se articulam as demandas pela administração do comércio? Evidentemente, a UIA, por ser uma entidade de quarto grau, não poderia representar interesses tão diversos. Nesse sentido, a administração do comércio, no período, foi resolvida por meio de reivindicações unilaterais das câmaras *vis*-à-*vis* o governo, sem sequer tentar estabelecer acordos entre setores, na medida em que os interesses econômicos colidiam. Esta tensão levou o Estado a desempenhar papel-chave na determinação das margens de regulação. As câmaras geralmente concentram as reivindicações das empresas para proteger determinadas posições e apresentá-las à Secretaria de Comércio que as regula.

Acerca da questão, não se viabilizaram espaços públicos de discussão sobre a orientação geral da política comercial; houve crescimento espontâneo de demandas respondidas, mais ou menos imediatamente, pela gestão kirchnerista, na busca da defesa da produção e do emprego nacional.

A implementação e acompanhamento dessas medidas são campos mais relevantes da relação entre o Estado e os empresários industriais, na medida em que a administração comercial estará orientada para expandir o setor e protegê-lo da concorrência externa. A agenda de política comercial acaba por ser altamente permeável às demandas empresariais no período. Observa-se elevada participação dos atores empresariais ao ponto em que praticamente todos os setores que reivindicaram proteção conseguiriam incorporar posições às LNA. Na verdade, a cobertura das medidas foi ampla (20 dos 34 ramos de atividade tiveram, pelo menos, uma medida protecionista) (Kulfas, 2014)[6].

Os mecanismos de participação, neste campo, são quase exclusivamente de responsabilidade das câmaras em uma interlocução um a um com a Secretaria de Comércio. Entre 2007 e 2012, o comércio é mantido neste nível, embora os termos da negociação sejam progressivamente padronizados: a proteção é concedida se se mantém ou aumenta o nível de empregos e os ajustes de preços pela inflação, controlados pela mesma carteira, se são «razoáveis». Como dissemos, a figura do Secretário de Comércio foi central na administração comercial. Embora a sua competência formal residisse na regulamentação do comércio interno, a sua gestão gradualmente ultrapassou os limites da Secretaria, incidindo sobre

6. Merece nota o fato de que a matriz de política industrial operou com algum viés setorial ao implantar regimes especiais para alguns ramos: biocombustíveis, software, motocicletas, por exemplo, acumularam incentivos especiais, no entanto, o perfil dos instrumentos de promoção industrial prevaleceu sendo horizontal.

questões muito mais amplas, mesmo aquelas que ocupavam o mesmo Ministro da Economia. A regulamentação do mercado de carne, em 2006, a intervenção do INDEC, em 2007, a implementação de acordos para o controle de preços de alimentos da cesta básica, a interferência do Estado em empresas privadas, a partir da estatização da AFJP, em 2008, ou a inclusão na agenda do governo da necessidade de promover uma indústria satelital foram algumas das questões em que incidiu a decisão ou a assessoria de Guillermo Moreno[7]. Desta forma, a Secretaria de Comércio (Interno) regulava as LNA, ao implementar controles de preços ou estabelecer quotas de exportação para a carne. As LNA converteram-se progressivamente, em ferramenta essencial para a busca de múltiplos objetivos: substituir as importações, gerar emprego, economizar divisas e, em certas ocasiões, como ferramenta para pressionar empresários em negociações difíceis.

Esta multi-interferência da Secretaria do Comércio e o entrelaçamento progressivo das funções do comércio interno e externo foram o resultado da supremacia que a gestão kirchnerista outorgou ao objetivo de expansão do consumo interno em relação a outros objetivos, como a própria substituição ou a promoção de exportações.

Por exemplo, diante da crise de 2008, o governo pressionou os empresários para que mantivessem suas fábricas abertas e não reduzissem suas plantas de pessoal em troca de habilitar importações retidas na alfândega por causa das LNA. Quando entram em vigor as DJAI, em 2012, o funcionamento da administração do comércio altera-se com a implementação das mencionadas medidas "*uno a uno*", aumentando as margens de ação e pressão do governo sobre os empresários. Estas modificações alteram a dinâmica de participação que, embora formalmente mantida ao nível das câmaras setoriais de primeiro grau, é implantada informalmente nos vínculos personalizados, ou seja, empresa por empresa, que mantém o Secretário.

Em 2013, a estrutura de coordenação e a dinâmica de articulação com os empresários são novamente modificadas. Um novo Secretário é nomeado, unifica-se formalmente – embora na verdade já estivessem unidas – a Secretaria de Comércio Exterior e Interior e ampliam-se as equipes técnicas especializadas para cada função. Os procedimentos para as DJAI são formalizados, despersonalizando sua gestão e incorpora-se no formulário de declaração jurada informação tal como o nível anual de investimentos e emprego comprometidos pela empresa solicitante, que é comparado com a análise, por setor e por empresas, que a equipe de Comércio realiza. Uma das iniciativas para melhorar a disponibilidade de infor-

7. Moreno foi Secretário de Comunicações entre 2003-2006.

mação contábil de que dispõe o governo sobre as empresas consiste em elaborar um registro único de subsídios às empresas que visa melhorar a disponibilidade de informações sobre os benefícios alocados, no setor privado, pelas diferentes agências do Estado, evitando a gestão por "janela dupla" e melhorando a coordenação da política industrial. Esta iniciativa, no entanto, não se completou devido à relutância de áreas do governo em proporcionar essa informação, por diferentes motivos: a resistência dos funcionários a serem controlados por outros funcionários e a que se explicitem os vínculos "preferenciais" de algumas dependências com certos empresários, o que poderia gerar queixas em outras empresas do setor.

## A trama da política comercial e as coalizões de apoio ao modelo econômico

A estratégia de política econômica do kirchnerismo visou forjar ampla coalizão que abordou os setores populares formais e informais e orientou-se à defesa da capacidade de consumo de sua base social (Freytes, 2013; Etchemendy, 2013; Kulfas, 2016). Neste esquema, três posições são identificadas. Por um lado, constituiu-se uma frente empresarial funcional para esse objetivo por sua capacidade de geração de emprego, que integrou os atores da indústria mais vinculados ao mercado interno, os quais receberam diferentes medidas de apoio do governo que permitiram sua decolagem, entre as quais predominam as medidas para o monitoramento de importações. Por outro lado, constituiu-se uma frente empresarial adversária que, embora fosse heterogênea por reunir os serviços públicos e o agro, mantinha certos traços em comum. Estes últimos constituíam setores produtores de bens e serviços básicos da cesta de consumo dos setores populares, e tinham capacidades limitadas para absorver mão de obra, ou seja, gerar emprego local. Esta frente empresarial adversária consolidou-se enquanto o governo avançava com diferentes medidas destinadas a defender o poder de compra do salário: o congelamento de tarifas de serviços públicos, as retenções às exportações e as cotas de exportação de alimentos como carne e trigo. Em uma posição intermediária, pode-se localizar um terceiro grupo, que adota um comportamento pendular, composto por atores representantes de grandes empresas industriais exportadoras que se beneficiaram do processo de expansão econômica, mas questionaram seriamente, a partir de 2008, diferentes diretrizes de política econômica do governo, em particular as restrições às importações e a compra de divisas que o governo adotou para enfrentar as múltiplas restrições que foram emergindo.

Durante as gestões kirchneristas, a periodização, em torno da administração

do comércio, é acompanhada por clivagens específicas nas coalizões estabelecidas entre o governo e os atores empresariais. Entre 2003 e 2007, a Argentina cresceu a uma média de 8,84%, evidenciando forte expansão de todos os setores da economia. Estes anos constituem um período de construção de ampla gama de atores industriais que apoiam o governo em torno do esquema econômico, com forte eixo no objetivo da substituição de importações e da expansão do mercado interno. Neste contexto, diferentes atores posicionam-se de forma favorável ao governo: tanto as câmaras setoriais têxtil, de brinquedos, metalúrgica, de artigos de couro e de autopeças, para citar as principais, como as diferentes entidades de terceiro grau: UIA, CAME, APYME, CEGERA[8]. Por outro lado, as entidades do campo e os serviços públicos[9] mantinham-se com apoio menos decisivo, mas ponderavam os "superavits gêmeos" e a recuperação da economia.

Sem dúvida, o ano de 2008 apresenta-se como um momento de inflexão. A emergência de duas crises políticas significativas põe em cheque o equilíbrio de forças industriais, apesar das medidas tomadas fora do setor: a política de retenções móveis contesta a capacidade do Estado de controlar a renda agrária e o consumo interno, enquanto a reforma da Lei de Comunicação audiovisual discute a capacidade do Estado de regulação da mídia. Estes eventos fortalecem a conformação de uma frente empresarial que se opõe ao esquema econômico do kirchnerismo, que se organizará em torno de duas entidades empresariais de quarto grau: a Associação Empresarial Argentina e o Grupo dos Seis, fortemente mobilizadas em ambos os casos por grandes empresas transnacionais e alguns grupos econômicos locais (fundamentalmente Techint, Arcor e Clarín)[10].

Entre 2010 e 2015, aprofundam-se os desequilíbrios macroeconômicos. A de-

8. A UIA é a entidade mais antiga, foi fundada em 1887 e representa todos os ramos industriais, tanto grandes como pequenos, embora as grandes empresas tenham lugar privilegiado na condução da entidade. A CAME é uma entidade de terceiro grau que foi fundada em 1954 como câmara mercantil, mas, desde 2003, também representa a indústria; a Apyme é entidade de primeiro grau que reúne os micro, pequenos e médios empresários de todos os ramos de atividade e foi fundada em 1987; e a CGERA é entidade multissetorial de terceiro grau que representa as pequenas e médias empresas, fundada em 2007.

9. Embora o governo tenha enfrentado as empresas privadas de serviços públicos e as tenha impedido de atualizar as tarifas, ele concedeu importantes subsídios para melhorar sua equação econômica financeira, logrando silenciar as reivindicações.

10. A AEA constitui-se, formalmente, em 2002 e concentra principalmente grandes empresas de origem estrangeira e algumas poucas nacionais de diversos setores de atividade. Sua primeira reivindicação ao governo do Presidente Duhalde é a pesificação da dívida privada em dólares, uma reivindicação à qual o governo não atende, apesar de ter pesificado a dívida em dólares localizada em entidades financeiras locais. O Grupo dos Seis é organização informal que concentra a União Industrial (UIA), a Sociedade Rural (SRA), as Câmaras de Comércio e da Construção, a Bolsa de Valores e a Associação de Bancos Privados da Capital Argentina (ADEBA).

terioração da balança comercial, desde 2010, e a queda progressiva de reservas, desde 2011, levam o governo a restringir a compra de divisas (a partir do qual emerge o mercado de câmbio paralelo) e a aprofundar as restrições às importações, em 2012, por meio das DJAI. Essas decisões do governo enfrentam resistências significativas por parte do empresariado que vê com maus olhos, a apreciação cambial, o aumento salarial sustentado e as diversas restrições que se foram materializando, fundamentalmente sobre as importações e a compra de dólares. Da mesma forma, em muitos casos, as críticas provêm de setores de pequenas e médias empresas favoráveis ao governo, referentes às dificuldades que enfrentavam devido às restrições impostas.

## Considerações finais

A administração do comércio, nas três gestões kirchneristas, teve forte inclinação pró-industrialista, orientada, principalmente, para o mercado interno, tal como destacamos a partir dos eventos expostos. Além disso, seguindo trajetória histórica de longo alcance, observamos que se repete a alternância de esquemas comerciais, na medida em que as gestões que a precedem (1989-2001) e que a sucedem (2016-2017) questionaram esse esquema, favorecendo trajetória de desregulamentação comercial e promoção de estrutura produtiva internacionalizada, baseada em vantagens comparativas naturais.

O esquema econômico do kirchnerismo, pelo contrário, buscou fomentar "um modelo substitutivo de importações com eixo no mercado interno" que foi implantado, até 2007, de maneira quase espontânea, ou seja, sem grandes mudanças de política além das implementadas pela breve gestão de Eduardo Duhalde (2002-2003); enquanto que, desde 2008, buscou traçar eixos estratégicos para consolidar ou aprofundar o modelo, mas enfrentando diferentes crises políticas e econômicas.

Em termos de equilíbrio de força entre atores, a política comercial do kirchnerismo permitiu, no cenário de bonança, conformar uma ampla coalizão de atores empresariais que apoiaram a gestão, legitimando-a na opinião pública.

À medida que os desequilíbrios macroeconômicos foram-se aprofundando, as decisões de gestão em matéria de política comercial abriram frentes de conflito com empresários em todos os níveis, desarticulando os apoios políticos. Em particular, devido ao desequilíbrio do setor externo, as restrições às importações, que outrora ampliavam os alinhamentos favoráveis ao governo, ressentiram mais tarde as relações com a indústria, na medida em que afetavam o próprio funcionamento do setor. As medidas mencionadas entrelaçavam-se frequente-

mente dado que o governo negociava com os empresários o total de dólares que habilitava para importar determinados insumos. Deste modo, evidencia-se que a política comercial ou de tarifas teve um ciclo ascendente e outro descendente na construção de consenso alcançada pelo kirchnerismo.

Com relação às alianças de classe e retomando a hipótese de O'Donnell (1977), os doze anos kirchneristas, entendidos no longo prazo 1991-2017, permitiriam afirmar que a alternância de regimes políticos que acompanhavam os "ciclos *stop and go*", nos anos 50 e 60, não teria parado. As fases teriam sido somente prolongadas e a Argentina permaneceria imersa em um esforço entre projetos políticos[11], cujo fundamento sociológico reside no comportamento pendular da grande burguesia industrial e o consequente impedimento para estabelecer uma aliança mais ou menos estável de classes, capaz de inclinar a política econômica para a liberalização ou para a regulamentação.

O kirchnerismo claramente hierarquizou, como estratégia de desenvolvimento, um modelo substitutivo – mais claramente definido, desde 2007, a partir da segunda gestão – subordinando o objetivo da promoção de exportações, em especial de alimentos, pelo menos até que os desequilíbrios da balança comercial fossem evidentes, e quando o foram, os instrumentos tenderam a prevalecer orientados para a economia de divisas. As questões que se constituíram prioridades superlativas da agenda foram a defesa do mercado interno e, em particular, do trabalho e do salário, muitas vezes até colidindo com o objetivo da substituição de importações. Isso foi evidenciado justamente pela forma de administrar o comércio, a qual caracterizamos como "defensiva", reativa e pouco seletiva de setores. Qualquer câmara que solicitasse proteção e que, por sua vez, oferecesse a geração de emprego, mais além de seu potencial substitutivo ou de seu potencial de exportação, era beneficiada com alguma medida de proteção. Em contrapartida, o grande capital, principalmente os exportadores de cereais, a agroindústria ou o setor automotivo, bem como empresas de serviços públicos constituíram os sujeitos sobre os quais recaiu a disciplina imposta pelo governo, por meio do controle de preços, da institucionalização de paritárias salariais anuais, por setor, dos controles às importações e do acesso às divisas. O disciplinamento do capital não operou no sentido proposto por Amsden (1992), sobre a definição de subsídios ou benefícios transitórios com a imposição de metas de exportações ou de inovação, mas, sim, operou sobre a ampliação da demanda interna e a priorização das metas de crescimento vinculado ao mercado interno.

11. Evidente depois de instrumentalizadas as reformas econômicas "ortodoxas" a partir da mudança de governo no final de 2015 e a assunção da coalizão de direita Cambiemos.

Após as eleições de 2015, o enfoque da política cambial mudou drasticamente para a desregulamentação do comércio de bens industriais e importante dedução fiscal sobre as exportações agrícolas. Essas mudanças evidenciam como se transformou o equilíbrio de forças empresariais, no período em estudo.

Continuam abertas algumas questões: qual será o comportamento da grande burguesia industrial que hoje celebra a "abertura da Argentina ao mundo", mas que vê com desconfiança certas medidas de desregulamentação comercial, aumento de tarifas e retração do consumo doméstico; e, por outro lado, que capacidade de resistência podem impor no contexto atual os atores industriais pequenos e médios que, há pouco, empoderaram o kichnerismo.

# Referências

AMSDEN, Alice. A theory of government intervention in late industrialisation. In: PUTTERMAN Louis; RUSCHMEYER Dietrich (ed) *The state and the market in development: synergy or rivalry?* Washington D. C.: Lynne Rienner, 1992.

BOUZAS, Roberto; GOSIS, Paula. Actores e instituciones de la política comercial argentina. In: ACUÑA, Carlos. *Dilemas del Estado Argentino* (Comp.), Buenos Aires: Siglo XXI., 2014.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Estado, aparelho do Estado e Sociedade Civil*. ENAP, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Brasília, 1995.

BURGOS, Martín; URTURI, Andrea. La política comercial argentina durante la crisis económica internacional. *CEFIDAR Documento de Trabajo Nº 75*, Octubre, 2015.

CHIBBER, Vivek. *State-building industrialization in India*. Princeton: Princeton University Press, 2003.

CHIBBER, Vivek ¿Revivir el estado desarrollista? El mito de la "burguesía nacional". *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal (DAAPGE)*, 2008.

COUTO, Bárbara; LÓPEZ MÉNDEZ, Emanuel. Reeditando el péndulo. Los empresarios y Cambiemos a un año de gobierno. *Documentos de Coyuntura Primer año de Gobierno de Macri*. Área de Política, Instituto de Desarrollo Humano, UNGS, 2016.

DIAMAND, Marcelo. La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio, *Revista Desarrollo Económico*, Buenos Aires, v. 12, n. 45. 1972.

ETCHEMENDY, Sebastián. La doble alianza gobierno-sindicatos en el kirchnerismo (2003- 2012): orígenes, evidencia y perspectivas. In: ACUÑA, Carlos, *Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Ed. Siglo XXI, 2013, p. 291-324.

EVANS, Peter. *Embedded autonomy. states and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.

FREYTES, Carlos. Empresarios y política en la Argentina democrática: actores, procesos y agendas emergentes. *Revista SAAP*, Buenos Aires, v.07, n.02. nov., 2013.

GOUREVITCH, Peter. *Politics in hard times: comparative responses to international economic crises*. Ithaca, NY and London: Cornell University Press, 1986.

IDISA. Política comercial externa y desarrollo industrial. Experiencia de los países desarrollados y escenario de la Argentina. *Documento Nª A002*, 2010.

JORDANA, Jacint; RAMIÓ, Carlés. Diseños institucionales y gestión de la política comercial exterior en América Latina. *Documento de Divulgación n. 15*, Buenos Aires: INTAL-ITD- STA, 2002.

KULFAS, Matías; GOLDSTEIN, Evelin; BURGOS, Martín. Dinámica de la producción industrial y la sustitución de importaciones. Reflexiones históricas y balance del período 2003-2013. *Documento de Trabajo n. 64*, dic. 2014.

KULFAS, Matías. *Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina 2003-2015*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2016.

LA NACIÓN (14/12/15) "El presidente anuncia hoy fuertes recortes en retenciones al campo", disponível em http://www.lanacion.com.ar/1854020-el-presidente-anuncia-hoy-fuertes- recortes-enretenciones-al-campo

LAVARELLO, Pablo; SARABIA, Marianela. La política industrial en la Argentina durante la década de 2000. *Repositorio CEPAL, Serie Estudios y Perspectivas*. Santiago: Naciones Unidas, 2015.

LOWI, Theodore. Políticas públicas: estudios de caso y teoría política. In: VILLANUEVA, Aguilar (ed.) *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa, 1996.

MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto. *La coherencia y la coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias, en los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2010.

MECON 2017 Resolución 11/2013 Disponível em http://cira.org.ar/index.php?option=-com_content&view=article&id=2788:derogacionlicencia&catid=112&Itemid=500

O'DONNELL, Guillermo. Estado y alianzas en la Argentina 1955-1976. *Revista Desarrollo Económico*, Buenos Aires, v. 16, n. 64, p. 523-554, jan./mar. 1977.

OSZLAK, Oscar. Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. In: OSZLAK, Oscar. (comp). *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires: Paidós, 1984.

POULANTZAS, Nicos. *Poder político y clases sociales*. México: Siglo XXI, 1984.

THORP, Rosemary. *Progreso, pobreza y exclusión: una historia económica de América Latina en el siglo XX*. Inter-American Development Bank. Washington, 1998.

VIGUERA, Aníbal. *La trama política de la apertura económica en Argentina 1987-1997*. Colección Universitaria, La Plata: Ediciones al Margen, 2000.

WEBER, Max. *Economía y Sociedad*. 2ª edición. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1996.

CAPÍTULO

# 4

# A colaboração público-privada no retorno da política industrial na Colômbia

*Juan Vicente Bachiller Cabria*

Durante o mandato de Juan Manuel Santos, na Colômbia, ressurgiu o debate sobre a necessidade de uma política de desenvolvimento produtivo, nome usado para definir atualmente as modernas políticas industriais. Grandes empresários e suas agrupações, reunidos principalmente ao redor do *Consejo Privado de Competitivdad*, organismo criado em 2007 para atender as demandas do setor privado em questões de modernização produtiva, têm reivindicado a necessidade de uma política que ajude a incrementar a sofisticação e diversificação da indústria nacional. Estas demandas, integradas dentro de uma rede maior na qual participam setor privado, governo e entidades vinculadas à pesquisa e desenvolvimento, o denominado Sistema Nacional de Competitividade, têm resultado na publicação de vários documentos preliminares por parte do governo, nos quais são anunciadas as principais linhas de uma Política Nacional de Desenvolvimento Produtivo. Estes documentos apontam para a retomada de uma política industrial, explicitamente formulada e de caráter integral, décadas depois de seu desaparecimento devido à crise do paradigma da industrialização por substituição de importações guiada pelo Estado.

Este fato chama a atenção dado que, até a data, os países latino-americanos que tinham relançado este tipo de política são aqueles com governos que questionaram o modelo do Consenso de Washington, mediante estratégias de desenvolvimento com maior presença do Estado. Porém, a Colômbia, que já tinha sido um dos países onde a intervenção estatal durante a industrialização substitutiva

foi mais tênue, vem aderindo consistentemente ao modelo econômico herdado das reformas liberais desde a década de 1980. De fato, a motivação inicial da formulação de uma política de desenvolvimento produtivo é a procura por maior competitividade no contexto de uma crescente abertura da economia colombiana, gerada pelo Tratado de Livre Comércio com Estados Unidos, vigente desde 2012.

Portanto, o ressurgimento da política industrial na Colômbia questiona a visão de que esta seja produto típico da implantação de paradigmas neodesenvolvimentistas na direção da política econômica. É, portanto, conveniente apontar para outras hipóteses para explicar o retorno, como poderia ser a criação prévia de novas estruturas de governança nas quais atores públicos e privados interagem e canalizam as suas demandas para a criação destas novas políticas. Em relação a isto, pretende-se mostrar que um dos principais problemas enfrentados por estas novas políticas de desenvolvimento produtivo é, precisamente, que tais estruturas de governança ajudem a atingir os objetivos manifestados inicialmente, sob os quais é justificada sua criação. Ou seja, considerando como necessária a coordenação do Estado, dos empresários e das redes de técnicos especializados na inovação produtiva, estima-se que existem sérias possibilidades de que as instituições criadas acabem fomentando estratégias defensivas setoriais, mais do que verdadeiras políticas de transformação econômica e de estímulo à inovação.

Portanto, o desafio que enfrentam as nações de ingressos médios, como Colômbia, ao estabelecerem uma estratégia de desenvolvimento que permita implementar processos produtivos mais competitivos, e, portanto, de maior complexidade tecnológica, é como coordenar estas três esferas para que trabalhem conjuntamente. O caminho trilhado pelos países, que nas últimas décadas tem tido sucesso na implementação de novos setores industriais competitivos baseados na melhora tecnológica, tem sido a implantação da denominada estratégia de Estado desenvolvimentista em rede. Por meio desta, agências governamentais, empresas e organizações de classe, junto a setores vinculados à tecnologia, interagem por meio de redes de confiança e cooperação. O problema, segundo Negoita e Block (2012), ao replicar este modelo às nações latino-americanas, é a falta de recursos científicos e tecnológicos. Neste trabalho será exposto que, além deste problema, as esferas estatal e a empresarial também não são capazes de mobilizar os recursos necessários para uma verdadeira transformação econômica de forma satisfatória.

## A política industrial na América Latina e na Colômbia

A política industrial foi um dos recursos mais utilizados pelos distintos governos latino-americanos durante o período da industrialização por substituição de importações. De forma mais ou menos explícita, implementaram-se, entre as décadas de 1950 e 1970, distintas políticas industriais tradicionais, que compreendiam desde créditos subsidiados, criação de empresas públicas, subsídios setoriais, medidas alfandegárias protecionistas, ou desvalorizações cambiárias seletivas. Estas políticas combinavam a proteção comercial, a promoção de inversões diretas, estrangeiras ou por parte do Estado, e o financiamento por parte de distintos bancos de desenvolvimento, com o objetivo de obter uma rápida mudança estrutural na economia (Peres, 2006). Tudo isso acabou quando o modelo de industrialização guiado pelo Estado entrou em crise. A partir da década de 1980, a prioridade pela mudança estrutural cedeu sua vez à urgência pela estabilidade macroeconômica, a redução da dívida pública e o controle dos deficits público e externo. Além disso, a intervenção estatal começou a ser perebida como uma fonte de ineficiência e de corrupção, e, dentro desta grande mudança de paradigma, as políticas industriais perderam a sua credibilidade e legitimidade.

A generalização da visão, em relação à incapacidade dos governos de estabelecer planos econômicos sofisticados, deve ser somada à progressiva deterioração das contas públicas. Este último elemento acabou obrigando às distintas nações latino-americanas a prescindir de estímulos orçamentários e a se desfazer da maioria das empresas públicas e organismos estatais que décadas antes tinham servido de suporte ao processo de industrialização.

Uma vez consumada esta grande mudança, entre a década de 1990 e a primeira década do século XXI, estendeu-se a ideia, na maioria dos governos latino-americanos, que a melhor política industrial era nada fazer. Excetuando alguns casos de protecionismo a setores pontuais, implementados de forma bastante assistemática, os grandes programas de desenvolvimento do setor transformador desapareceram. Além disso, em consonância com este declive, foi desmantelado o arcabouço institucional que dava suporte a tais políticas.

Este panorama começou a ser revertido incipientemente com a chegada de distintos governos progressistas na região, os quais trouxeram uma nova visão sobre o papel que o Estado deveria ter na economia. Desta forma, começou a ser questionada a condução da política econômica imperante nas duas décadas anteriores e surgiu uma nova postura crítica em relação aos postulados neoliberais, herdados do Consenso de Washington. Cabe mencionar que foram ensaiadas di-

versas tentativas para introduzir uma nova visão do papel estratégico do Estado como indutor do desenvolvimento econômico.

Além do novo cenário político, o resgate das políticas industriais foi impulsionado por uma mudança de paradigma nos organismos internacionais, influenciados, em grande medida, pelo trabalho acadêmico de uma série de economistas que desenvolveram pesquisas sobre a importância do Estado na mudança estrutural da economia. Em relação a isto, é importante chamar a atenção para a nova postura do Banco Mundial, que alterou sua visão sobre a capacidade de os governos induzirem mudanças na estrutura produtiva e estabelecerem políticas para estimular novas indústrias em setores competitivos (Wade, 2012). Por seu turno, o Banco Interamericano de Desenvolvimento tem incidido na importância de estabelecer o que definem como políticas de desenvolvimento produtivo, centradas na transformação estrutural da economia, mediante a inovação, mas que, diferentemente das políticas industriais clássicas, não se limitam exclusivamente ao setor industrial, mas que abarcam também a inovação produtiva no setor primário e no setor de serviços (Crespi; Fernández-Árias; Stein, 2014). A CEPAL, por sua vez, tradicionalmente preocupada com a transformação estrutural das economias latino-americanas, tem trabalhado, principalmente a partir da área de Desenvolvimento Produtivo e Empresarial, na elaboração de elementos de análise, desenho e implementação deste tipo de políticas. Tal resgate tem sido impulsionado por uma necessidade cada vez mais urgente: a tentativa de frear o processo de desindustrialização e reprimarização que tem afetado às economias latino-americanas nas últimas décadas.

Portanto, se a princípio este resgate da política industrial na América Latina poderia ser visto como opção política, baseada em preferências ideológicas, com o tempo tem se imposto a concepção de que se trata de uma opção técnica, facilitando, desta forma, sua implantação como política de Estado. Esta mudança possibilita, em grande medida, que países como a Colômbia, sem grande tradição no que tange ao questionamento da matriz liberal na direção da sua política econômica, venham, paulatinamente, aumentando o seu interesse pela opção de um papel mais ativo do Estado na formulação de políticas de transformação estrutural.

Tendo esta perspectiva geral, a história da política industrial, na Colômbia, coincide, em termos gerais, às mesmas etapas que, nos demais países latino-americanos, do auge e decadência do desenvolvimentismo clássico ao atual resgate sob a forma de modernas políticas de desenvolvimento produtivo. Nas primeiras fases, a partir da década de 1950, tratava-se do típico conjunto de medidas implementadas durante a época da industrialização substitutiva, como proteção comercial aos produtores autóctones, subsídios, isenções fiscais e crédito dirigido.

Além disso, dado que, a partir de 1967, a estratégia de desenvolvimento incorporou também uma ativa promoção das exportações, foram introduzidos outros instrumentos como subsídios e créditos ao comércio externo, acordos comerciais e desvalorizações cambiais parciais (Meléndez; Perry, 2010).

Tudo começou a mudar a partir da década de 1990, com a abertura econômica encabeçada, primeiramente, pelo governo de César Gaviria (1990-1994), que eliminou grande parte dos subsídios e dos elementos intervencionistas. A abertura significou o início de um paradigma diferente, passando da proteção industrial local ao fomento da competitividade, promovendo uma nova forma de cooperação entre governo e setor privado, em busca de mercados internacionais. Seguindo a linha das novas políticas de competitividade, o governo de Carlos Samper (1994-1998) formulou a denominada *Estrategia Nacional de Competitividad* que pretendia estabelecer uma nova pauta exportadora para o país. Os governos de Andrés Pastrana (1998-2002) e de Álvaro Uribe (2002-2006 e 2006-2010) incidiram na mesma estratégia de crescimento, guiada por maior inserção internacional da economia colombiana, lançando duas versões da denominada *Política Nacional para la Competitividad* (ANDI, 2015).

O cenário de abertura foi ademais complementado pela assinatura de diversos tratados de livre comércio, iniciados com a adesão da Colômbia à *Zona de Libre Comercio de la Comunidad Andina*, em 1993. Este processo culminou no Tratado de Livre Comércio com Estados Unidos, que começou a ser desenvolvido durante o primeiro governo de Uribe e que, finalmente, entrou em vigência em 2012. Este novo marco obrigou a indústria colombiana a aumentar sua produtividade e a procurar competir internacionalmente (Gómez Angarita; Correa, 2015).

É neste contexto que deve ser entendido o resgate da política industrial colombiana, modelada por organismos criados durante o processo de abertura para sustentar uma visão diferente do que décadas antes era entendido por desenvolvimento econômico. Em relação a isso, é importante apontar para o fato de que a substituição do paradigma do desenvolvimento guiado pelo Estado pelo paradigma do desenvolvimento guiado pela abertura econômica não foi um simples processo de desmantelamento da maquinaria pública, mas de construção de uma nova institucionalidade para apoiar esta estratégia. Cabe destacar, por um lado, a criação de novos organismos dentro da Administração, como o *Alto Consejo para la Competitividad* e a *Comisión Nacional para la Competitividad*. Por outro lado, é importante chamar a atenção para a construção de instituições financeiras como o Banco de Comércio Exterior (Bancoldex), criado em 1992, para financiar as exportações, e que, desde então, vem funcionando como banco de desenvolvimento de segundo piso, operando por meio dos bancos privados e oferecendo cré-

dito diferenciado para a internacionalização do setor privado colombiano. Por último, foi implantada uma série de vias de interlocução entre setor público e privado, como *Consejos Mixtos, Acuerdos Sectoriales de Competitividad,* a *Red Colombia Compite* ou o *Consejo Nacional de Competitividad* e, finalmente, foi criado o *Consejo Privado de Competitividad* em 2007 (Meléndez; Perry, 2010).

É por meio deste novo arcabouço institucional, evoluindo para o denominado *Sistema Nacional de Competitividad* e articulado por meio da *Agenda Nacional de Competitividad*, que se desenvolveram as *Políticas de Desenvolvimento Produtivo* na Colômbia. Tudo por um processo incremental, mediante o qual uma série de programas, a princípio isolados e direcionados a melhorar as exportações, foram, paulatinamente, ganhando complexidade e amplitude. Cabe mencionar, entre estes, os *Acuerdos Sectoriales de Competitividad*, lançados durante o governo Samper, ou a *Política Nacional para a Produtividade e Competitividade,* do governo Pastrana. Um fato a destacar, dentro deste processo, foi o lançamento, em 2008, durante o segundo governo de Álvaro Uribe, da *Política de Transformação Produtiva*, que pode ser considerada a primeira tentativa de implantar uma moderna política para sofisticar o aparelho produtivo colombiano. Originariamente esta política pretendia acabar com os gargalos que impedem uma série de setores selecionados (oito, originariamente, e vinte, na sua fase mais avançada) de adquirir porte mundial, combinando, para isso, medidas setoriais específicas com outra série de iniciativas de tipo transversal. Porém, um dos principais problemas desta política tem sido, segundo o próprio setor empresarial envolvido na sua implementação e acompanhamento, o fato de não ter lideranças no nível mais alto do Governo, incorrendo em distintas falhas de coordenação (Reina; Castro; Tamayo, 2013).

A exigência de um novo desenho institucional, mediante o qual esta política seja coordenada de forma interministerial, é uma das principais demandas do setor empresarial, agrupado ao redor do *Consejo Privado de Productividad*. Juntamente com isso, a visão do *Consejo* estava fortemente influenciada por outro conjunto de medidas inspiradas nos conceitos desenvolvidos pelo BID para as modernas políticas de desenvolvimento produtivo. Este novo marco conceitual invoca a necessidade de desenvolver medidas horizontais como a redução do custo de fazer negócios ou a diminuição das falhas de mercado que geram externalidades negativas, mas, também, medidas verticais apoiando setores potencialmente competitivos, no nível global. Desta forma, o CPC instou ao governo, em 2014, a lançar uma *Política de Desarrollo Productivo* para aumentar a sofisticação e diversificação da indústria colombiana.

Esta proposta pretendia avançar em referência à política industrial implantada durante o primeiro mandato de Juan Manuel Santos, que era, principalmente,

uma evolução da já mencionada *Política de Transformación Productiva* iniciada com Uribe, mas estendida a um total de vinte setores. Além disso, o governo Santos tinha incidido em outras políticas complementares, como o desenvolvimento de *clusters* e encadeamentos produtivos ou programas de compras públicas.

Como evolução de todos estes programas e perante a demanda por uma coordenação mais centralizada da política industrial, o governo Santos trabalhou, entre 2015 e 2016, no roteiro de uma nova política industrial mais avançada e ambiciosa. Desta forma, os projetos da *Política de Desarrollo Productivo* propõem uma série de medidas que, na fase de discussão, são exclusivamente horizontais, sob o objetivo geral de aumentar a produtividade e melhorar o setor produtivo nacional, corrigindo tanto falhas de mercado como falhas de Estado.

Desta forma, para corrigir as externalidades negativas existentes, um dos aspectos que mais tem preocupado os elaboradores destas propostas de política, seja do lado do CPC como do próprio governo colombiano, tem sido a questão da institucionalidade da política. Entendendo a moderna política industrial como um processo de coordenação entre setor público e setor privado, no qual é imprescindível somar a atuação de especialistas em inovação e ciência, um desafio fundamental está em construir estruturas de governança que propiciem dinâmicas positivas entre os atores envolvidos. Entendendo que, apesar da inovação, que pode significar a implantação de um novo tipo de política, existem trajetórias institucionais prévias que devem ser consideradas; estas estruturas de governança dependerão, em primeira instância, das capacidades prévias de cada um dos atores para fomentar a transformação produtiva (Consejo Privado de Competitividad, 2015).

## Capacidades estatais para a transformação econômica

Neste apartado será estabelecido um diagnóstico geral das capacidades do aparelho estatal colombiano para abordar, com eficácia, a questão da transformação econômica apoiada pelas políticas de desenvolvimento produtivo. Desde os seminais trabalhos de Johnson (1982), Amsdem (1989) e Wade (1990), que se referem ao importante papel desempenhado pelo Estado na exitosa industrialização dos tigres asiáticos, estendeu-se a visão sobre a correlação positiva entre melhores estruturas administrativas e maior crescimento econômico. Tal visão foi posteriormente apoiada inclusive pelos informes de organismos como o Banco Mundial, resgatando a importância do papel do Estado no desenvolvimento econômico (Banco Mundial, 1997). Segundo Evans (1992), uma burocracia fortemente arti-

culada e coesa minimiza os riscos de captura e de rentismo, estabelece horizontes temporais longos, vinculados a planos de carreira estruturados que garantem a continuidade das políticas, e ajudam a reduzir os custos de transação e informação.

Para esta análise, o conceito de capacidades burocráticas será dividido em três dimensões cuja combinação é considerada indispensável para favorecer a transformação produtiva. Por um lado, será abordada a profissionalização da burocracia colombiana em um sentido "weberiano", como condição necessária para a existência de uma administração capaz de estabelecer políticas públicas, neste caso de desenvolvimento produtivo, com um mínimo de continuidade e previsibilidade para os atores envolvidos. Como segunda dimensão, além de burocracias capacitadas, é importante que o Estado tenha organismos ou sistemas legais capacitados para estimular a inovação, pela via de suprir as falhas de mercado ao empreender financiamentos mais arriscados, ou, pelo menos, promover estímulos e incentivos para as empresas que decidem investir em tecnologia. Em terceiro lugar, esta dimensão deve ser complementada com a implantação de pautas herdadas de paradigmas da nova administração pública, fundamentalmente as relativas à permeabilidade e transparência, para permitir estabelecer relações de autonomia e colaboração com os atores privados.

Para analisar a dimensão da capacidade burocrática e as capacidades institucionais para orientar sua gestão à resultados, serão usados dados provenientes de estudos sobre a qualidade do serviço civil na América Latina, e dos sistemas de políticas públicas, organizados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento. Concretamente, o informe sobre a situação do Serviço Civil na América Latina, e o Sistema de Avaliação PRODEV, que analisa os sistemas institucionais encarregados do ciclo de políticas públicas, oferecem diagnóstico comparado das duas primeiras dimensões mencionadas.

Em referência ao primeiro destes estudos, no Índice Agregado do Serviço Civil, Colômbia aumentou de 46 a 52 pontos sobre um total de 100, entre 2004 e 2013. O principal responsável pelo aumento foi o avanço no subíndice de mérito, que mede as garantias de profissionalismo e imparcialidade, sendo que Colômbia cresceu 14, de 53 para 67 pontos, em uma escala que vai até 100, enquanto a média de crescimento para toda América Latina foi de 9 pontos para esse mesmo período (Cortazar; Lafuente; Sanginés, 2014). Este processo de transição para um Serviço Civil mais profissionalizado, de recrutamento meritocrático e com plano de carreira estruturado, foi iniciado com a Lei 909 de 2004, regulado por um organismo independente, a *Comisión Nacional del Servicio Civil,* e planejado por meio do *Departamento Administrativo de la Función Pública* (Strazza, 2014). Esta nova institucionalidade é uma melhora decisiva, pese a que a trajetória é dema-

siadamente curta para poder considerar as capacidades burocráticas colombianas suficientemente consolidadas.

Sobre o segundo destes estudos, relativo às capacidades de orientar a gestão de políticas públicas para a consecução de resultados, a conclusão é que Colômbia possui uma institucionalidade relativamente madura. O seu sistema de gestão tem evoluído, principalmente no que tange ao planejamento orientado a resultados, sem descuidar outros aspectos como o acompanhamento e avaliação. Desta forma, é possível afirmar que, em geral, as políticas públicas na Colômbia estão na vanguarda, pelo menos em termos comparados com América Latina, no que refere ao sistema de planejamento dos principais programas de governo.

Esta dimensão, que poderia ser definida como capacidades burocráticas, mostra um panorama geral da Administração Pública colombiana e do seu sistema de elaboração de políticas públicas. Porém, para avaliar melhor a capacidade estatal no momento de modernizar os setores econômicos, é importante analisar com maior detalhe qual é a institucionalidade que molda e canaliza as políticas de desenvolvimento produtivo.

O principal instrumento que os países de industrialização tardia usaram para fomentar a transformação produtiva foi a criação de bancos de desenvolvimento (Amsden, 2001). Em geral, as instituições financeiras de desenvolvimento na América Latina têm reduzido o seu papel protagonista na modernização industrial, concomitantemente com o processo de retirada das funções econômicas do Estado. Porém, na Colômbia, pelo menos tem-se mantido um sistema de financiamento para o desenvolvimento por meio do *Banco de Comercio Exterior* –Bancoldex-, instituição financeira de segundo piso, ou seja, que realiza suas operações de crédito por intermédio de outros bancos privados para suprir as falhas nos mercados de crédito.

Bancoldex foi criado em 1992, com o objetivo inicial de ser um banco de fomento às exportações. Em 2003 uniu-se ao *Instituto de Fomento Industrial*, criado em 1940 para apoiar financeiramente as primeiras etapas da industrialização substitutiva, e que, desde as reformas da década de 1990m tinha mudado o seu papel para financiar as pequenas e médias empresas, priorizando projetos de conteúdo tecnológico (Garay, 1998). A partir deste momento Bancoldex, passou a funcionar como instituição financeira de desenvolvimento, sendo que suas principais políticas de crédito têm crescido para as pequenas e médias empresas com maiores problemas de liquidez, e mantendo-se constante como via de financiamento para as grandes empresas. Mais recentemente, em 2012, foi criada a agência INNpulsa com o objetivo de favorecer o surgimento e o crescimento de empresas inovadoras, como programa especial dentro do Bancoldex, integrando

uma política de apoio ao empreendedorismo por meio de fundos de capital risco (Vesga, 2015).

Juntamente com a existência de uma burocracia capacitada e de mecanismos para financiar a inovação, outros elementos fundamentais são as instituições de interlocução com o setor privado. Segundo Rodrik (2011) a política industrial precisa do diálogo permanente entre governo e setor privado, em um processo de descobrimento mediante o qual ambos atores sejam capazes de se coordenar. Para tal, na Colômbia, foram desenhadas estruturas de governança de múltiplos atores, tanto governamentais como empresariais e do setor vinculado à inovação, no nível central e regional.

A principal estrutura de governança do Estado colombiano para estabelecer a interação estratégica entre atores é o *Sistema Nacional de Competitividad e Innovación*, criado em 2006, e sob a direção do próprio Presidente da República. Para coordenar suas intervenções há um *Consejero Presidencial,* encarregado de todas as ações que envolvem o governo e o setor privado, em matéria de competitividade. Além disso, o *Consejero* é o diretor da *Comisión Nacional de Competitividad e Innovación*, organismo que agrupa o governo e as entidades territoriais e da sociedade civil, com o objetivo de construir a agenda de produtividade e competitividade. É nessa *Comisión Nacional de Competitividad* que é desenhada a agenda de inovação produtiva, funcionando como organismo assessor do Governo e, principalmente, como conexão entre as agências governamentais e as grandes empresas, representadas pelo presidente do *Consejo Privado de Competitividad*, as *Cámaras de Comercio* e dois representantes das agrupações empresariais, escolhidos pelo *Consejo Gremial Nacional.*

Para dar acompanhamento aos projetos, existe uma série de *Comités Técnicos*, liderados por Vice-ministros, encarregados das diversas atuações horizontais, como a melhora normativa, o capital humano ou a formação empresarial e laboral. Além disso, um destes *Comités Técnicos* é encarregado especificamente da *Política de Desarrollo Productivo*. Por sua vez, as atuações setoriais, tanto no desenho como na execução e seguimento das políticas, são encomendadas a cada um dos organismos da Administração competentes na matéria.

Além disso, as *Comisiones Regionales de Competitividad* replicam todo este sistema em cada um dos departamentos do país, encarregando-se das questões setoriais e de *clusters* associadas à sua área geográfica, e, em geral, a tudo que tem relação com o desenvolvimento regional. Estão desenhadas para fomentar a cooperação público-privada, além de envolver setores acadêmicos no âmbito regional. Desta forma, a política de desenvolvimento regional fica ligada a uma estratégia maior, por meio da sua coordenação mediante a *Coordinación Nacional de*

*Comisiones Regionales* e a sua participação regular no Comitê Executivo do SNCI.

O *Sistema Nacional de Competitividad* está estreitamente ligado ao denominado *Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación*. O SNCTI foi criado em 1991, integrando as atividades tanto do setor público e do setor privado, como a investigação e inovação dentro do âmbito universitário. No topo do sistema, encontra-se *Colciencias*, que funciona como departamento com status administrativo ministerial, sendo o principal encarregado de dirigir a política de ciência, tecnologia e inovação.

Pode-se afirmar, portanto, que a Colômbia tem melhorado suas capacidades estatais, no nível geral, no que diz respeito à sua capacidade burocrática para estabelecer políticas públicas de forma consistente, e, mais especificamente, no que se refere à implantação de mecanismos para apoiar políticas de desenvolvimento produtivo. Em relação a isso, a principal incógnita é se os avanços feitos são suficientes, em termos comparativos, de modo a considerar que esta nova institucionalidade funciona como um Estado desenvolvimentista em rede. Para dar resposta a esta questão é indispensável, primeiramente, considerar o segundo termo da equação institucional que conforma tal Estado desenvolvimentista, ou seja, a forma como o empresariado se estrutura e como se organiza politicamente na busca do objetivo da transformação econômica.

## O SETOR PRIVADO COMO AGENTE DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

A mencionada experiência de desenvolvimento do sudeste asiático mostra a forma como a transformação guiada pelo Estado foi apoiada pelos grandes grupos empresariais familiares, que, como resposta aos estímulos das distintas políticas industriais, foram transformados em modernas empresas com recursos humanos, financeiros e tecnológicos vanguardistas. O crescimento dos *chaebols* coreanos e os *keiretsu* japoneses foi apoiado por uma estreita relação entre burocratas altamente qualificados e os diretivos das grandes empresas e das associações de industriais. De acordo com este modelo, o Estado agiu como suplemento da iniciativa privada para superar os gargalos derivados da debilidade dos mercados de capitais, incentivando programas de investimentos, enquanto os grupos empresariais responderam em consonância com a estratégia imposta, aproveitando a sua experiência na execução de projetos de investimento.

Uma das críticas a esta interpretação está relacionada à dificuldade de se replicar o modelo a qualquer país e sob quaisquer circunstâncias, considerando que se trata de um processo histórico particular, ocorrido em um contexto determinado

pela realidade social e política do sudeste asiático, na segunda metade do século XX (Chibber, 1999). Com relação a isto, outras visões sobre a estreita relação entre Estado e grupos empresariais não são tão otimistas, apontando que este formato induz à criação de "mundos pequenos" mediante os quais as elites empresariais nacionais desfrutam de suas redes pessoais e familiares para aproveitar seus contatos políticos e obter benefícios de forma particularista. A questão que aflora, portanto, é se as formas organizativas predominantes do setor privado colombiano, entendido aqui com os grandes grupos empresariais, juntamente com os seus organismos de representação de interesses de classe e a subsequente forma de se relacionar com o Estado, induzem mais comportamentos de coordenação que possam favorecer uma estratégia de desenvolvimento produtivo ou, ao contrário, comportamentos de captura de rendas (Khanna, 2007).

Historicamente, a Colômbia tem contado com organizações empresariais fortes, tais como Federcafé e a ANDI, que desempenharam importante papel de coordenação econômica com o governo, durante o período do desenvolvimento guiado pelo Estado. O *Consejo Gremial Nacional*, por sua vez, foi criado em 1991, agrupando as principais organizações empresariais do país, com o objetivo de facilitar as relações entre Governo e setor privado, no marco da abertura econômica. Recentemente, estas organizações têm incidido na agenda propositiva em favor do desenvolvimento produtivo, com a organização de eventos com especialistas internacionais na matéria ou a publicação, por parte da ANDI, de estudos como "*Estrategia para uma nueva industrialización*", em que é demandada uma nova política em consonância com as necessidades de modernização da economia colombiana.

Juntamente com essas organizações empresariais tradicionais, o principal organismo envolvido na agenda por uma nova política de desenvolvimento produtivo tem sido o *Consejo Privado de Competitividad* –CPC-, criado em 2006, por iniciativa do governo, com a intenção de sustentar institucionalmente a colaboração público-privada na estratégia de competitividade. O CPC conta com representantes, tanto das grandes empresas do país, como das principais associações empresariais, como a mencionada ANDI e Confecámaras, que reúne todas as agrupações de comércio do país. Além disso, participam das suas discussões *experts* do mundo acadêmico, contando, inclusive, com pesquisadores próprios do âmbito da economia, do direito e das políticas públicas. Desta forma, o CPC converteu-se em principal interlocutor do governo, no que concerne à estratégia de melhorar a inovação produtiva, e, graças à sua capacidade técnica, tem sido o principal impulsor das novas políticas industriais, promovendo programas como as mencionadas Políticas de Transformação Produtiva e a Política de Desenvolvi-

mento Produtivo (Eslava; Meléndez; Perry, 2014).

É importante, portanto, mencionar que a existência de organismos de coordenação público-privada, comprometidos com uma agenda de desenvolvimento produtivo, é ponto forte no momento de impulsionar a transformação econômica. Porém, estes avanços no desenho institucional são habitualmente freados pela própria estrutura do sistema produtivo colombiano e a forma em que os grandes empresários organizam seus negócios. Na Colômbia prevalece o denominado grupo ou conglomerado empresarial, diversificado em atividades econômicas não relacionadas e cuja propriedade está concentrada, na maioria das vezes familiarmente, resultando em governança corporativa de tipo piramidal e hierárquico. Existem centenas de grupos econômicos, mas os tradicionais, ou seja, Santo Domingo, Ardilla Lülle e Sarmiento, juntamente com o denominado Sindicato Antioqueño, formado, por sua vez, pelos grupos Sura, Argos e Nutresa, continuam sendo os mais importantes do país.

Segundo Schneider (2009, 2013), os grandes conglomerados empresariais nacionais da América Latina têm características de governança corporativa hierárquica e familiar, juntamente com o fato de concentrar grandes proporções do PIB nacional. Isto teria como consequência, entre outras, que as entidades de classe não são realmente representativas, dificultando, desta forma, sua coordenação com o Estado. Rettberg (2002) aponta para outra série de problemas de ação coletiva apresentados pelos grandes conglomerados colombianos e a sua relação com os organismos de coordenação público-privados apresentam. Para esta autora, o poder de negociação individual de cada um dos quatro grandes grupos colombianos tradicionais é tão grande, graças à sua interlocução direta com os altos cargos do Estado, que não precisam fazer uso das organizações de representação formalmente constituídas se estas em algum momento contrariam os seus interesses.

A ANDI tem estado historicamente dirigida pelos empresários de Medellín, ligados às empresas do Sindicato Antioqueño, e tem apresentado um viés em favor dos grandes conglomerados. Por sua vez, o *Consejo Gremial Nacional*, mesmo tendo nascido com o objetivo de unificar a representação do empresariado, também está dominado pelos grandes conglomerados que, às vezes, podem respeitar suas posturas e em outras ocasiões podem desconsiderar suas posições e negociar particularmente com o governo. Esta trajetóriareproduz-se no Conselho Privado de Competitividade, onde os grupos empresariais exercem sua posição de domínio e, inclusive a presidência está vinculada diretamente à eles.

## Considerações finais

Neste trabalho buscou-se mostrar o processo de implantação de uma nova política de desenvolvimento produtivo na Colômbia, e como o seu desenho é baseado em formas de governança estruturadas através do Sistema Nacional de Competitividade. Desta forma, pode-se constatar que, mediante distintos mecanismos institucionais, a colaboração entre o Estado e grandes empresas tem-se convertido em um elemento fundamental no desenho das modernas políticas industriais na Colômbia. Mediante processo acumulativo, iniciado a partir da necessidade da melhoria da competitividade, após a abertura econômica da década de 1990, a colaboração público-privada também teve como consequência a elaboração de agenda de transformação produtiva. Pelo menos de forma incipiente, pode ser observada a implantação de uma estratégia de criação de redes nas quais são intercalados vários níveis, desde o nacional até o regional, e vários atores, desde agências públicas e organismos vinculados à P+D até distintas formas de organização empresarial.

Neste sentido, cabe destacar que a nova política industrial colombiana cumpre alguns requisitos que podem favorecer a estratégia de competitividade à longo prazo. A institucionalidade desenvolvida pelas formas de articulação que incluem a participação do setor privado no desenho da política industrial facilita, por exemplo, um melhor diagnóstico dos gargalos gerados por causa das assimetrias de informação no que se refere às melhores decisões setoriais de investimento. Assim, é importante notar que nas duas últimas décadas, o Estado colombiano avançou bastante em sua capacidade burocrática e institucional para elaborar políticas industriais modernas. Ao mesmo tempo, foram criados organismos de intermediação público-privados, foi fomentada a organização de foros para agrupar as grandes empresas em torno do debate da agenda de competitividade e foi consolidada uma rede com organismos de fomento à inovação. É possível observar, desta forma, uma incipiente trajetória virtuosa, mesmo sendo considerado que, talvez, tais organismos não sejam suficientes para impulsionar a inovação produtiva, devido às históricas carências tecnológicas, características das economias latino-americanas, e ao pouco desenvolvimento dos seus sistemas de ciência e tecnologia.

Porém, este não é o principal obstáculo a ser enfrentado pelas novas estruturas de governança desenhadas para a aplicação das políticas de desenvolvimento produtivo. O estabelecimento de estreitos laços entre setor público e privado tem o risco da captura, por parte dos empresários com maior capacidade negociadora e melhor acesso ao poder, que não têm por que serem necessariamente os mais

interessados na "destruição criativa", em termos shumpeterianos, necessária para estabelecer uma trajetória virtuosa em direção à transformação econômica. Um exemplo desta problemática foi manifestado na *Política de Transformación Productiva,* quando o governo desenhou uma série de atuações para um conjunto de oito setores limitados, que, após pressões, acabaram sendo ampliados indiscriminadamente para vinte setores.

Portanto, programas de desenvolvimento produtivo que no papel apresentam diagnóstico e objetivos adequados ou desenhos institucionais que reproduzem modelos de sucesso, correm o risco de se desvirtuar pela excessiva concentração de poder econômico e a desmesurada capacidade de pressão em favor de interesses particularistas. Devido ao fato de as modernas políticas industriais necessitarem definir um número limitado de setores que serão objetivos da política de estímulos à inovação, é preciso um Estado que defina, com autonomia e competência técnica, como serão repartidos os incentivos. O principal problema apresentado, portanto, é que, se cada vez que um setor pressiona, o governo acaba por incluí-lo no programa, o resultado será uma política industrial que, em lugar de desenvolver setores competitivos, atuará em defesa da competitividade de setores tradicionais.

# Referências

AMSDEN, Alice. H. *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. Oxford: Oxford University Press, 1989.

_____ *The Rise of "The Rest": Challenges to the West From Late-Industrializing Economies*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPRESARIOS DE COLOMBIA. Antecedentes de políticas de desarrollo productivo. In: *Estrategia para una nueva industrialización*. Bogotá: ANDI, 2015

_____ *Estrategia para una nueva industrialización*. Bogotá: ANDI, 2015.

BANCO MUNDIAL. *Informe sobre el desarrollo mundial. El Estado en un mundo en transformación*. Washington D.C: World Bank, 1997.

CORTAZAR VELARDE, Juan Carlos; LAFUENTE, Mariano; SANGINÉS, Mario (eds.). *Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*. Washington D.C: BID, 2014.

CRESPI, Gustavo, FERNÁNDEZ-ARIAS, Eduardo; STEIN, Ernesto. ¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica. Washington D.C: BID, 2014.

CHIBBER, Vivek. Building a developmental state. The Korean case reconsidered. *Politics and Society*, vol. 27, n. 3. p. 309-346. 1999.

ESLAVA, Marcela; MELÉNDEZ, Marcela; PERRY, Guillermo. Public-private colaboration on productive development policies in Colombia. *IDB Working Paper Series* nº IDB-WP-479, 2014.

EVANS, Peter. The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change. In: HAGGARD, Stephan; KAUFMAN Robert (eds.). *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1992.

EVANS, Peter; RAUCH, James. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structure on Economic Growth. *American Sociological Review*. 64 (5): 748–765, 1999.

JOHNSON, Chalmers. *MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press, 1982.

KHANNA, Tarun; YAFEH, Yishay. Business Groups in Emerging Markets: Paragons or Parasites?. *Journal of Economic Literature*,41, pp. 331-372, 2007.

GARAY, Luis Jorge. Colombia: estructura industrial e internacionalización., 1967-1996.

Bogotá: Banco de la República, 1998.

MELÉNDEZ, Marcela; PERRY, Guillermo. Industrial policies in Colombia. *IDB Working paper series* n. IDB-WP-26, 2010.

NEGOITA, Marian BLOCK, Fred. Networks and public policies in the Global South. The Chilean case and the future of the developmental network state, *Studies in Comparative International Development* . Mar2012, Vol. 47 Issue 1, p1-22. 22p. 2012.

PERES, Wilson. El lento retorno de las políticas industriales en América Latina y el Caribe. *Revista de la CEPAL*, n. 88. 71-89, 2006.

REINA, Mauricio; CASTRO, Felipe y TAMAYO, Laura. *20 años de políticas de competitividad en Colombia*. Fedesarrollo: Bogotá, 2013.

RETTBERG, Angélica. Empresarios y política en Colombia. Un estudio de caso del gobierno Samper (1994-1998*). Revista de Estudios Sociales*, vol, 12. Pp. 52-65, 2002.

RODRIK, Dani. Política industrial para el siglo XXI. In: RODRIK, Dani. *Una economía, muchas recetas. La globalización, las instituciones y el crecimiento económico.* Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

SCHNEIDER, Ben Ross. Hierarchical Market Economies and Varieties of Capitalism in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, 41, pp. 553-575, 2009.

SCHNEIDER, Ben Ross. *Hierarchical Capitalism in Latin America: Business, Labor, and the Challenges of Equitable Development*. New York, Cambridge University Press, 2013.

STRAZZA, Luciano. *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Colombia.* Washington D.F: BID, 2014.

CAPÍTULO

# 5

# Do confronto à cooptação? As tensas relações entre empresariado e governo Evo Morales, na Bolívia

*Clayton M. Cunha Filho*

> "Yo creo que [la relación con el gobierno] ha sido una relación al principio de desconfianza, pero después hemos llegado a decirnos las cosas de frente, con absoluto respeto y con gente profesional, en ambos lados, hemos llegado a hacer un montón de cosas. El avasallamiento, la legalización de desmontes ilegales, la legalización de maquinaria chuta en la parte agropecuaria, el tema de reforestación, el tema del diésel, hemos trabajado realmente muy bien, y venimos trabajando."
>
> *Julio Roda, presidente da CAO, em entrevista à Agencia Boliviana de Información, 02/07/2016*

A chegada de Evo Morales à presidência da Bolívia em 2006 – após conturbado quinquênio de mobilizações sociais que, praticamente, "varreu do mapa" o sistema político e partidário vigente – representou radical mudança de elites políticas que levou ao poder setores sociais e grupos étnicos antes historicamente subalternizados no país (Salman; Soruco Sologuren, 2011). Previsivelmente, a instabilidade política dos anos anteriores – que atuara como importante condição de possibilidade à ascensão destes grupos – prolongou-se nos primeiros anos do governo Morales, na medida em que as antigas elites, alijadas do poder político, mas que ainda mantinham forte controle sobre algumas das principais atividades econômicas bolivianas – sobretudo a produção de alimentos –,

adotaram radicalizada posição inicial de rechaço e confronto ao novo governo (Bowen, 2014; Espinoza, 2014; Salman, 2006). Nucleadas fundamentalmente nas terras baixas da região oriental do país, apelidada de "Meia-Lua"[1], e abertamente apoiadas pelas organizações empresariais e agropecuárias de Santa Cruz, tais elites comportaram-se, em um momento inicial, como verdadeiras oposições desleais ao governo central de La Paz e, graças à polarização geográfica, por vezes pareciam resvalar em possibilidades de secessão (Isidoro Losada, 2012; Ströbele-Gregor, 2012).

Mas, apesar da conturbada situação inicial ter levado pesquisadores a indagar se a Bolívia não estaria diante do eterno retorno de uma história sem fim de instabilidade política (Guimarães; Domingues; Maneiro, 2009), a partir de 2008, o governo Morales conseguiu reverter o quadro e iniciar a construção de uma hegemonia política (Cunha Filho, 2008) que lhe permitiria aprovar, em referendo, a nova Constituição Política do Estado em janeiro de 2009[2] e reeleger-se, em dezembro daquele mesmo ano, com 64,22% de votos e inédita maioria de 2/3 nas duas casas legislativas. Em seu segundo mandato, iniciado em 2010, no entanto, Morales buscou aproximar-se progressivamente do empresariado (Espinoza, 2016) incitando-o a deixar de fazer política e colaborar com investimentos produtivos ao bom momento econômico vivido pelo país, tendo obtido êxito na empreitada apesar da persistência de tensões entre ambos.

O objetivo deste capítulo é, precisamente, analisar a evolução das relações entre o governo de Evo Morales e o empresariado boliviano, em especial sua elite crucenha[3]. A primeira seção abordará o início do governo Morales e sua turbulenta relação com o empresariado, provocada pela mudança de elites políticas em curso e a desconfiança entre os dois setores que se sobrepunha a clivagens regionais. Mas uma vez superado o conflito aberto dos primeiros anos, o governo pôde aproximar-se do empresariado, aproveitando-se do bom momento econômico, mas ao custo de importante inflexão em sua política agrária, de que será tema a segunda seção. Por fim, concluo com uma avaliação geral das razões que levaram a esta aproximação e das implicações da mesma nas políticas do governo e na recomposição de sua base social.

1. Pelo formato em arco dos departamentos de Pando, Beni, Santa Cruz e Tarija no mapa boliviano.

2. 61,43% de votos pela aprovação em referendo.

3. Gentílico dos nascidos no departamento de Santa Cruz, oriente da Bolívia.

## As elites empresariais e as novas elites políticas: deslocamento nacional e reação política regional

Em 22 de janeiro de 2006, tomava posse como presidente da Bolívia o líder cocaleiro de origem aimará, Evo Morales Ayma, eleito com inédita maioria absoluta de votos em dezembro do ano anterior e catapultado à presidência por convulsivo processo de lutas sociais que muitos chegaram a classificar como verdadeira revolução (por exemplo, Dunkerley, 2007; Hylton; Thomson, 2007; Stefanoni; Do Alto, 2006). À frente de um partido (Movimento Ao Socialismo – MAS) de esquerda e base social eminentemente indígena-camponesa (Do Alto, 2011) e objetivos anunciados de refundar o país mediante uma Assembleia Constituinte, a chegada de Morales ao poder despertou grandes expectativas entre os setores subalternos da sociedade boliviana e, ao mesmo tempo, enormes temores entre aqueles alijados do poder político.

Os cerca de vinte anos de democracia prévios à eleição de Morales tinham sido marcados por forte hegemonia neoliberal nas propostas e políticas implementadas pelos três partidos que se revezaram na presidência e cuja reversão – incluindo a nacionalização de alguns recursos e empresas previamente privatizados – era a principal proposta do MAS (Kohl; Farthing, 2006). Ciente da tensão que a perspectiva de mudanças político-econômicas profundas causava entre as elites bolivianas, o governo tentou sinalizar aproximação reunindo-se, já em fevereiro, com dirigentes da Câmara de Indústria, Comércio, Serviços e Turismo de Santa Cruz (CAINCO) – entidade patronal cúspide do departamento – para prometer estabilidade jurídica e investimentos ao empresariado e nomeando, em seu primeiro gabinete, o milionário empresário crucenho Salvador Ric Riera como ministro de Obras Públicas e Habitação. Ressalte-se que, apesar do discurso anticapitalista e da ênfase em um maior papel para o Estado, o projeto de desenvolvimento do MAS sempre concedeu papel importante à articulação com o setor privado (Cunha Filho; Santaella Gonçalves, 2010; Mejido Costoya, 2011; Stefanoni, 2012) e, para alguns autores, poderia mesmo ser enquadrada nos marcos clássicos de análise de um projeto social-democrata (Reis, 2013). Mas apesar disso e do aparente êxito da reunião com a CAINCO, o empresariado boliviano – e sobretudo o crucenho – logo passaria a uma posição de forte oposição ao governo (Rossell, 2009, p. 24), e Ric Riera, além de não conseguir aproximar o governo do setor empresarial ou das elites crucenhas, sofreu também fortes críticas da base social do governo e de militantes do MAS, que questionavam a presença de um empresário no gabinete, e foi substituído no cargo já na primeira

reforma ministerial, em 2007.

Embora o empresariado boliviano possua organização patronal matriz de abrangência nacional, a Confederação de Empresários Privados da Bolívia (CEPB)[4], além de vários órgãos setoriais de igual abrangência, seriam as patronais crucenhas, tais como a CAINCO ou a Câmara Agropecuária do Oriente (CAO) que logo assumiriam uma espécie de vanguarda na oposição patronal a Morales[5] reunidas atrás dos Comitês Cívicos departamentais[6] (Bowen, 2014, p. 102). Tais organizações e suas afiliadas prestaram apoio simbólico e material à construção do discurso das elites de Santa Cruz e dos demais departamentos da Meia-Lua de um país dividido entre um altiplano ocidental atrasado e as planícies orientais modernas e pujantes ora ameaçadas pelos novos ocupantes do Executivo, em La Paz (Bowen, 2014, p. 97; Eaton, 2014, p. 87–88; Isidoro Losada, 2012, p. 176–177).

Já em maio de 2006, Morales iniciaria o processo de "nacionalização" do setor de hidrocarbonetos que, juntamente à convocação da Assembleia Constituinte (2006-2007), marcaria fortemente seu primeiro mandato. Embora não tenha sido propriamente uma nacionalização ou reestatização do tipo clássico, tendo consistido, na verdade, em uma renegociação forçada de contratos com a compra – igualmente imposta – pelo Estado de ações suficientes para a constituição de controle majoritário estatal no setor[7], a medida foi criticada pelo empresariado como geradora de insegurança jurídica e por supostamente afugentar investimentos externos.

---

4. Que durante a ditadura militar de Hugo Bánzer (1971-1978) fora chamada de "partido empresarial" do regime (Durán Gil, 2003, p. 89), embora Conaghan, Malloy e Abugattas (1990, p. 7) sustentem que sua participação tenha se dado mais através da inclusão de dirigentes-chave individuais do que pela inclusão corporativa da própria associação patronal nos mecanismos decisórios do regime.

5. De acordo com Mejido Costoya (2011, p. 89), o setor empresarial boliviano não é homogêneo e sempre existiram importantes tensões e conflitos de interesses entre a agroindústria crucenha e o setor manufatureiro de La Paz, por exemplo, mas tais diferenças foram deixadas de lado em prol de uma atuação política concertada após a chegada de Morales à presidência.

6. Os Comitês Cívicos são instituições da sociedade civil boliviana de origem remota colonial, quando serviam de instrumento de mediação entre interesses locais e a coroa espanhola. Durante os anos 1950, recobraram força como foro de demandas regionalistas após a Revolução de 1952 e adquiriram feições próximas às atualmente exibidas. Embora se reivindiquem como representantes de toda a sociedade civil departamental, são mantidos fundamentalmente pela contribuição patronal, e seus dirigentes geralmente provêm das mesmas filas. Com a chegada de Evo Morales à presidência, os Comitês Cívicos -sobretudo o de Santa Cruz (Crabtree; Chaplin, 2013, p. 146) - serviram de ponto focal de aglutinação opositora em associação às *prefecturas* departamentais da Meia Lua, sendo suas elites e estruturas dirigentes praticamente indissociáveis durante o período de maior confrontação (Bowen, 2014, p. 102; Isidoro Losada, 2012, p. 179–181).

7. Uma "tomada hostil" (*hostile take over*), mais que uma nacionalização propriamente dita (Kaup, 2010, p. 130).

Mas era sobretudo a questão agrária que mais temores suscitava, na medida em que o núcleo duro da base social do novo governo estava constituído por movimentos de corte rural e/ou indígena, com fortes demandas por reforma da extremamente concentrada distribuição fundiária boliviana[8]. O temor ante tais demandas ficou patente já em maio de 2006, após o anúncio feito pelo governo de seu plano de distribuição de terras, e se consolidaria em novembro daquele ano, quando enviou ao parlamento projeto legislativo de modificação da Lei do Serviço Nacional de Reforma Agrária, vigente desde 1996. O projeto, entre outras mudanças, modificava a definição de Função Econômico-Social (FES) da terra, deixando de considerar que o mero pagamento dos impostos indicasse cumprimento da FES e assim tornando terras improdutivas passíveis de expropriação. A proposta sofreu forte rechaço das elites agropecuárias, manifestado tanto na forma de marchas e protestos de rua quanto no bloqueio ao projeto no Senado, onde as oposições, em conjunto, possuíam maioria sobre o governo. A proposta somente seria aprovada após forte pressão social da base do governo, que chegou a bloquear o acesso de senadores oposicionistas ao parlamento, e permitiu ao governo, em uma controvertida ação, habilitar alguns senadores suplentes à votação que garantiu a aprovação[9] (ver Observatório Político Sul-Americano, [s.d.], 03/06/2006; 21/11/2006; e 28/11/2006; Valdivia, 2010).

A esta altura já havia iniciado, em Sucre, os trabalhos da Assembleia Constituinte, onde era discutida proposta de limitação constitucional do tamanho máximo permitido de propriedade fundiária a 10mil ou 5mil hectares, com o potencial de afetar profundamente a estrutura agrária da Meia-Lua[10] e que se agregava à polarização político-social em curso. Em 2007 e 2008, o país passou, além disso, a vivenciar alta inflacionária no setor de alimentos, notavelmente superior à inflação geral do país[11], fato que o governo atribuiria à "guerra econômica" e especulação por parte das elites agroindustriais, e à qual responderia com a criação da Empresa de Apoio à Produção de Alimentos (EMAPA), com a redução a zero da alíquota para importação de alimentos, em agosto de 2007, e com a

8. Sobre a estrutura fundiária boliviana, ver Soruco Sologuren (2008). Sobre a importância da terra no *ethos* da elite de Santa Cruz, ver Soruco Sologuren (2016) e Valdivia (2010).

9. Sobre os conteúdos da Lei de Recondução Comunitária da Reforma Agrária, como ficou conhecida a modificação à Lei INRA aprovada em 2006, e dos decretos regulatórios à mesma, emitidos pelo governo, ver Ströbele-Gregor (2012, p. 261-263).

10. Ver Valdivia (2010, p. 70) para dados sobre a concentração fundiária no departamento de Santa Cruz, por exemplo.

11. Segundo o Instituto Nacional de Estatística (INE), a inflação boliviana geral em 2007 foi de 11,7%, enquanto a inflação no setor de alimentos chegou a 20% (Molina, 2016, p. 112; ver também Barros, 2010).

emissão de uma série de decretos, entre novembro de 2007 e fevereiro de 2008, que proibiam a exportação de produtos como trigo, farinha, manteiga animal e outros alimentos sujeitos à carestia (Molina, 2016, p. 114–115). As medidas, sobretudo as que restringiam as exportações, foram duramente criticadas pelo setor agroindustrial que lamentava a perda das oportunidades de lucro trazidas pela alta internacional no preço de tais *commodities* e a abertura do mercado interno de alimentos à competição internacional (Valdivia, 2010, p. 76).

As tensões políticas seguiram em escalada com a demanda cada vez mais radicalizada dos *prefectos*[12] da Meia-Lua por autonomia departamental e, por muito pouco, não fizeram "naufragar" a própria AC, que originalmente deveria ter concluído seus trabalhos em agosto de 2007, teve seus prazos prorrogados até dezembro do mesmo ano e terminou em meio a fortes conflitos sociais que obrigaram à mudança da sede final de deliberações e sem perspectivas de convocação ao referendo final de aprovação do texto, devido ao bloqueio opositor no Senado[13]. Durante o ano de 2008, Morales tentou, sem sucesso, aprovar a convocação do referendo, enquanto os *prefectos* da Meia-Lua buscaram promulgar – em referendos à margem da ordem legal vigente – Estatutos de Autonomia Departamental que continham, dentre outros pontos centrais, a reserva aos executivos departamentais da titularidade sobre a política fundiária (ver Isidoro Losada, 2012, p. 177–178; Ströbele-Gregor, 2012, p. 264–267). O ápice dos conflitos dar-se-ia em setembro de 2008 quando, sob a liderança dos Comitês Cívicos departamentais, foram ocupados (e por vezes vandalizados) os escritórios e sedes locais de diversos órgãos do governo central em Tarija, Beni, Pando e Santa Cruz. A estratégia, no entanto, gerou rechaço em importantes parcelas da população devido ao que foi percebido como excesso de radicalismo e violência e permitiu ao governo central recobrar a iniciativa e – isolando os elementos mais radicais da oposição – lograr um acordo no Senado para a revisão do texto constitucional aprovado na AC e convocação do referendo ratificatório (Cunha Filho, 2008). Significativamente, dentre os cerca de cem artigos modificados do projeto constitucional incluiu-se dispositivo estabelecendo que o novo limite máximo de propriedade de terras[14] não se aplicaria retroativamente (Crabtree; Chaplin, 2013, p. 163; Isi-

12. Até a promulgação da Constituição de 2009, os governos departamentais eram chamados de *prefecturas* e até 2005 eram nomeados diretamente pelo presidente boliviano, quando então um acordo legislativo para a convocação das eleições gerais antecipadas daquele ano estabeleceu a realização de consulta popular e nomeação, pelo presidente, do candidato mais votado. Após a promulgação da nova carta magna, os então *prefectos* passaram a ser nomeados governadores, com a primeira eleição constitucional direta realizando-se em 2010.

13. Ver Cunha Filho (2008), de la Fuente Jeria (2010) e Schavelzon (2012).

14. Que seria estabelecido em 5000ha no referendo de 25 de janeiro de 2009.

doro Losada, 2012, p. 178; Ströbele-Gregor, 2012, p. 267).

A virada final do governo sobre as oposições viria em abril de 2009, quando um operativo da polícia, em um hotel de Santa Cruz de la Sierra, terminou com a morte do cidadão boliviano-croata Eduardo Rósza Flores, do romeno Árpád Magyarosi e do irlandês Michael Martin Dwyer, além das prisões do boliviano Mario Tádic Astorga e do húngaro-croata Elöd Tóasó e da apreensão de armas de grosso calibre e explosivos. O grupo que, segundo informado, vinha sendo investigado desde dezembro do ano anterior, foi acusado de estar preparando ação desestabilizadora que incluiria o assassinato do presidente Morales (Bowen, 2014, p. 104–105; Espinoza, 2016; Isidoro Losada, 2012, p. 182; Observatório Político Sul-Americano, [S.d.], 16/04/2009). Posteriormente, ao longo das investigações, diversos líderes opositores ligados ao Comitê Cívico de Santa Cruz, e altos dirigentes de patronais como a Federação de Pecuaristas de Santa Cruz (FEGASACRUZ), de empresas como a Cooperativa Telefônica de Santa Cruz (COTAS) ou da Feira de Exposições de Santa Cruz (FEXPOCRUZ)[15] foram acusados de envolvimento no caso e presos ou fugiram do país e se encontram, atualmente, exilados. Desde o incidente, tem sido notório o refluxo das elites empresariais de uma atuação abertamente política e opositora a uma posição crítica mais "técnica" e pontual e, por vezes, propositiva e aberta a acordos com o governo (Crabtree; Chaplin, 2013, p. 148).

## Derrota política e incorporação econômica: aproximação e adaptações

A folgada reeleição de Evo Morales em dezembro de 2009, com 64,22% dos votos válidos e maioria qualificada nas duas casas legislativas, foi uma mostra da consolidação política que o presidente havia obtido e que se evidenciaria, ao longo de seu segundo mandato, na estabilidade institucional de forte contraste com as turbulências iniciais de seu primeiro governo. Embora parte substantiva da retórica governamental no primeiro mandato e das mudanças constitucionais trazidas pela refundação como Estado Plurinacional da Bolívia em 2009 tenham-se centrado na descolonização do país e recuperação de instituições e cosmovisões indígenas ancestrais, como o *Suma Qamaña*[16], Morales deixou de lado uma retórica mais confrontativa e centrou sua campanha à reeleição em pro-

15. Principal feira de negócios da Bolívia, organizada desde 1962 pela CAINCO e CAO.

16. "Bem viver". Ver Artaraz e Calestani (2015) para uma análise das formas como o conceito vem sendo mobilizado na política boliviana.

messas de industrialização nacional (Artaraz; Calestani, 2015; Isidoro Losada, 2012; Stefanoni, 2010, 2012) que ecoavam ideais desenvolvimentistas clássicos, ainda vivos na memória de boa parte da população. Do lançamento de um satélite de telecomunicações à construção de plantas petroquímicas e metalúrgicas, a grande promessa do governo em seu caminho à reeleição foi o desenvolvimento econômico boliviano induzido pelo Estado, fundamentalmente por meio de investimentos em transportes, comunicações e criação de uma série de empresas estatais, tanto na indústria de base quanto no fornecimento de insumos, como papelão e embalagens e processadoras de alimentos e minerais.

Se, por um lado, algumas das iniciativas econômicas eram criticadas pelo empresariado por representar concorrência[17] (muitas vezes tida como desleal) ao setor privado em determinadas atividades onde o governo criou ou recuperou estatais[18], por outro, dotaram o governo de importantes elementos de legitimidade frente à população que contribuiu fortemente para a estabilidade política vivenciada (Molina, 2013). Além de a estabilidade política em si mesma ser um importante elemento para a melhoria do clima de investimentos[19], o país ingressou em um continuado ciclo de crescimento econômico com média anual superior a 5% (ver Quadro 1) em meio ao qual o governo passou a empregar, cada vez mais, uma retórica de "porrete e cenoura"[20] face ao empresariado boliviano. Ao mesmo tempo em que reiterava a interdição a que os empresários "fizessem política", o governo exortava a que se integrassem aos esforços e planos de desenvolvimento estatais com a elevação do investimento privado nacional.

---

17. E, de fato, segundo aponta estudo realizado por Bojanic (2015), parece haver relação estatisticamente relevante entre aumento do investimento público e "expulsão" (*crowding-out*) do investimento privado na Bolívia. Segundo os testes realizados pelo autor, a única variável estatisticamente significativa na atenuação ao efeito expulsão seria o volume disponível de crédito financeiro privado. Como se verá adiante (Figura 3), o crédito bancário de fato encontra-se numa ascendente (bem como seus lucros) e, visto que o setor financeiro boliviano tem sede principalmente em Santa Cruz de la Sierra (Crabtree; Chaplin, 2013, p. 150), este pode ter sido um fator relevante na reaproximação entre governo e empresariado.

18. Como, por exemplo, a reestatização da Fábrica Nacional de Cimentos S.A. (Fancesa) em 2010 ou o projeto da Empresa Açucareira San Buenaventura, inaugurado em 2015.

19. E de fato, apesar das mudanças econômicas com significativa alteração de marcos regulatórios e do aumento da presença estatal na economia, inclusive nacionalizações mediante, – ambos criticados pela oposição como afugentadores de investimentos – a Bolívia conseguiu recuperar e aumentar, a cada ano do segundo mandato, o volume de Investimentos Estrangeiros Diretos que, desde 2011, têm-se mantido acima daqueles registrados no maior auge durante a fase de privatizações, em fins dos anos 1990 (ver Figura 1). A importância para tal resultado da estabilização do país em seus novos marcos institucionais parece ter sido inegável.

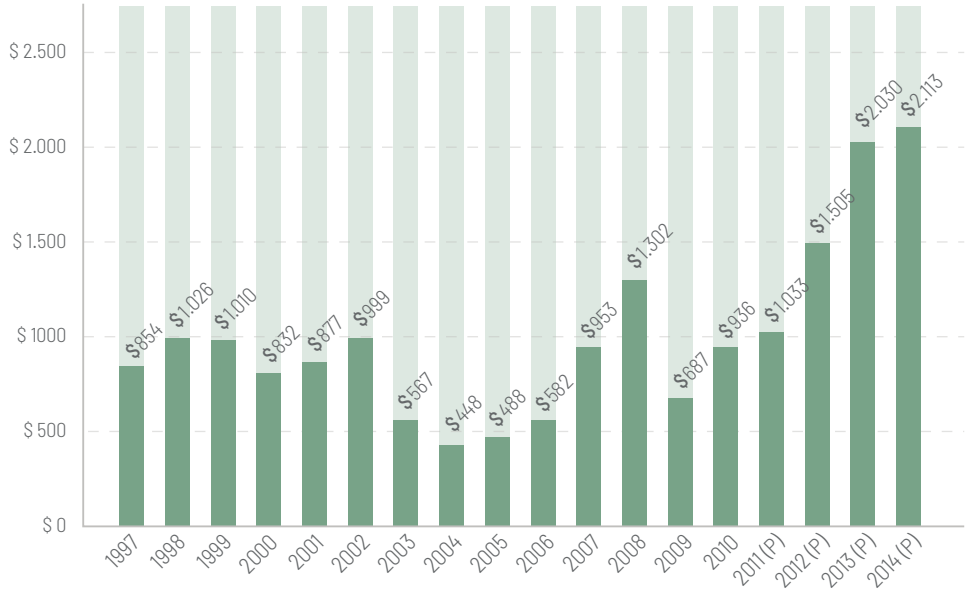
20. *Carrot and stick*.

**Quadro 1.** Crescimento do PIB/ ano

| Crescimento do PIB (%) | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014(p) | 2015(p) | Média |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 4,80 | 4,56 | 6,15 | 3,36 | 4,13 | 5,20 | 5,12 | 6,80 | 5,46 | 4,85 | 5,04 |

Fonte: Elaboração própria com dados do Instituto Nacional de Estadística (INE) disponíveis em http://www.ine.gob.bo.

**Figura 1.** Investimento Estrangeiro Direto (em milhões de US$)

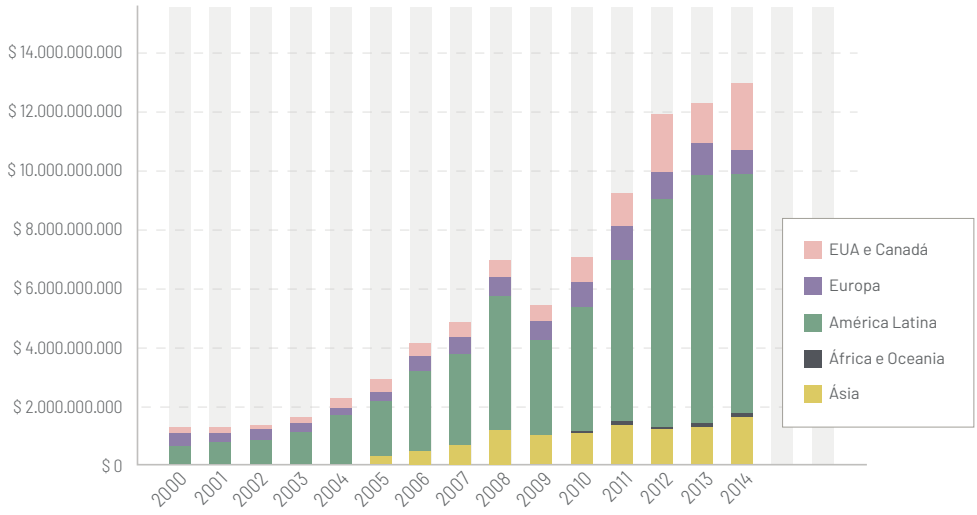



Embora Crabtree e Chaplin ressaltem a dificuldade de traçar uma divisão clara entre as atividades políticas e econômicas das elites crucenhas, o ex-*prefecto* de Santa Cruz, Carlos Hugo Molina[21], aponta que o refluxo de tais elites a posições cada vez menos políticas pós-2008 representou um verdadeiro tsunami na política boliviana, tendo, inclusive, a maior parte do empresariado deixado de contribuir com o Comitê Cívico local, em perene crise financeira desde então (Molina apud. Crabtree; Chaplin, 2013, p. 150). "As aceleradas taxas de crescimento, acompanhadas por baixos níveis de inflação, têm fomentado clima empresarial

21. Durante a presidência de Carlos Mesa (2003-2005).

favorável à obtenção de florescentes lucros" (Crabtree; Chaplin, 2013, p. 150), e agregados a bons indicadores internacionais como a atração de investimentos externos (Figura 1), a significativa ampliação dos mercados externos bolivianos (Figura 2) e o aumento da disponibilidade de financiamento bancário (Figura 3) levaram à crescente anuência do empresariado às políticas governamentais.

**Figura 2.** Destino das Exportações Bolivianas (em US$)




Fonte: Reproduzido de Cunha Filho (2016, p. 149).

A nova posição do empresariado crucenho ficaria patente quando da realização do I Encontro Plurinacional para Aprofundar as Mudanças, em dezembro de 2011. Convocado por Morales como fórum de concertação nacional, após o chamado "gasolinaço"[22] e os conflitos em torno da construção da estrada através do Território Indígena e Parque Nacional Isiboro-Sécure (TIPNIS), o Encontro foi boicotado por vários movimentos sociais e sindicatos próximos ao governo, mas recebeu ampla adesão por parte do empresariado e suas entidades patronais (Observatório Político Sul-Americano, [S.d.], 12/12/2011). Os empresários

22. Em fins de 2010, o governo decretou a suspensão dos subsídios aos combustíveis – cujos preços encontravam-se congelados há vários anos – provocando um reajuste entre 57% e 82% dependendo do tipo de combustível. A medida provocou amplos protestos ao longo do país e acabou cancelada pelo governo, que no entanto seguiu lamentando o volume de recursos gastos com o setor e aludindo à necessidade de esclarecer a sociedade quanto à necessidade de melhor empregá-los (ver Mayorga, 2012).

utilizaram a cúpula como demonstração pública de sua nova postura propositiva frente ao governo e demandaram a atualização de algumas leis regulatórias, como as do setor bancário, investimentos, arbitragem e conciliação, entre outras, além da flexibilização das restrições às exportações de alimentos e regularização da situação das terras desmatadas ilegalmente.

Mostra do novo momento das relações governo/elites empresariais, as medidas indicadas no Encontro como prioridade política consistiram, fundamentalmente, na exortação de aumento dos investimentos em políticas de industrialização e desenvolvimento econômico e da atualização do marco legal de investimentos na linha das demandas levadas pelos empresários (Crabtree; Chaplin, 2013, p. 154–155). E de fato, ao longo dos anos subsequentes, a atividade legislativa do governo priorizou a aprovação do pacote legislativo indicado pela cúpula, como as novas leis de Apoio à Produção de Alimentos[23] (2013), Serviços Financeiros (2013), Mineração (2014), Promoção de Investimentos (2014) e Arbitragem e Conciliação (2015). As leis foram promovidas pelo governo como sendo o novo marco regulatório definitivo e uma garantia do respeito à propriedade privada e aos direitos dos investidores e, embora a Lei de Serviços Financeiros tenha incluído elementos heterodoxos, como a fixação de taxas máximas de juros, volumes mínimos obrigatórios de créditos para áreas sociais e a possibilidade de utilização de animais, ferramentas, produtos agropecuários e outros tipos de bens como colateral bancário[24], de modo geral foram amplamente aplaudidas pelo empresariado boliviano e tidas como pró-mercado, ainda que, às vezes, consideradas insuficientes[25].

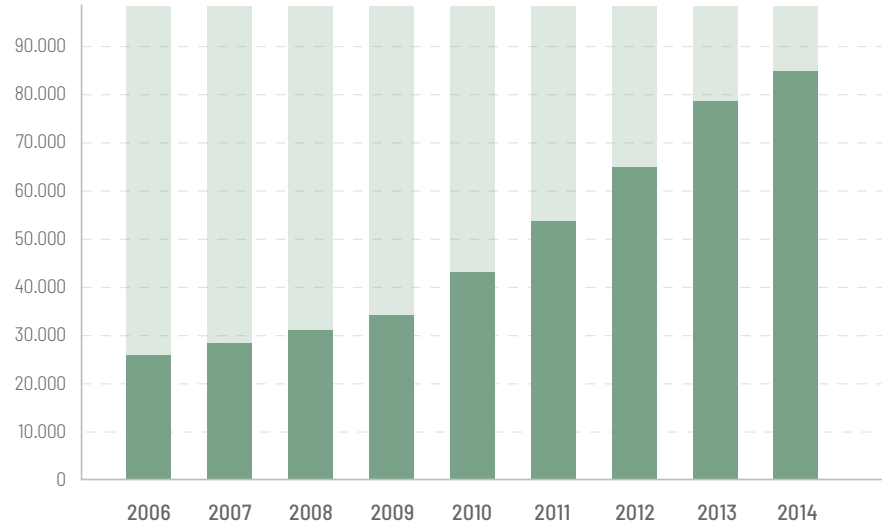
---

23. Entre suas principais medidas, estabeleceu medidas e prazos para a regularização de terras desmatadas ilegalmente para atividades agropecuárias, propiciando uma anistia mediante um reflorestamento parcial e o compromisso de cultivo de gêneros alimentícios selecionados. A lei é considerada como favorável primordialmente aos interesses do agronegócio boliviano (Castañón, 2014, p. 12).

24. Motivos – especialmente os limites estabelecidos às taxas – que levam Bojanic (2015, p. 242) a questionar seus efeitos de longo prazo sobre o sistema financeiro boliviano. Até aqui, no entanto, o setor bancário nacional tem sido não apenas estável como também crescentemente lucrativo. Do mesmo modo, o volume de crédito ofertado tem crescido a cada ano (ver Figura 3) e os impactos da lei no crescimento de créditos sociais e habitacionais em decorrência das aberturas propiciadas pela lei já têm sido perceptíveis de acordo com as estatísticas divulgadas pelo INE. Sobre o fortalecimento do sistema bancário boliviano, cabe ainda ressaltar o amplo processo de desdolarização pelo qual passou o mesmo sob indução do governo (Barros, 2010, p. 32). Em 2005, meros 16,1% dos depósitos bancários e 7,5% dos empréstimos eram feitos em moeda nacional, cifras que uma década depois se elevaram a 83,8% e 95,2%, respectivamente, segundo dados disponíveis no sítio do Banco Central da Bolívia – www.bcb.go.bo.

25. Caso da Lei de Promoção de Investimentos, considerada como insuficiente nos incentivos concedidos.

**Figura 3.** Evolução do Crédito Bancário (em milhões de B$)




Fonte: Elaboração própria com dados de Instituto Nacional de Estadística (INE), disponíveis em www.ine.gob.bo.

Em 2015, o governo realizaria ainda uma Cúpula Agropecuária com forte participação das patronais crucenhas – e fortes críticas de organizações indígena-camponesas ou de pequenos agricultores (Fundación Tierra, 2015, p. 5) – e de cujas propostas brotaram as leis 739, 740 e 741, de 29 de setembro de 2015, que reduziram as multas por desmatamento ilegal, ampliaram o prazo de verificação da FES de terras improdutivas de dois para cinco anos, e aumentaram o limite autorizado de desmatamento em terras comunitárias para até 20ha, respectivamente.

## Cooptação ou equilíbrio precário? Os impactos da aproximação governo/empresários na política boliviana

O empresariado boliviano consolidado nos cerca de vinte anos entre a redemocratização e a chegada de Morales à presidência adquirira perfil marcadamente mercadista devido aos efeitos das pioneiras e extensas reformas neoliberais, iniciadas no país nos anos 1980, e que hegemonizaram a política desde então. Embora inicialmente tenham sofrido desconfiança de parte do empresariado, seus efeitos, ao longo do tempo, geraram uma espécie de "seleção natural" que enfraqueceu política e economicamente a empresários mais vinculados ao mer-

cado interno e dependentes de proteção estatal[26] e fortaleceu os setores melhor vinculados ao comércio internacional[27] (Bowen, 2014, p. 98–99; ver, também, Conaghan; Malloy; Abugattas, 1990). Assim, a chegada à presidência de uma nova elite política, sustentada em base social plebeia com fortes demandas redistributivas e ideologia pró-estatista era receita praticamente certa de conflito político iminente, ainda mais quando os mais importantes líderes da elite empresarial atuam em atividades agropecuárias ou extrativas (isto é, territorializadas), onde ameaças de fuga de capital são menos eficientes como arma política frente ao governo e os deixa mais vulneráveis a eventuais retaliações – notadamente possibilidades de expropriação (Bowen, 2014, p. 101 e 104; ver, também, Barndt, 2013).

E, na medida em que a superação dos conflitos mais acirrados entre governo e empresariado deu-se precisamente após a neutralização da ameaça de reforma agrária radical, com a não regressividade do limite constitucional à propriedade agrária, a observação parece fazer total sentido. De fato, como têm notado vários observadores (Crabtree; Chaplin, 2013, p. 154; Fornillo, 2012; Fundación Tierra, 2015; Sanjinés, 2013, p. 7), a política de redistribuição de terras parece ter perdido ímpeto pós-2010, e a mencionada ampliação dos prazos de verificação da FES deverá contribuir ainda mais para consolidar a tendência, ao reduzir e possivelmente estancar o volume de propriedades fundiárias passível de expropriação por descumprimento.

A trajetória da EMAPA parece bastante ilustrativa da evolução e estado atual das relações governo/empresariado. Conforme mencionado anteriormente, a empresa fora criada pelo governo como resposta a um contexto de alta inflacionária no setor de alimentos, então atribuídos à especulação e sabotagem econômica por parte das elites agropecuárias. Em conjunto com os decretos que estabeleciam cotas de exportação de determinados alimentos e sua livre importação, a EMAPA fora pensada para atuar com intervenções diretas no mercado de determinados produtos como forma de regular seus preços. A princípio, com vendas a preços subsidiados no mercado atacadista que resultaram contraproducentes e logo levaram a empresa a atuar, também, no varejo com vendas diretas aos consumidores, gerando fortes críticas de concorrência desleal por parte dos comerciantes privados (Molina, 2016, p. 115).

Em fins de 2008, no entanto, a empresa foi refundada legalmente com uma ampla reformulação de seu papel e área de atuação que passou a incluir, além da estabilização do mercado interno, o apoio à produção, assistência técnica e

26. Por exemplo, o setor manufatureiro de La Paz.

27. Por exemplo, o agronegócio crucenho.

melhoramento do setor agropecuário e agroindustrial. Isto sinalizava potencial abertura de áreas de cooperação com o setor privado que, como visto, seria gradual e ainda levaria tempo em se consolidar (Molina, 2016, p. 116-117). Atualmente, a EMAPA já não mais atua na venda direta de produtos agropecuários, mas sim na regulação de preços por meio da compra, a preços estáveis, da produção – diminuindo o poder dos atravessadores[28] – e da construção de um sistema público de armazenamento e estocagem, além da concessão de créditos e financiamento da adoção de novas tecnologias e melhorias da produtividade agrária. Esta trajetória é duplamente ilustrativa da relação governo/empresariado: por um lado, ilustra muito bem o processo de aproximação realizado. E, por outro, também exibe bastante das tensões remanescentes entre ambos os setores, na medida em que o controle sobre as exportações de alimentos segue em grande medida vigente, bem como as políticas de livre importação de alimentos que expõem o setor à ampla competição internacional.

Embora a aproximação entre governo e empresariado tenha sido, de fato, notável, não significou sinergia ou cooptação completa por nenhum dos lados. Tendo chegado ao governo como fruto de amplas e radicalizadas mobilizações sociais, Evo Morales e o MAS construíram sua base social com discurso ideologicamente de esquerda e estatista, frequentemente de retórica anticapitalista e indianista, incluindo forte ênfase ambiental e pós-material. E tais elementos identitários possuem importante papel na coesão dessa base de apoio (Mayorga, 2012, p. 265), condicionando significativamente as possibilidades do governo em adotar uma política abertamente pró-empresarial. O governo precisa e tem conseguido afiançar sua identidade de esquerda em medidas concretas pró-trabalho que o colocam na contramão das demandas do empresariado e lhe valem severas críticas por parte deste, como a política de valorização permanente do poder de compra do salário mínimo ou a criação – em 2013 – do *Doble Aguinaldo*, 14º salário a ser pago aos trabalhadores sempre que o PIB cresça mais do que 4,5%. E tudo isso em meio a uma forte retórica anticapitalista, plebeia e estatista como marca do discurso oficial de governo.

Contudo, como afirma Mejido Costoya (2011, p. 90), o conflito entre governo e empresários na Bolívia não assumiu a antinomia clássica Estado x Mercado, mas sim uma disputa em torno de como melhor integrar o papel dos investidores privados nas iniciativas governamentais, especialmente após o mais conflitivo momento inicial e com a aceitação, cada vez maior, pelo empresariado do

28. Papel desempenhado também por algumas das pequenas estatais criadas, como a Empresa Boliviana de Castanhas (EBA), fundada em 2009 e que tem gerado importantes resultados sociais junto aos coletores da região amazônica (Crabtree; Chaplin, 2013, p. 171; Molina, 2013, p. 10).

novo e ampliado papel do Estado no modelo econômico do país. Isto parece ir ao encontro dos achados de Leigh Payne (apud. Bowen, 2014, p. 98) de que as elites empresariais são frequentemente agnósticas com relação às estruturas particulares de governo e preocupam-se muito mais com suas possibilidades de acesso e voz frente às autoridades governamentais. Embora o estudo de Payne refira-se ao Brasil entre a ditadura e a pós-democratização, suas teorias de que o empresariado tende, majoritariamente, a adaptar-se a governos que ofereçam clima de investimentos estável, seja de que ordem for e onde possam ventilar demandas e influenciar, de algum modo, as políticas setoriais parecem bastante ilustrativas do ocorrido no caso boliviano.

Declarações recentes de lideranças empresariais, como a entrevista do atual presidente da CAO, Julio Roda, citada na epígrafe deste capítulo, enfatizam bastante o acesso a canais de negociação com o governo que permitiram a superação de desconfianças mútuas e a construção de uma agenda negociada. Ainda que também costumem ressaltar as dificuldades ainda existentes e as demandas não atendidas ou atendidas apenas parcialmente, são indicativo importante do novo momento entre ambos os setores e contrastam, significativamente, com as declarações confrontativas de lideranças passadas nos momentos iniciais do governo. Mesmo diante de medidas com as quais demonstram profundo descontentamento, como o mencionado *Doble Aguinaldo*, têm reagido por meio do engajamento em diálogos e negociação de paliativos e/ou compensações – neste caso específico, a ampliação de prazos e o parcelamento do pagamento dos benefícios.

Ao mesmo tempo, também o empresariado tem, em alguma medida, buscado adaptar-se aos novos "sinais dos tempos" como, por exemplo, quando habilmente, pela primeira vez, nomeou presidente da poderosa Associação Nacional de Produtores de Oleaginosas e Trigo (ANAPO) Demétrio Perez, pequeno produtor de trigo da zona rural de Potosí[29] (Crabtree; Chaplin, 2013, p. 156), ou em projetos como o "Desenvolvimento Exportador com Inclusão Social" do Instituto Boliviano de Comércio Exterior (IBCE) que buscam mesclar práticas de responsabilidade social corporativa com uma retórica próxima à da visão desenvolvimentista do MAS (Mejido Costoya, 2011, p. 90).

Por outro lado, apesar dos esforços retóricos e concretos do governo em cultivar sua base social, a mesma vem passando por crescentes pressões internas na medida em que o reconhecimento do governo ao agronegócio como fundamental no modelo econômico vigente, e o aprofundamento de seu caráter extrativista e primário-exportador entra em contradição direta com parte importante de

29. Região que faz parte dos núcleos-duros de apoio a Morales.

sua base social (ver Albó, 2015). Sobretudo após o conflito do TIPNIS, tem sido notório o afastamento de entidades indianistas e ecologistas da base social do governo, e o virtual congelamento da reforma agrária poderia gerar fricções com os setores camponeses, núcleo duro de seu apoio. As fricções com este setor têm sido contidas pelo fato de que, apesar das benesses às elites agroindustriais, tem havido significativo efeito "gotejo" dos benefícios também ao campesinato[30] (e via políticas sociais redistributivas, também a outros setores sociais subalternos não rurais). Mas é de indagar-se até que ponto o mesmo poderá ser mantido desta forma no atual contexto de baixa no ciclo internacional das *commodities* e expectativas de menor crescimento econômico nos próximos anos.

Outro ponto a ser considerado são os possíveis impactos e influências do que tem sido chamado de "elite setorial chola" (Espinoza, 2014) ou burguesia aimará. Em parte pré-existente, mas fortalecida simbólica e economicamente a partir da presidência de Morales, em parte fruto da ascensão econômica propiciada por seu governo, está composta, principalmente, por redes de comerciantes consolidadas nas brechas legais do grande mercado informal boliviano (Espinoza, 2014; Soruco Sologuren, 2012; Tassi *et al*., 2012) ou camponeses, transportadores e mineradores cooperativistas enriquecidos. Um dos objetivos anunciados do governo como forma de democratização social do país, por exemplo, nas formulações do sociólogo e vice-presidente Álvaro García Linera da construção de um "capitalismo andino-amazônico", a consolidação dessa burguesia aimará coloca interessantes interrogações sobre sua futura atuação política. Sua origem social plebeia, por um lado, a aproxima da base atual do governo, mas seus interesses econômicos têm o potencial, por outro, de criar importantes clivagens internas a essa base. A inflexão na política agrária do governo, por exemplo, embora deva muito à aproximação com as elites agroindustriais do Oriente, também teve raízes no conflito entre setores (abastados) do campesinato por terras e demandas indianistas por território, que custaram o cargo do vice-ministro de Terras e guru da reforma agrária durante o primeiro governo de Morales, Alejandro Almaraz (Crabtree; Chaplin, 2013, p. 39; Fornillo, 2012, p. 165; ver também Sanjinés, 2013).

O caso dos comerciantes, por sua vez, também é emblemático das tensões internas a que poderá se ver sujeito o governo. Estando fortemente vinculados a

30. Para além de políticas públicas específicas ao setor como a já mencionada compra a preços estáveis da produção e a rede de armazéns públicos, a criação de estatais como a EBA ou políticas de valorização e apoio específico a determinados produtos como a quinua, cuja recuperação de preços vem tendo importante papel na dinamização econômica da anteriormente deprimida zona rural do planalto de Oruro e Potosí (ver Albó, 2015; Crabtree; Chaplin, 2013; Molina, 2013).

redes de comércio internacional (Tassi *et al*., 2012), são potencialmente reativos a eventuais políticas protecionistas que lhes limitem a liberdade de comércio. E tendo se desenvolvido, originalmente, nos interstícios legais de um Estado limitado em que, praticamente, apenas o braço repressivo lhes alcançava, são particularmente sensíveis aos esforços de regularização da economia e normalização tributária promovidos pelo governo, apesar de todo o reconhecimento e sentimento de pertencimento simbólico trazidos pelo novo Estado Plurinacional. Até o momento, tal elite setorial tem-se mantido próxima do governo em suas contradições e heterogeneidades internas e sem alinhar-se às patronais (crucenhas) do setor, mas eventuais realinhamentos não podem ser previamente descartados e, certamente, implicariam em importantes redefinições.

# Referências

ALBÓ, Xavier. Tendencias clave para el tercer gobierno del MAS, Bolivia 2015-2019. *Bolivian Studies Journal/Revista de Estudios Bolivianos*, v. 21, p. 1–24, 2015.

ARTARAZ, Kepa; CALESTANI, Melania. Suma qamana in Bolivia: Indigenous Understandings of Well-being and Their Contribution to a Post-Neoliberal Paradigm. *Latin American Perspectives*, v. 42, n. 5, p. 216–233, 1 set. 2015.

BARNDT, William T. Destroying the opposition's livelihood: pathways to violence in Bolivia since 2000. *Journal of Politics in Latin America*, v. 4, n. 3, p. 3–37, 2013.

BARROS, Pedro Silva. O êxito boliviano durante a crise mundial de 2008-2009. *Boletim de Economia e Política Internacional IPEA*, n. 2, p. 29–36, 2010.

BOJANIC, Antonio N. Crowding out private investment in Bolivia: evidence for the 1988–2010 Period. *Latin American Research Review*, v. 50, n. 3, p. 225–244, 2015.

BOWEN, James D. The right and nonparty forms of representation and participation: Bolivia and Ecuador Compared. In: LUNA, Juan Pablo; ROVIRA KALTWASSER, Cristóbal (Org.). . *The Resilience of the Latin American Right*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2014. p. 94–116.

CASTAÑÓN, Enrique. *Las dos caras de la moneda: Agricultura y Seguridad Alimentaria en Bolivia*. Documentos de Trabajo. La Paz: Fundación Tierra, 2014.

CONAGHAN, Catherine M.; MALLOY, James M.; ABUGATTAS, Luis A. Business and the "Boys": The politics of neoliberalism in the central Andes. *Latin American Research Review*, v. 25, n. 2, p. 3–30, 1990.

CRABTREE, John; CHAPLIN, Ann. *Bolivia: procesos de cambio*. La Paz: Oxfam/Cedla/Fundación PIEB, 2013.

CUNHA FILHO, Clayton M. 2008, o ano da virada de Evo Morales? *Observador On-line*, v. 3, n. 12, p. 2–17, dez. 2008.

CUNHA FILHO, Clayton M. Estrategias de desarrollo e inserción internacional en la Bolivia de Evo Morales. *Revista Andina de Estudios Políticos*, v. VI, n. 1, p. 142–162, 2016.

CUNHA FILHO, Clayton M.; SANTAELLA GONÇALVES, Rodrigo. The National Development Plan as a political cconomic strategy in Evo Morales's Bolivia. *Latin American Perspectives*, v. 37, n. 4, p. 177–196, 1 jul. 2010.

DE LA FUENTE JERIA, José. El difícil parto de otra democracia: la Asamblea Constituyente de Bolivia. *Latin American Research Review*, v. 45, n. S, p. 5–26, 2010.

DO ALTO, Hervé. Un partido campesino en el poder: una mirada sociológica del MAS boliviano. *Nueva Sociedad*, n. 234, p. 95–111, 2011.

DUNKERLEY, James. Evo Morales, the "two Bolivias" and the third Bolivian Revolution. *Journal of Latin American Studies*, n. 39, p. 133–166, 2007.

DURÁN GIL, Aldo. *Estado militar e instabilidade política na Bolívia (1971-1978)*. 2003. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

EATON, Kent. New strategies of the latin american right: beyond parties and elections. In: LUNA, Juan Pablo; ROVIRA KALTWASSER, Cristóbal (Org.). *The resilience of the Latin American right*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2014. p. 75–93.

ESPINOZA, Fran. Bolívia: Elite Crucenha e Nova Elite Política Pactuaram as Elites? Curitiba: UFPR, 2016

ESPINOZA, Fran. *Bolivia: la circulación de sus élites (2006-2014)*. Santa Cruz de la Sierra: El País, 2014. (Colección Ciencias Sociales e Historia de El País, 36).

FORNILLO, Bruno. ¿Existe una reforma agraria en la Bolivia del Movimiento al Socialismo? *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, n. 42, p. 153–166, 2012.

FUNDACIÓN TIERRA. *Apuntes críticos para la agenda agropecuaria*. Documentos de Trabajo. La Paz: Fundación Tierra, 2015.

GUIMARÃES, César; DOMINGUES, José Maurício; MANEIRO, María. Bolívia - a história sem fim. In: DOMINGUES, JOSÉ MAURÍCIO *et al.* (Org.). *A Bolívia no espelho do futuro*. Belo Horizonte; Rio de Janeiro: EDUFMG ; IUPERJ, 2009. p. 13–26.

HYLTON, Forrest; THOMSON, Sinclair. *Revolutionary horizons: past and present in Bolivian Politics*. London/New York: Verso, 2007.

ISIDORO LOSADA, Ana María. Grupos tradicionales de poder: de los barones del estaño a los príncipes regionales y la oposición política en el oriente boliviano. In: ERNST, Tanja; SCHMALZ, Stefan (Org.). *El primer gobierno de Evo Morales: un balance retrospectivo*. La Paz: Plural Editores, 2012. p. 165–189.

KAUP, Brent Z. A neoliberal nationalization? the constraints on natural-gas-led development in Bolivia. *Latin American Perspectives*, v. 37, n. 3, p. 123–138, maio 2010.

KOHL, Benjamin H.; FARTHING, Linda C. *Impasse in Bolivia: neoliberal hegemony and popular resistance*. London/New York: Zed Books, 2006.

MAYORGA, Fernando. La Construcción minimalista del Estado Plurinacional. In: MAYORGA, FERNANDO (Org.). *Estado y modelo de desarrollo e inclusión social, Bolivia 2000-2010*. Proyecto AGOB Acción de Gobernar. Cochabamba: CESU-UMSS, 2012. v. 2. p. 253–279.

MEJIDO COSTOYA, Manuel. Politics of trade in post-neoliberal Latin America: the case of Bolivia. *Bulletin of Latin American Research*, v. 30, n. 1, p. 80–95, 1 jan. 2011.

MOLINA, Fernando. El experimento de Emapa en Bolivia. El Estado, la inflación y la producción de alimentos. *Nueva Sociedad*, n. 262, p. 108–119, 2016.

MOLINA, Fernando. ¿Por qué Evo Morales sigue siendo popular? Las fortalezas del MAS en la construcción de un nuevo orden. *Nueva Sociedad*, n. 245, p. 4–14, 2013.

OBSERVATÓRIO POLÍTICO SUL-AMERICANO. *Banco de Eventos OPSA*. Rio de Janeiro: Observatório Político Sul-Americano. Disponível em: <http://observatorio.iesp.uerj.br/banco.php>. Acesso em: 13 jun. 2016. , [S.d.]

REIS, Guilherme Simões. A social-democracia do MAS boliviano. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 48, p. 67–83, dez. 2013.

ROSSELL, Pablo. El proyecto de Evo Morales más allá de 2010. *Nueva Sociedad*, n. 221, p. 23–32, 2009.

SALMAN, Ton. The jammed democracy: Bolivia's troubled political learning process. *Bulletin of Latin American Research*, v. 25, n. 2, p. 163–182, 1 abr. 2006.

SALMAN, Ton; SORUCO SOLOGUREN, Ximena. Anti-elites as new elites: complexities of elite performance in baffled Bolivia. *Comparative Sociology*, v. 10, n. 4, p. 614–635, 1 jan. 2011.

SANJINÉS, Esteban. *Las condiciones para el acceso a la propiedad de la tierra y el territorio*. Documentos de Trabajo. La Paz: Fundación Tierra, 2013.

SCHAVELZON, Salvador. *El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia: etnografía de una Asamblea Constituyente*. La Paz: CLACSO/Plural Editores/CEJIS/IWGIA, 2012.

SORUCO SOLOGUREN, Ximena. Da Borracha à Soja: 100 Anos de Poder em Santa Cruz, Bolívia. In: CUNHA FILHO, Clayton M.; VIANA, João Paulo Saraiva Leão (Org.). *A Bolívia no século XXI: Estado Plurinacional, mudança de elites e (pluri)nacionalismo*. Coleção Ciências Sociais. Curitiba: Appris, 2016. p. 43–69.

SORUCO SOLOGUREN, Ximena. *La ciudad de los cholos: mestizaje y colonialidad en Bolivia, siglos XIX y XX*. 2. ed. La Paz: IFEA/PIEB, 2012.

SORUCO SOLOGUREN, Ximena (Org.). *Los barones del Oriente: el poder en Santa Cruz ayer y hoy*. Santa Cruz de la Sierra: Fundación Tierra, 2008.

STEFANONI, Pablo. Bolivia después de las elecciones: ¿a dónde va el evismo? *Nueva Sociedad*, n. 225, p. 4–17, 2010.

STEFANONI, Pablo. ¿Y quién no querría "vivir bien"? Encrucijadas del proceso de cambio boliviano. *Crítica y Emancipación*, v. IV, n. 7, p. 9–25, 2012.

STEFANONI, Pablo; DO ALTO, Hervé. *La revolución de Evo Morales: de la coca al palacio*. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2006. (Claves para Todos, 47).

STRÖBELE-GREGOR, Juliana. La lucha por la tierra. In: ERNST, Tanja; SCHMALZ, Stefan (Org.). *El primer gobierno de Evo Morales: un balance retrospectivo*. La Paz: Plural Editores, 2012. p. 251–272.

TASSI, Nico *et al*. El desborde económico popular en Bolivia: comerciantes aymaras en el mundo global. *Nueva Sociedad*, n. 241, 2012.

VALDIVIA, Gabriela. Agrarian capitalism and struggles over hegemony in the Bolivian lowlands. *Latin American Perspectives*, v. 37, n. 4, p. 67–87, jul. 2010.

CAPÍTULO

# 6

# Venezuela e Revolução Bolivariana: polarização política e colapso do modelo rentista

*Tiago Nery*

"Ayer fue yesterday para buenos colonos,
mas por fortuna nuestro mañana no es tomorrow"

*Mario Benedetti*

O presente capítulo analisa a trajetória política e econômica da Venezuela desde meados do século passado, destacando as especificidades do modelo de desenvolvimento do país no contexto latino-americano. Durante a hegemonia do processo de substituição de importações, defendido pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), a Venezuela tinha uma realidade única, que combinava subdesenvolvimento com abundância de divisas. Apesar das imensas reservas de hidrocarbonetos, o petróleo gera poucos efeitos de sinergia na cadeia produtiva, inibindo, devido à apreciação cambial, o desenvolvimento de outros setores da economia.

A atual crise venezuelana tem caráter histórico-estrutural e está diretamente relacionada com a crise terminal do modelo rentista dependente de petróleo, que predomina no país desde o início do século XX. Ademais, a crise deve ser inserida no contexto sul-americano. Na primeira década do século XXI, quase todos os países da região viveram grandes transformações econômicas, sociais e políticas. Na atual conjuntura, entretanto, a maioria enfrenta problemas que colocam interrogações sobre sua possível continuidade (Garcia, 2018).

Na primeira década dos 2000, um conjunto de fatores externos e internos possibilitou grandes transformações nas sociedades latino-americanas. No plano

externo, a ascensão da China propiciou o aumento da cotação das *commodities* e a melhora nos termos de troca. No plano interno, com a vitória dos governos progressistas, iniciada com a eleição de Hugo Chávez em 1998, a região passou por um momento de crescimento econômico, distribuição de renda e diminuição das desigualdades sociais, em que pese não ter alterado sua estrutura produtiva e de exportação dependente de recursos naturais. A partir de 2012, o crescimento da China caiu pela metade em relação a 2007, arrastando para baixo a América do Sul (Pinto; Cintra, 2018; Singer, 2018).

Ao analisar a situação da Venezuela, este texto procura relacionar a dinâmica doméstica do processo bolivariano com o contexto geopolítico e geoeconômico. O capítulo está dividido em três seções, além desta introdução e da conclusão. A primeira seção trata das especificidades da economia petroleira do país e sua representação no plano superestrutural, consubstanciada no sistema político oligárquico que durou quatro décadas. As reformas neoliberais dos anos 1980 e 1990 e a queda do preço do petróleo aprofundaram a crise da economia rentista, levando à ruptura do tecido social e ao colapso do regime político.

A segunda seção analisa as principais características da Revolução Bolivariana liderada por Hugo Chávez entre 1999 e 2013. O processo bolivariano foi a primeira tentativa no mundo de levar a cabo uma transformação socialista no século XXI. Desde o início, o bolivarianismo sofreu ataques de setores empresariais, dos grandes meios de comunicação, de corporações transnacionais e dos Estados Unidos. Chávez introduziu profundas reformas institucionais e mobilizou atores sociais historicamente excluídos do processo político. Trata-se do primeiro governante a utilizar a renda petroleira para implementar políticas sociais que diminuíram as desigualdades e a extrema pobreza. Ao longo do tempo, o chavismo afastou-se do projeto democrático original da Constituição de 1999. No plano econômico, a lógica redistributiva de curto prazo e as estatizações levaram à ineficiência econômica e impediram a transformação da estrutura produtiva do país.

A terceira seção analisa a crise socioeconômica e a crescente polarização política que marcam o país desde a morte de Chávez. Seu sucessor, Nicolás Maduro, assumiu em um contexto marcado por queda do preço do petróleo, radicalização da oposição de direita, cerco imperialista e esgotamento do modelo econômico. A crise econômica provocou retrocessos no plano político e social. O governo tem adotado medidas de exceção e tentou retomar a iniciativa por meio da convocação de uma Assembleia Constituinte. A pobreza voltou a aumentar e tem sido agravada pela escassez de alimentos e medicamentos. No âmbito econômico, Maduro aprofundou a dependência venezuelana do modelo extrativista.

Na conclusão, faz-se um balanço sintético da trajetória venezuelana, destacan-

do os avanços, as contradições e os limites da Revolução Bolivariana.

## A industrialização latino-americana e a especificidade da Venezuela

O contexto econômico mundial pós-Segunda Guerra Mundial permitiu que alguns países periféricos perseguissem estratégias nacionais de desenvolvimento. Com a criação da Cepal, em 1948, a América Latina constituiu, pela primeira vez, um corpo teórico próprio capaz de interpretar e transformar sua realidade socioeconômica. O argentino Raúl Prebisch e o brasileiro Celso Furtado foram os principais responsáveis pela elaboração de um pensamento original, o estruturalismo histórico, que contribuiu para o surgimento de uma análise sistêmica do desenvolvimento desigual do capitalismo. Ademais, o subdesenvolvimento passou a ser analisado como um processo histórico autônomo e não uma etapa pela qual tenham passado as economias desenvolvidas.

Em contraste com a estrutura produtiva dos países desenvolvidos do centro, caracterizada pela diversificação e homogeneidade, a estrutura dos países periféricos era marcada pela especialização e heterogeneidade. Diante desse quadro, a Cepal passou a defender uma industrialização coordenada pelo Estado – modelo de industrialização por substituição de importações (ISI) - como estratégia para superar a pobreza e o subdesenvolvimento.

Segundo Alice Amsden (2009), a ascensão de alguns países periféricos constituiu uma das mudanças mais impressionantes da segunda metade do século XX. Ao analisar a trajetória desses países, entretanto, Amsden observou que havia uma subdivisão entre eles. De um lado, estava o que ela denominou de "resto", ou seja, aqueles países que tinham alguma experiência manufatureira acumulada no período pré-guerra, tais como China, Coreia do Sul, Índia, Taiwan, Argentina, Brasil, Chile, México e Turquia. De outro, encontrava-se o "resquício", que incluía países que haviam sido menos expostos à moderna vida fabril no pré-guerra, possuindo, pois, menor diversificação industrial em relação ao "resto", a exemplo de Filipinas, Paquistão, Egito, Colômbia, Equador e Venezuela.

Apesar dessas diferenças, o modelo substitutivo de importações, coordenado pelo Estado, foi responsável por elevadas taxas de crescimento e pela transformação da estrutura produtiva da América Latina. Brasil e México foram os países mais bem sucedidos, conseguindo diversificar suas economias e instalar um parque industrial, sendo que somente o Brasil avançou na montagem mais expressiva, conquanto parcial, do setor de bens de capital. Mesmo com limitações, a estratégia de substituição de importações teve um saldo positivo. Como afirma

Robert Boyer (2009), contrariamente à interpretação prevalecente nos anos 1990, o esgotamento do modelo não resultou da sua não validade, mas da chegada ao limite dessa estratégia, em decorrência do seu próprio sucesso.

No contexto regional hegemonizado pelo modelo de ISI, o caso venezuelano chamou a atenção por suas especificidades. Em 1957, a Cepal enviou Celso Furtado para a Venezuela, que elaborou o estudo "O desenvolvimento recente da economia venezuelana". Em sua análise, Furtado descobriu uma situação completamente distinta da que predominava na América Latina, caracterizada pela escassez de divisas. Na época, chamou-lhe a atenção a excepcionalidade da Venezuela, país que tinha a mais elevada renda *per capita* do continente, era rico em divisas obtidas da exploração de amplas reservas de petróleo e, não obstante, subdesenvolvido.

Segundo Carlos Aguiar de Medeiros (2008), o problema da Venezuela, analisado por Furtado, constituía uma radicalização de suas análises do modelo "*hacia fuera*", padrão predominante de desenvolvimento das economias latino-americanas antes de 1930. O principal entrave desse padrão era o grau de desarticulação entre o setor exportador, baseado em recursos naturais, e os demais setores, além da incapacidade de transformar os ganhos de produtividade do núcleo exportador em uma base para a modernização do conjunto da economia.

A associação negativa entre especialização e crescimento econômico é denominada por alguns autores de "doença holandesa", que consiste na sobreapreciação cambial permanente, causada pela exportação de *commodities* que podem ser exportadas por uma taxa de câmbio mais apreciada do que aquela necessária para tornar competitivas as empresas do país que usam tecnologia no estado da arte mundial (equilíbrio industrial). Assim, a expansão das exportações dos recursos naturais provoca a apreciação da taxa de câmbio que, por sua vez, desencadeia uma retração no setor de bens industriais e, consequentemente, uma redução na taxa de crescimento (Bresser-Pereira, 2014; Pinto; Cintra, 2018).[1]

A especificidade venezuelana tem relação direta com as características do setor petroleiro. Ao contrário de outras indústrias - como, por exemplo, a automobilística, que estimula uma vasta gama de atividades -, os hidrocarbonetos geram poucos efeitos de sinergia na cadeia produtiva. A indústria do petróleo é fortemente insularizada e tecnologicamente avançada. Para que houvesse uma diversificação das atividades econômicas, seria preciso que a renda petroleira fosse direcionada

1. A doença holandesa, também conhecida como "maldição dos recursos naturais", recebeu esse nome porque os holandeses descobriram gás natural nos anos 1960, levando à apreciação do florim. Em pouco tempo, o governo percebeu que aquela "bênção" era, na realidade, uma maldição, porque produzia efeitos devastadores em sua moderna indústria (Bresser-Pereira, 2014).

para a expansão de setores produtivos. Isso só aconteceria se o Estado venezuelano exercesse uma função de intermediação entre o setor exportador e as demais áreas (Sid Ahmed, 2008).

A Venezuela tornou-se um país petroleiro na década de 1920, quando o petróleo superou o café como principal produto de exportação. Durante a ditadura de Juan Vicente Gómez (1908-1935), o país construiu a base de sua economia rentista, com plena participação do capital estrangeiro. A renda gerada pela produção e exportação de hidrocarbonetos possibilitou a construção de um Estado centralizado. Todavia, foi na ditadura de Marco Pérez Jiménez (1952-1958) que a Venezuela se tornou o segundo maior produtor e o primeiro exportador mundial de petróleo, tendo os Estados Unidos como seu principal cliente. Desde então, as "relações privilegiadas" com a potência hemisférica marcariam tanto a política doméstica quanto a política externa venezuelana. O governo ditatorial tentou diversificar a base produtiva e colocar o Estado como motor da economia, adquirindo traços nacional-desenvolvimentistas (Maringoni, 2009; Medeiros, 2008; Zero, 2017).

A transição da ditadura para a democracia inaugurou um longo período de estabilidade institucional. Em 1958, os líderes do social-democrata Ação Democrática (AD) e do democrata-cristão Comitê de Organização Política Eleitoral Independente (Copei) acertaram as bases de um regime que dominaria a política venezuelana por quatro décadas. O chamado *Pacto de Punto Fijo* representou a tradução político-institucional de uma economia baseada na exportação de petróleo. O excepcionalismo venezuelano estendia-se ao plano político. Entre as décadas de 1960 e 1980, a Venezuela manteve um regime democrático em meio à proliferação de ditaduras militares na região. Por trás de uma fachada democrática, entretanto, escondia-se um sistema fortemente oligárquico (Anastasia et al., 2004; Maringoni, 2009; Zero, 2017).

O sistema político surgido do *Pacto de Punto Fijo* gozou de legitimidade durante as primeiras décadas. Entre os anos 1960 e 1970, a Venezuela teve um crescimento econômico sustentado, levando a uma melhoria relativa nas condições de vida da população. Na luta por um maior controle sobre os recursos petrolíferos, a Venezuela foi membro-fundador da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) em 1960. O grande marco deste processo ocorreu com a nacionalização da indústria petroleira e a fundação da Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA) em 1976. Eram os "bons tempos" do primeiro mandato de Carlos Andrés Pérez (1974-1979). Houve um redimensionamento do Estado, que expandiu seu papel de agente produtivo, permitindo que o país aumentasse sua presença política no cenário internacional. Apesar de uma política externa pró-Washing-

ton, a Venezuela apoiou os países do Terceiro Mundo na tentativa de reformar a ordem econômica internacional. Ademais, expandiu sua influência na América Central e no Caribe, contribuindo para os processos de paz nos anos 1980 (Lander, 2017b; Maringoni, 2009; Serbin; Pont, 2017).

No final dos anos 1970, a Venezuela entrou em uma prolongada crise econômica, política e cultural, marcando o começo da crise terminal do modelo rentista que havia prevalecido durante a maior parte do século XX. A partir da década de 1980, as políticas neoliberais, associadas a um quadro de escassez de divisas, erodiram as bases do sistema político. Com o fracasso da estratégia reformista do presidente Jaime Lusinchi (1984-1989), o desmonte do regime de *Punto Fijo* se acelerou. Nesse contexto, Carlos Andrés Pérez foi eleito para um segundo mandato e aplicou um duro ajuste estrutural baseado no Consenso de Washington. Em fevereiro de 1989, o governo elevou os preços do transporte público e da gasolina, provocando uma revolta popular duramente reprimida que causou milhares de mortes. A rebelião, conhecida como *Caracazo*, demonstrou a falência dos canais de mediação entre a população e o Estado, marcando a irreversibilidade do colapso do sistema político bipartidário (Anastasia et al., 2004; Lander, 2017b; Maringoni, 2009).

As políticas neoliberais tiveram um impacto devastador no tecido social venezuelano. O mal-estar com o sistema político se generalizou. O descontentamento se estendeu às forças armadas, levando à tentativa de golpe encabeçada por Hugo Chávez em1992. Carlos Andrés Pérez foi afastado por denúncias de corrupção. Nas eleições de 1993, pela primeira vez desde 1958 não ganhou um candidato da AD ou do Copei. Rafael Caldera, que havia sido líder do Copei e presidente entre 1969 e 1974, liderou uma coalizão de pequenas agremiações de esquerda. Apesar de seu programa antineoliberal, Caldera negociou um acordo com o Fundo Monetário Internacional – *Agenda Venezuela* – que incluía cortes no gasto social, a reforma da lei trabalhista e a abertura da indústria petroleira. Ao final dos anos 1990, a sociedade venezuelana estava profundamente dividida econômica, social e politicamente (Lander, 2017b).

A vitória de Chávez nas eleições de 1998 deu esperança e sentido de direção a esse enorme descontentamento, marcando o início da virada progressista na região, que se consolidaria na primeira década do século XXI. Ao analisar esse momento histórico na América do Sul, Marco Aurélio Garcia (2018) observa que cada governo popular respondeu, à sua maneira, a um quadro de desagregação econômica, de exclusão social e de anemia política e cultural que havia atingido a região após as "décadas perdidas" hegemonizadas pelo neoliberalismo.

## Hugo Chávez: avanços, contradições e limites do processo bolivariano

Hugo Chávez foi eleito em um contexto adverso. No plano internacional, havia pouco tempo da derrocada do campo socialista e predominava a ideologia do fim da história. Na América Latina, a maioria dos governos era formada por coalizões de centro-direita, adeptas das políticas de desregulamentação econômica do Consenso de Washington. Vivia-se, pois, um momento histórico complexo, desfavorável a qualquer experimento alternativo à ordem neoliberal hegemônica. No âmbito doméstico, havia uma crise institucional da democracia e do Estado, além do esgotamento das identidades conectadas com o regime de partidos. A esquerda era débil, da mesma forma que as organizações e os movimentos sociais populares. Na prática, Chávez não liderou um partido orgânico e disciplinado, mas uma federação de interesses locais e eleitorais.

Desde o início, a Revolução Bolivariana combinou inovações político-institucionais com uma política econômica velha, inspirada no modelo de ISI. Conquanto Chávez tenha implodido as arcaicas estruturas políticas e sociais venezuelanas, não conseguiu alterar significativamente a estrutura produtiva do país, cuja dependência do petróleo acabou aumentando durante os governos bolivarianos (Corrales, 2010; Zero, 2017).

Em 1999, Chávez iniciou seu governo realizando profundas mudanças institucionais. Seu primeiro ato foi convocar uma Assembleia Nacional Constituinte com vistas à refundação da República. A nova Constituição, aprovada por referendo por 72% dos eleitores, introduziu inovações substanciais, tais como: acrescentou a figura de Bolívar ao nome oficial do país; criou uma Assembleia unicameral, eliminando o Senado; e criou formas participativas de exercício da democracia, incluindo diversas modalidades de referendo. Na contramão do que ocorria na região, os direitos econômicos, sociais e culturais foram não apenas ratificados como também ampliados (Anastasia et al., 2004; Maringoni, 2009).

A Constituição de 1999, principal instrumento político-jurídico do novo governo, ampliou a esfera de ação estatal tanto na área político-social quanto na esfera produtiva, convertendo o Estado no principal agente de transformação social. Ampliou-se a concentração de poderes no âmbito do executivo em detrimento de um sistema de pesos e contrapesos, aumentando os custos de ser oposição. Ademais, à medida que a renda petroleira se convertia em instrumento para impulsionar as mudanças desejadas, o Poder Executivo reforçava o seu controle sobre ela (Corrales, 2010; Lander, 2017b).

Em 2001, Chávez propôs um pacote com 49 leis em várias áreas, com destaque

para a Lei de Terras, a Lei de Pesca e a Lei de Hidrocarbonetos, cujo objetivo era democratizar a propriedade e a produção. No caso do petróleo, pretendia fortalecer o controle estatal da atividade petroleira, reduzindo a autonomia da PDVSA. Esse conjunto de leis foi visto pelo empresariado e pela oposição como um atentado à propriedade privada. A partir de então, o governo passou a sofrer pressões desestabilizadoras por parte dos meios de comunicação, da Confederação Venezuelana do Trabalho (CVT) e do sindicato patronal Federação de Câmaras e Associações de Comércio e Produção da Venezuela (Fedecámaras). O descontentamento desses setores culminou com o golpe de Estado de 2002, seguido do *paro petrolero* e *lockout* empresarial entre 2002-2003, e, finalmente, pelo referendo revogatório em 2004 (Lander, 2017b; Vieira, 2016).[2]

Uma vez superado esses obstáculos, Chávez retomou a iniciativa, dessa vez em um contexto internacional favorável. Após duas décadas de baixo crescimento e crises econômicas e políticas diversas, a América Latina ingressou em um período de bonança nos anos 2000. Entre 2003 e 2011, as *commodities* minerais e energéticas cresceram, respectivamente, 278% e 249%. No mesmo período, os termos de troca tiveram um aumento de 40%. Esse conjunto de fatores reduziu a restrição externa e possibilitou aos países da região sustentarem maiores taxas de crescimento do PIB, mesmo após a crise de 2008, diminuindo a desigualdade e a pobreza extrema (Pinto; Cintra, 2018).

Na Venezuela, as crescentes receitas do petróleo passaram a financiar as políticas sociais. As chamadas *Misiones* foram responsáveis pela redução da desigualdade e da pobreza extrema, entre as quais se destacam: a *Misión Robinson*, responsável por alfabetizar 1,5 milhão de pessoas desde 2003; a *Misión Barrio Adentro*, que envolve um convênio entre Venezuela e Cuba com o propósito de levar médicos cubanos aos bairros pobres venezuelanos; a *Misión Mercal*, que objetiva construir armazéns e supermercados com alimentos de primeira necessidade a baixos preços; e a *Misión Vuelvan Caras*, cujo propósito é transformar a estrutura produtiva do país, superando sua dependência petroleira. As políticas sociais impactaram os níveis de desigualdade e desenvolvimento humano. Segundo a Cepal, a Venezuela chegou a ser, junto com o Uruguai, um dos países menos desiguais da América Latina. Entre 2002 e 2012, a média do índice de Gini na região passou de 0,547 para 0,496. No mesmo período, a queda mais expressiva ocorreu na Ve-

2. O golpe de 2002 foi apoiado pelas elites empresariais, pela cúpula de Igreja Católica, pelos meios de comunicação e pelos Estados Unidos. Foi derrotado graças à divisão nas forças armadas e à mobilização popular. A sabotagem empresarial foi responsável pela queda de 17% do PIB em 2003. Em 2004, Chávez saiu fortalecido do referendo ao ser respaldado por 59,1% dos votantes (Ellner, 2017; Lander, 2017b).

nezuela, que passou de 0,500 para 0,405. De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o índice de desenvolvimento humano do país se elevou de 0,662, em 2000, para 0,748, em 2012, passando de um nível "médio" para "elevado" (Garcia; Calvete, 2015; Lander, 2017b; Vieira, 2016).

A política externa também passou por mudanças significativas. O governo bolivariano adotou um projeto de inserção internacional em três níveis. No plano geopolítico, Chávez priorizou o eixo Sul-Sul e relações bilaterais com potências extrarregionais, como a China e a Rússia. No plano regional, a atuação de Chávez foi decisiva para derrotar a proposta da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). O líder venezuelano também foi o principal articulador da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos (Alba-TCP). Ademais, juntamente com o Brasil, contribuiu para criar a União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac). Por fim, a inserção do país envolveu uma estratégia de solidariedade política com movimentos sociais, intelectuais, ONGs e outros atores identificados com o projeto bolivariano (Serbin; Pont, 2017). [3]

Entre 2005 e 2007, Chávez tomou iniciativas que alteraram o curso da Revolução Bolivariana. O propósito de construir o "socialismo do século XXI" afastou o bolivarianismo de seu projeto difuso, humanista e nacionalista que havia influenciado a Constituição de 1999. Dessa forma, passava-se de uma dinâmica política inclusiva, relativamente flexível e com futuro aberto, para um processo com crescentes tendências autoritárias e verticais (Lander, 2017b; Serbin; Pont, 2017).

Diferentemente do âmbito político, a ruptura com o passado foi menos visível na esfera econômica. Chávez adotou uma política econômica inspirada no modelo ISI e na má gestão do *boom* petroleiro. Ironicamente, houve uma retomada do imaginário de abundância. No lugar do discurso da *Gran Venezuela* de Carlos Andrés Pérez, o governo Chávez adotou o slogan Venezuela *Gran Potencia Petrolera*. Assim, ao priorizar as vantagens políticas de curto prazo contribuiu para consolidar o modelo primário exportador herdado (Corrales, 2010; Lander, 2017b).

Segundo Javier Corrales (2010), Chávez implementou um modelo de ISI modificado, que diferia do clássico em dois aspectos. Em primeiro lugar, o governo fez pouco esforço para restringir as importações, utilizando-as no combate à inflação

3. Apesar das mudanças na política externa, o petróleo manteve seu papel de promotor da inserção internacional venezuelana. A atuação de Chávez foi fundamental na rearticulação da OPEP. Além disso, a Petrocaribe é responsável pelo fornecimento de petróleo aos países caribenhos. Isso explica porque a Organização dos Estados Americanos (OEA), apesar dos esforços do Brasil e dos Estados Unidos, tem dificuldade em aprovar uma resolução contra o governo Maduro (Maringoni, 2009; Zero, 2017).

e para aliviar a escassez de alguns bens de consumo. Dessa forma, o país sofreu uma avalanche de importações que era inconsistente com os objetivos clássicos do modelo substitutivo. Uma segunda diferença, ainda mais discrepante em relação ao processo substitutivo clássico, foi a ausência de investimentos públicos e privados em atividades industriais diversificadas. Em contraste com o período 1960-1990, quando ocorreu uma expansão nos níveis de investimentos na indústria, houve um expressivo declínio dos investimentos públicos sob Chávez. A consequência dessas políticas industriais foi a redução no número de indústrias privadas. Entre 2001 e 2006, o número de empresas manufatureiras caiu 13%, o que contrastava com um país que atravessava um ciclo expansivo de consumo, mas era compatível com as políticas pró-importações prevalecentes.

A política de estatização foi acelerada a partir de 2007 e abrangeu diferentes setores da economia: alimentos, aço, bancos, cimento, energia, etc. Empresas sob controle estatal se expandiram em todos os setores por meio da criação de novas firmas (a empresa aérea Conviasa), nacionalizações (empresa de telecomunicações CANTV, Eletricidad de Caracas, a siderúrgica Sidor, companhias de cimento), expropriações (74 prestadoras de serviços petroleiros e mais de 40 fábricas e empresas), e conversão de corporações estrangeiras de petróleo em *joint ventures* (Corrales, 2010; Vieira, 2016).[4]

O inchaço do setor público foi acompanhado por uma queda da produtividade. Entre 1999 e 2007, houve uma expansão de 53,5% na folha de pagamento do setor público, em contraste com apenas 28% no setor privado. A PDVSA ilustra bem esse quadro. Entre 2002 e 2008, seu número de funcionários passou de cerca de 30 mil para 80 mil. No mesmo período, apesar do aumento do preço do petróleo, sua produção declinou 22,4% (Corrales, 2010). Segundo Steve Ellner (2017), a PDVSA tinha aproximadamente 150 mil funcionários em 2017.

Com o fortalecimento do Estado, Chávez passou a impulsionar setores emergentes da burguesia, que ficaram conhecidos como "*boliburguesia*", em detrimento da burguesia tradicional ligada à Fedecámaras. Essa nova burguesia, representada pela *Empresarios por Venezuela* (EMPREVEN), tem atuado com a burocracia estatal em áreas-chave da economia. No setor petrolífero, altos funcionários contro-

4. Em 2007, Chávez nacionalizou os campos da faixa do Orinoco, uma das maiores reservas do mundo, que eram operados por 13 empresas estrangeiras, e dois anos depois, mais de 60 empresas de serviços do setor petroleiro. Em 2008, foi a vez da Lacteos Los Andes, passando ao controle estatal a maior cadeia de frigoríficos do país. No mesmo ano, o governo nacionalizou a Sidor (Siderúrgica de Orinoco) e as empresas de cimento francesa Lafarge, a suíça Holcim e a mexicana Cemex, criando a *Corporación Socialista de Cemento*. Em 2009, nacionalizou parte do setor bancário, o Banco Venezuela, filial do Santander no país. Em 2010, foram expropriadas 18 empresas de alimentos (Vieira, 2016).

lam todos os contratos. No setor de importação de alimentos, a burocracia controla as importações por meio da PDVL, subsidiária da PDVSA, responsável por distribuir alimentos subsidiados através da *Misión Mercal*. Em vez de estimular a produção interna, os fornecedores da *Mercal* importam alimentos. Tal interferência desestabilizou a rede de supermercados POLAR, principal grupo privado do setor no país. Na área financeira, um antigo banqueiro, acusado de desfalques nos anos 1990, passou a integrar a diretoria da Bolivariana de Seguros, empresa controladora das apólices de seguro dos órgãos estatais. Como resultado dessa relação próxima entre a *boliburguesia* e setores da burocracia, houve um aumento dos casos de corrupção e nepotismo (Ellner, 2017; Vieira, 2016).

Apesar de se posicionar no plano discursivo como nacionalista, a burguesia emergente não se constitui como uma burguesia nacional. De acordo com Ellner (2017), poucos empresários que passaram a cooperar com os governos bolivarianos se encaixam no velho conceito de "burguesia progressista" da Terceira Internacional. Nesse sentido, e apesar de suas especificidades, Igor Fuser (2017, p. 122) tem razão em sua análise sobre as burguesias latino-americanas:

> Em cada um dos países latino-americanos onde se fez presente esse tipo de expectativa, a 'burguesia nacional' se recusou a cumprir o papel a ela destinado no roteiro stalinista, preferindo, nos momentos mais críticos da luta de classes, aconchegar-se aos setores mais conservadores das classes dominantes (o latifúndio, a elite financeira e a burguesia 'compradora') e apoiar as preferências do imperialismo estadunidense, em prejuízo da classe trabalhadora, do povo em geral e de qualquer perspectiva de desenvolvimento autônomo dos nossos países.

Ao identificar socialismo com controle estatal, a Revolução Bolivariana cometeu os mesmos erros da experiência socialista do século passado, com consequências devastadoras para o aparato produtivo do país. De fato, o Estado carece da capacidade para gerir a ampla gama de empresas estatizadas. Segundo Edgardo Lander (2017b), boa parte das empresas industriais e agrícolas estatizadas passou a ser gerida com menos eficiência, resultando em menores níveis de produção. Como efeito da burocratização, os preços de venda dos produtos não correspondem aos custos de produção. Ademais, faltam investimentos não apenas para a manutenção como também para a atualização tecnológica das plantas industriais. Assim, muitas empresas vêm produzindo perdas e só sobrevivem graças à injeção de recursos da renda petroleira.

O governo Chávez não conseguiu romper o ciclo que caracteriza a economia venezuelana desde os anos 1970: inicialmente, os governos fazem um ajuste,

que é seguido por uma fase de relaxamento, o qual, por sua vez, é sucedido por um colapso. Nos primeiros anos, Chávez adotou um duro ajuste para superar a combinação de uma crise econômica de curto-prazo (cambial) com uma crise de longo-prazo (declínio do preço do petróleo). A partir de 2003, com a alta do petróleo, seu governo adotou uma política inspirada no modelo ISI e implementou a maioria dos programas sociais. Em 2009, o chavismo ingressou em uma fase descendente, que seria agravada pelo fim do *boom* de *commodities* em 2012. A ascensão de Maduro coincidiu com a convergência entre a crise internacional e a doméstica, levando ao colapso econômico e social do país. A Tabela 1 adapta uma classificação utilizada por Corrales para ilustrar as fases do ciclo conhecido como padrão "*ax-relax-collapse*" (ajuste-relaxamento-colpaso).

**Tabela 1.** Ciclos econômicos da Venezuela (1970-2018)

| Governo | Ajuste | Relaxamento | Colapso |
|---|---|---|---|
| Luis Herrera Campíns | 1979 | 1980-1 | 1983 |
| Jaime Lusinchi | 1983-5 | 1986-8 | 1988 |
| Carlos Andrés Pérez, Ramón J. Velásquez, Rafael Caldera | 1989-91 | 1991-2 | 1993-5 |
| Rafael Caldera | 1996 | 1997 | 1998 |
| Hugo Chávez, Nicolás Maduro | 1999-2003 | 2003-2012 | 2013-presente |

Fonte: Adaptado de Corrales, 2010, p. 47

## Revolução Bolivariana pós-2013: crise política e colapso do modelo rentista

Entre 2013 e 2014, a Revolução Bolivariana perdeu seus dois principais pilares: a liderança de Chávez e os elevados preços do petróleo, cujo valor do barril passou de mais de US$ 100 para menos de US$ 25 nesse intervalo de tempo. Em abril de 2013, Nicolás Maduro venceu Henrique Capriles, candidato da frente opositora *Mesa de La Unidad Democrática* (MUD), por uma diferença de apenas 1,5% dos votos (Lander, 2017a, b; Lander; Rodríguez, 2017). O novo presidente carece do carisma e da capacidade de liderança de Chávez. No interior do partido e do Estado afloraram diferenças entre os distintos grupos. A debilidade do governo seria agravada pela radicalização da oposição, pela crise econômica e social e pela crescente interferência dos Estados Unidos na Venezuela.

Desde 2014, tem havido uma polarização crescente da vida política venezuelana, com excessos do governo e da oposição. Logo após a vitória de Maduro, os setores mais radicalizados da oposição iniciaram o processo denominado "*la salida*", que se baseia na utilização de manifestações violentas de rua e de forças paramilitares, conhecidas como "*guarimba*", para fazer barricadas e atacar prédios públicos (Ellner, 2017; Zero, 2017). Como observa Edgardo Lander (2017a), o que alguns setores oposicionistas querem é a completa liquidação da experiência chavista, de todos os sonhos emancipatórios da primeira década do processo bolivariano, a fim de impor uma derrota política de longo prazo que sirva como lição e encerre, de uma vez por todas, as aspirações e o espírito subalterno dos anos iniciais.

Por sua vez, Maduro reagiu mal à vitória esmagadora da oposição nas eleições legislativas de 2015. O governo não reconheceu a derrota e atribuiu sua causa unicamente à guerra econômica. Desde então, o texto constitucional vem sofrendo sucessivas violações. O Tribunal Supremo de Justiça (TSJ) declarou a Assembleia Nacional em desacato, assumindo, juntamente com o Poder Executivo, suas atribuições. Em 2016, o Conselho Nacional Eleitoral (CNE) cancelou o referendo revogatório do presidente, embora todos os requisitos legais estivessem sendo cumpridos. Em 2017, Maduro convocou uma Assembleia Constituinte e declarou o fim da Constituição de 1999. Para os críticos do governo, as eleições foram uma fraude, pois não contaram com observadores independentes nem mecanismos de controle. O resultado foi uma constituinte oficialista. Para seus defensores, a crítica de que o chavismo controla setores do aparelho de Estado só ocorre por se tratar de um governo de esquerda. Na Venezuela, como em quase toda a região, o Estado tem sido historicamente hegemonizado pela direita, algo quase nunca questionado como antidemocrático. O controle só se torna problemático quando é exercido pela esquerda (Lander, 2017a, b; Lander; Rodríguez, 2017; Zero, 2017).

Alguns críticos costumam denunciar dois problemas do processo político venezuelano. Em primeiro lugar, a crescente militarização do país. Apesar de os militares integrarem a administração desde a época de Chávez, o governo Maduro intensificou o processo de militarização. Em 2017, 34% dos integrantes do gabinete presidencial eram militares. Em segundo lugar, é igualmente problemática a fusão entre Estado e partido. Em 2007, Chávez criou o Partido Socialista Unido da Venezuela (PSUV), que carece de estrutura orgânica e foi montado pelos auxiliares mais próximos do presidente, de cima para baixo, valendo-se de apoiadores governistas situados na máquina pública. O partido tem sido um apêndice do Estado, reforçando a debilidade dos controles institucionais e a existência de um sistema de *checks and balances*. Ademais, a experiência histórica ensina que a

identidade entre Estado e partido tem efeitos nefastos para a democracia (Ellner, 2017; Lander, 2017b).

Desde o princípio, os Estados Unidos tomaram medidas para derrubar os governos bolivarianos. Além de apoiar o golpe em 2002, os norte-americanos vêm financiando os setores mais reacionários da oposição. Pouco antes de deixar a presidência, Barack Obama renovou uma ordem executiva declarando que a Venezuela constituía uma ameaça à segurança nacional e à política exterior dos Estados Unidos. Em seguida, o chefe do Comando Sul, almirante Kurt W. Tidd, afirmou ao comitê das forças armadas no senado que a crise humanitária venezuelana poderia eventualmente obrigar a uma resposta regional. Em agosto de 2017, Donald Trump afirmou que não descartava uma intervenção militar no país sul-americano. Além disso, ordenou o bloqueio financeiro à Venezuela, medida apoiada pela coalizão opositora MUD, que pode agravar ainda mais o caos econômico e social do país (Lander, 2017a, b; Lander; Rodríguez, 2017).

A situação econômica tem se deteriorado desde 2014. Apesar de não contar com cifras oficiais atualizadas, o PIB teria sofrido contrações de 3,9% em 2014, 5,7% em 2015, 16,5% em 2016 e 14% em 2017. Entre 2009 e 2017, as reservas internacionais passaram de US$ 35 bilhões para US$ 9,7 bilhões, o valor mais baixo dos últimos vinte anos. Além da hiperinflação incontrolada, a Venezuela enfrenta graves distorções cambiais, chegando a contar quatro taxas de câmbio simultâneas. Ao lado da paridade subvencionada para importar alimentos e produtos básicos, de aproximadamente 10 bolívares por dólar, existem paridades no mercado paralelo ilegal que oscilam entre 10 mil e 80 mil bolívares por dólar (Cepal, 2016, 2017; Lander, 2017a; Lander; Rodríguez, 2017).

A deterioração generalizada da atividade produtiva e das finanças públicas vem produzindo severos impactos nas condições de vida da população. A drástica redução das divisas utilizadas para financiar as importações criou uma escassez generalizada de alimentos e medicamentos, levando ao aumento da desnutrição e dificultando o tratamento de enfermidades crônicas como a diabetes e a hipertensão. Essa realidade tem revertido importantes avanços sociais alcançados durante o governo Chávez (Lander, 2017a; Lander; Rodríguez, 2017).

Diante da crise, em vez de abrir um debate nacional sobre alternativas de desenvolvimento, o governo Maduro aprofundou o modelo extrativista, dessa vez na área de mineração. Em 2016, o presidente editou o decreto de criação do *Arco Minero del Orinoco*, mediante o qual reservava 112 mil km2, aproximadamente 12% do território nacional, às grandes corporações transnacionais mineiras. Apesar de afetar os direitos dos povos indígenas e gerar graves impactos socioambientais, o megaprojeto foi lançado sem nenhum debate público com a sociedade ou

consulta à Assembleia Nacional. O empreendimento, que deverá funcionar como uma Zona Econômica Especial (ZEE), busca atrair investimentos estrangeiros mediante incentivos fiscais e a não aplicação de parte das normas ambientais e laborais. (Lander, 2017a, b; Lander; Rodríguez, 2017). Assim, o governo optou por aprofundar a lógica da mercantilização da natureza que tem sido hegemônica na sociedade venezuelana durante um século.

Por fim, o governo Maduro não conseguiu superar os problemas de ineficiência econômica nem as dificuldades junto ao setor empresarial. Devido aos subsídios públicos, os bens produzidos pelas estatais possuem preços artificialmente baixos, o que mina a capacidade dessas empresas de atingir a autossuficiência, contribuindo para a escassez de produtos e a emergência do mercado negro. Em relação ao empresariado, o governo deveria aproveitar melhor as fissuras intraburguesas. Enquanto a Venezuela tiver uma estrutura capitalista, o governo não deveria ignorar a realidade do mercado, pois não se governa uma sociedade capitalista sem os empresários, que têm poder de veto sobre o país.

## Conclusão

Nos albores do modelo de substituição de importações impulsionado pela Cepal, a Venezuela diferia da maioria dos países latino-americanos por combinar subdesenvolvimento com excesso de divisas. O modelo de desenvolvimento baseado no petróleo levou à abundância de divisas e à valorização cambial, inibindo o desenvolvimento de outros setores econômicos. Ao longo do século XX, os diferentes governos venezuelanos mostraram-se incapazes de aproveitar os ciclos de alta do petróleo para transformar as rendas petrolíferas em políticas voltadas para o aumento da produtividade agrícola e industrial.

Durante quatro décadas, o modelo rentista petroleiro teve tradução político-institucional no sistema oligárquico que havia emergido do *Pacto de Punto Fijo*, caracterizado pela alternância entre a AD e o Copei. As políticas neoliberais dos anos 1980 e 1990 levaram à ruptura do tecido social e ao colapso do regime político, implodindo os canais de mediação entre a população e o Estado.

Ao ser eleito em 1998, Hugo Chávez deu voz e sentido de direção aos setores mais pobres da população venezuelana, impulsionando processos de organização e participação popular que se estenderam por todo o país. Com o passar do tempo, as dinâmicas participativas do mundo popular entrariam em contradição com o caráter cada vez mais centralizador do Estado. Ademais, figuras carismáticas como Chávez acabam bloqueando o surgimento de lideranças alternativas, o que constitui talvez em uma das principais fragilidades da Revolução Bolivariana.

Sem o carisma do seu antecessor, Nicolás Maduro enfrentou um contexto internacional adverso, com a queda dos preços das *commodities*, e o agravamento da crise econômica e social do país.

No plano geopolítico, a Venezuela converteu-se no principal território latino-americano das disputas imperialistas contemporâneas. Ao deter as maiores reservas de hidrocarbonetos do planeta e uma extraordinária biodiversidade, o país tem sido alvo da cobiça de potências e corporações globais. A virada à direita dos governos do Brasil e da Argentina isolou politicamente a Venezuela, que está crescentemente ameaçada por uma intervenção dos Estados Unidos. As forças conservadoras internacionais e os grandes meios de comunicação converteram o governo venezuelano em inimigo público número um, parte de um novo "eixo do mal".

No âmbito econômico, os governos bolivarianos acabaram aumentando a dependência do petróleo. Entre 1998 e 2013, a participação do petróleo no valor total das exportações passou de 68,7% para 96%. Nesse período, produziu-se, em termos absolutos, uma redução do valor das exportações não petroleiras e das exportações privadas. A contribuição do setor industrial ao PIB caiu de 17% em 2000 para 13% em 2013 (Lander, 2017b; Lander; Rodríguez, 2017). Apesar do esforço, via Estado, de construir uma correlação de forças que possibilitasse a consolidação de modelo de desenvolvimento mais autônomo, os governos bolivarianos não conseguiram desarmar a armadilha da desarticulação setorial e social, ampliando a dependência dos recursos naturais (Pinto; Cintra, 2018).

A Revolução Bolivariana foi a primeira tentativa de realizar uma transformação socialista no século XXI. Inicialmente, despertou esperanças no imaginário de milhões de pessoas, tornando-se um símbolo de referência subversiva. Com o passar do tempo, os governos bolivarianos afastaram-se do projeto original. Por fim, ao não construir capacidades internas para direcionar a Venezuela em uma trajetória autônoma, esses governos perderam mais uma oportunidade histórica para redefinir a inserção do país no sistema internacional.

# Referências

AMSDEN, Alice H. *A ascensão do "resto"*: os desafios ao Ocidente de economias com industrialização tardia. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo; SANTOS, Fabiano. (Orgs.). Venezuela: um país dividido. In:_____. *Governabilidade e representação política na América do Sul*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer; São Paulo: Editora UNESP, 2004. p. 135-156.

BOYER, Robert. *Teoria da regulação*: os fundamentos. São Paulo: Estação Liberdade, 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A construção política do Brasil*: sociedade, economia e estado desde a independência. São Paulo: Editora 34, 2014.

CEPAL. República Bolivariana de Venezuela. *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*. 3p. 2017. Disponível em: ‹https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42651/64/BPE2017_Venezuela_es.pdf›. Acesso em: 10 ago. 2018.

_____. República Bolivariana de Venezuela. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, 9p. 2016. Disponível em: ‹ https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40326/1600548EE_Venezuela_es.pdf›. Acesso em: 10 ago. 2018.

CORRALES, Javier. The repeating revolution: Chávez's new politics and old economics. In. WEYLAND, Kurt; MADRID, Raúl L.; HUNTER, Wendy. (eds.). *Leftist governments in Latin America*: successes and shortcomings. NewYork: Cambridge University Press, 2010. p. 28-56.

ELLNER, Steve. Venezuela's fragile revolution: from Chávez to Maduro. *Monthly Review*, New York, v. 69, n. 5, p. 1-15, 2017. Disponível em: ‹https://monthlyreview.org/2017/10/01/venezuelas-fragile-revolution/›. Acesso em: 10 ago. 2018.

FUSER, Igor. Reflexões sobre as burguesias sul-americanas e a integração regional. *Estudos Internacionais*, Belo Horizonte, v. 5, n 3, p. 112-125, 2017.

GARCIA, Marco Aurélio. Prefácio. In. RAMONET, Ignacio. *Hugo Chávez*: minha primeira vida. São Paulo: Geração Editorial, 2018. p. 9-14.

GARCIA, Mariana Hansen; CALVETE, Cássio da Silva. Colômbia, Brasil e Venezuela e os impactos no mercado de trabalho. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 29, n. 85, p. 169-185, 2015.

LANDER, Edgardo; RODRÍGUEZ, Santiago Arconada. Venezuela: um barril de pólvora. *Nueva Sociedad*, n. 269, p. 17-26, may-jun, 2017.

LANDER, Edgardo. La larga crisis terminal del modelo rentista petrolero venezolano y la profunda crisis que actualmente enfrenta el país. *Rebelión*, Venezuela, 01 Dez. 2017. 2017a. Disponível em: ‹ http://www.rebelion.org/noticia.php?id=234789›. Acesso em: 10 ago. 2018.

_____. Venezuela: la experiencia bolivariana en la lucha por trascender al capitalismo. *Aporrea*, Venezuela, 28 Ago. 2017. 2017b. Disponível em: < https://www.aporrea.org/ideologia/a251495.html> Acesso em: 10 ago. 2018.

MARINGONI, Gilberto. *A Revolução Venezuelana*. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. Celso Furtado na Venezuela. In: FURTADO, Celso. *Ensaios sobre a Venezuela*: subdesenvolvimento com abundância de divisas. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2008. p. 137-156.

PINTO, Eduardo Costa; CINTRA, Marco Antônio Macedo. Ascensão da China e a América Latina: estratégias de internacionalização, recursos naturais e limites econômicos e políticos ao desenvolvimento. In. BRANDÃO, Carlos Antônio. (Org.). *Teorias e políticas do desenvolvimento latino-americano*. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2018. p. 153-194.

SERBIN, Andrés; PONT, Andrei Serbin. The foreign policy of the Bolivarian Republic of Venezuela: the role and legacy of Hugo Chávez. *Latin American Policy*, v. 8, n. 2, p. 232-248, 2017.

SID AHMED, Abdelkader. Celso Furtado e o desenvolvimento a partir da exportação de recursos naturais não renováveis. In: FURTADO, CELSO. *Ensaios sobre a Venezuela*: subdesenvolvimento com abundância de divisas. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2008. p. 157-170.

SINGER, André. *O lulismo em crise*: um quebra cabeça do período Dilma (2011-2016). São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

VIEIRA, Mariana de Oliveira Lopes. *O debate teórico sobre o governo Chávez*: paradoxos do chavismo na Venezuela. 2016. 226 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2016.

ZERO, Marcelo. Para entender a Venezuela. *Carta Capital*, São Paulo, 10 Ago. 2017. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/brasil-debate/para-entender-a-venezuela>. Acesso em: 10 ago. 2018.

PARTE

# 2

# Estudos comparados

CAPÍTULO

# 7

# Construindo indústria petroleira por meio de grupos nacionais: casos do Brasil e México

*Renato Lima-de-Oliveira*

Poucas indústrias são tão influenciadas por políticas de Estado como a exploração e produção de petróleo. O papel do Estado, no setor, começa com a posse soberana dos recursos do subsolo (Mommer, 2002), continua com a participação direta como produtor, via empresas nacionais de petróleo que hoje dominam mais de 70% das reservas mundiais (Victor et al. 2012), e inclui contratos e regulamentos gerais que definem o papel das empresas privadas, regras de entrada, e normas ambientais e de segurança a serem seguidas (Grunstein, 2010). Cada vez mais, uma nova tarefa foi adicionada a essa lista: a participação ativa do Estado na criação de operadoras privadas de petróleo, de capital nacional, e empresas fornecedoras locais. E, para promover tal participação, governos lançam mão de estímulos à diversificação para o setor petroleiro, por parte de grupos empresariais nacionais.

Este capítulo analisa o papel das políticas de Estado na criação de empresas nacionais de petróleo e gás, no Brasil e no México, tanto na cadeia de fornecimento, quanto em operadoras privadas de petróleo, que competem, lado a lado, com as companhias petrolíferas internacionais e prestadores de serviços. Ele mostra que governos têm usado uma série de instrumentos para empurrar grupos empresariais nacionais ao setor petrolífero, impulsionado por uma lógica econômica de captar mais da cadeia de valor do setor, bem como pelos incentivos políticos de criação de empregos e a promoção de novos "campeões nacionais". As ferramentas utilizadas incluem os regulamentos de conteúdo local, influência direta nas

políticas de compras das empresas estatais de petróleo e regras de licitação que favorecem a entrada de empresas nacionais como novos operadores de petróleo.

No Brasil, essas políticas levaram a fortes investimentos de grupos empresariais, como Queiroz Galvão e Odebrecht, em estaleiros e serviços petrolíferos. No México, a promoção de operadores de petróleo nacionais e novas regras de conteúdo local foram formas de legitimar a reforma energética constitucional (de 2013) que abriu o setor para investimento privado. Um dos objetivos de promover a participação nacional, no setor, é apaziguar as críticas de que, com o fim do monopólio da estatal Pemex, o setor voltaria às mãos de empresas internacionais – como ocorria antes da nacionalização, de 1938. Movidos tanto por oportunidades comerciais quanto pelos estímulos governamentais, grandes grupos empresariais mexicanos como o Carso e Bal, dos magnatas das telecomunicações e varejo, Carlos Slim, e da mineração e serviços de seguro e finanças, Alberto Bailleres González, estruturaram operações no setor de petróleo.

Este estudo destaca como as características específicas da indústria do petróleo – o alto custo do petróleo de águas profundas e a forte presença estatal como regulador e produtor em todas as etapas da cadeia produtiva – interagem com o modelo de capitalismo hierárquico de mercado da América Latina (Schneider, 2013) e nacionalismo de recursos naturais (Inkpen; Moffett, 2011; Manzano; Monaldi, 2008) na forma como políticas industriais, para o setor de petróleo, são estruturadas. Esta combinação explica a diversificação de grandes grupos empresariais para este setor. No entanto, embora o Estado possa facilitar a entrada de novas empresas nacionais, por meio de estratégias de contratação favoráveis e crédito subsidiado, em última análise é incapaz de garantir o sucesso, a longo prazo, desta estratégia. Além do preço do petróleo, volátil e que pode pressionar as margens de operações de alto custo, como a extração de águas profundas, a sustentabilidade do negócio depende da sorte geológica (encontrar petróleo em quantidade comercial), para os operadores de petróleo, e ganhos de produtividade contínuos, para os fornecedores, para que eles consigam competir nos mercados internacionais. O colapso espetacular do grupo EBX, do ex-bilionário brasileiro Eike Batista, exemplifica os riscos para operadores de petróleo derivados de incertezas geológicas, enquanto a crise profunda da indústria brasileira de construção naval evidencia o risco do negócio inerente a um segmento muito competitivo e internacionalizado. O Brasil, que abriu o setor de energia em 1997, fornece importantes lições para o México, que está apenas começando a implementar a sua reforma.

## Empresas nacionais, custo de extração e demanda industrial[1]

A indústria extrativa, e a de petróleo, em particular, é comumente vista como atividade típica do desenvolvimento de enclave. De acordo com essa visão, em países em desenvolvimento, ela gera poucos empregos diretos, em sua operação, e tipicamente usa tecnologia e bens de capital importados. Frequentemente operada por empresas multinacionais, as conexões com o restante da economia do país onde a extração acontece seriam mínimas, excetuando o significativo volume de rendas que abastecem os cofres públicos via tributos (Hirschman, 1958; Ross, 2012).

A descrição feita acima pode ter representado uma fase da indústria petroleira, mas certamente não reflete boa parte da contemporânea indústria de petróleo. À medida em que as empresas buscam novas fontes de petróleo – como em águas profundas, areias betuminosas, ou óleo de xisto e gás de folhelho (*shale*) – o custo de investimento e operação, por barril, aumenta dramaticamente. Por exemplo, IEA (2015) apresenta estimativas de custo de novos projetos petroleiros em diversos países. Enquanto novos projetos em países de petróleo convencional, como o Irã ou a Arábia Saudita, possuem custos estimados de US$9 o barril em investimento de capital e US$2 de operação, projetos nas águas profundas da África Ocidental e no pré-sal do Brasil variam entre US$38 e US$75, para os custos de capital, e de US$12 a US$25, em gastos operacionais.

Tais diferenças resultam em distintos impactos econômicos e políticos. Do lado econômico, cada barril produzido em fontes não convencionais vai gerar uma demanda industrial e de serviços muito maior do que em países produtores de petróleo convencional, como o Irã, Iraque e Arábia Saudita. Uma consequência desses custos mais altos é que a renda petroleira gerada por barril, ou seja, a diferença entre o custo de produção e o preço internacional, é bem maior em produtores convencionais.[2] Por outro lado, empresas de petróleo que produzem a partir de fontes não convencionais vão gastar muito mais, em seus projetos, na diversa gama de serviços e bens de capital envolvidos na extração desse tipo de recurso natural. Isso inclui sondas de perfuração, equipes de finalização de poço, plataformas de produção, e equipes de manutenção e apoio. O impacto econômico local do setor de petróleo será maximizado se tais contratações puderem ser feitas no próprio país onde a exploração e extração são feitas.

1. Esta seção é baseada em Lima-de-Oliveira (2017).

2. A chamada renda ricardiana ou renda diferencial será maior (Ricardo, 1821).

Essa diferença no custo de produção do barril também leva a distintos incentivos políticos. No petróleo convencional, o baixo custo de produção leva a poucos estímulos à cadeia fornecedora, uma vez que o petróleo pode ser produzido com baixíssimos investimentos. A grande pressão política concentra-se em como as rendas de petróleo são apropriadas e distribuídas, podendo gerar uma dinâmica de *rent-seeking*, caso o país não tenha instituições que imponham a imparcialidade na forma como as rendas são gastas (Kolstad; Wiig, 2009). Já quando o preço de produzir um barril é próximo ao seu preço de venda, o valor, em termos de rendas, é proporcionalmente muito mais baixo. Entretanto, o volume de recursos que transitará na forma de contratos, para a exploração e produção de petróleo será substantivo. Isso leva a uma importância maior a como a cadeia produtiva é estruturada e quais são as regras de contratação de fornecedores. Dado que a posse dos recursos naturais é estatal e governos determinam as regras de acesso aos recursos naturais, políticas de conteúdo local podem surgir a partir do lobby de associações empresariais e do próprio ativismo estatal na forma de políticas industriais.

Mais de 70% das reservas mundiais de petróleo encontram-se sob domínio estatal e são operadas por empresas como Saudi Aramco (Arábia Saudita), PDVSA (Venezuela), ou NIOC (Irã) (Victor et al. 2012). No caso de países produtores de petróleo de alto custo de extração, uma característica comum são regimes institucionais menos fechados, ou seja, com a participação de empresas privadas como sócias e operadoras. Isso se dá tanto pela necessidade de atrair tecnologia de ponta quanto capital (Nolan; Thurber, 2012, Raymond; Leffler, 2006). Em águas profundas, apenas a perfuração de um poço pode chegar a US$100 milhões e é mais provável que resulte em um poço seco do que em uma descoberta proveitosa (risco geológico acima de 50%). Por causa desse risco de exploração, o custo de capital envolvido, e o grande lapso de tempo que existe entre o início dos investimentos até o início da produção (por volta de dez anos, supondo uma descoberta), operadoras de petróleo fazem investimentos sob a forma de consórcios, dividindo o risco geológico e comercial (SENER, 2008). E, uma vez que o mercado é aberto para empresas privadas, pode ser politicamente vantajoso ter empresas nacionais como operadoras, o que ajuda a solidificar os laços que, frequentemente, existem entre as elites políticas e econômicas de um país (Lazzarini, 2011).

Portanto, pelas razões expostas acima, há motivos econômicos e políticos para serem esperadas medidas que impulsionem a participação nacional no setor petrolífero, tanto como empresas operadoras de petróleo, como fornecedoras da cadeia do setor. Contudo, como as atividades do setor de petróleo exigem pesados investimentos em capital, grupos econômicos altamente capitalizados estão par-

ticularmente bem posicionados para capturar novas oportunidades neste setor.[3] A sessão seguinte abordará os instrumentos usados, pelo Brasil e o México, para promover a participação de grupos econômicos locais na cadeia de valor do petróleo.

## A experiência brasileira e a mexicana de forma comparada

### Brasil: da abertura à criação de operadoras privadas nacionais

A abertura do setor de petróleo, no Brasil, teve início em 1995 com a Emenda Constitucional nº. 9, que permitiu à União utilizar outras empresas, além da Petrobras, para a exploração de petróleo. Em 1997, foi aprovado o arcabouço legal com a "Lei do Petróleo" (9478/97) que criou o ente regulador do setor, a Agência Nacional de Petróleo (ANP). Desde 1999, a ANP vem promovendo rodadas de licitações para exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural. Até agosto de 2016, a ANP contabilizava 95 empresas atuantes no setor de exploração e produção (E&P) no Brasil, dos quais 47 são grupos brasileiros. Apesar do vasto número de empresas, a produção de petróleo por empresa concessionária é bastante concentrada: passados 16 anos da primeira licitação para áreas de petróleo, a Petrobras domina com 83% do total de hidrocarbonetos produzido, seguida de internacionais, como BG/Shell, Repsol/Sinopec, Statoil e Petrogal/Galp. Apenas na 8ª colocação, no ranking de produtores, encontra-se a primeira empresa nacional não estatal, a Parnaíba Gás Natural, seguida da Queiroz Galvão na 9ª (ver Tabela 1).

**Tabela 1.** Produção de petróleo e gás natural, por concessionário (20 maiores) – 2015.

| Nome | Petróleo (mil barris/dia) | Gás natural (em mil bep/dia) | Total (em mil bep/dia) | Participação de Mercado |
|---|---|---|---|---|
| Petrobras | 2063,82 | 501,54 | 2565,37 | 83,05% |
| BG Brasil | 138,33 | 36,09 | 174,41 | 5,65% |
| Repsol Sinopec | 52,12 | 10,92 | 63,04 | 2,04% |

3. Nos Estados Unidos, o regime de propriedade privada do solo e um pujante mercado de capitais local – tanto bancário quanto acionário – facilitam a criação de pequenas empresas no setor de petróleo e estão por detrás da bem-sucedida expansão do *fracking* naquele país (Zuckerman, 2013). Essas condições, entretanto, não se repetem no resto do mundo, fazendo com que o mercado de petróleo seja conhecido pela sua alta concentração tanto de operadoras quanto para bens e serviços.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Statoil Brasil | 44,10 | 0,39 | 44,49 | 1,44% |
| Petrogal Brasil | 33,33 | 10,05 | 43,39 | 1,40% |
| Shell Brasil | 37,48 | 2,80 | 40,27 | 1,30% |
| Sinochem Petróleo | 29,40 | 0,26 | 29,66 | 0,96% |
| Parnaíba Gás Natural | 0,01 | 19,27 | 19,28 | 0,62% |
| Queiroz Galvão | 0,22 | 16,17 | 16,39 | 0,53% |
| ONGC Campos | 13,19 | 0,85 | 14,04 | 0,45% |
| OGX | 13,61 | 0,27 | 13,88 | 0,45% |
| Chevron Frade | 12,22 | 0,84 | 13,05 | 0,42% |
| QPI Brasil Petróleo | 11,24 | 0,72 | 11,96 | 0,39% |
| HRT O&G | 8,49 | 0,16 | 8,65 | 0,28% |
| BPMB Parnaíba | 0,00 | 8,26 | 8,26 | 0,27% |
| Chevron Brasil | 6,61 | 0,30 | 6,90 | 0,22% |
| Frade | 4,31 | 0,30 | 4,61 | 0,15% |
| Brasoil Manati | 0,05 | 3,59 | 3,64 | 0,12% |
| **Total** | **2471,30** | **617,64** | **3088,94** | **100,00%** |

Fonte: Elaboração própria, a partir de ANP (2016).

A vasta maioria das empresas operadoras nacionais é de pequeno porte. Algumas são minúsculas, como Guto & Cacal, com 877 barris produzidos em 2015, ou menos de três barris por dia. Outras pareciam bastante promissoras, de acordo com a avaliação no mercado de ações, mas foram quase dizimadas pelo risco geológico (muito capital investido para descobertas de pouco potencial).

Uma operadora nacional de sucesso médio é a Queiroz Galvão E&P (QGEP). Ela tem origem no grupo empresarial fundado em Pernambuco, ainda nos anos 50, no setor de construção civil. Nos anos 80, a Queiroz Galvão começou a atuar no setor de petróleo com uma subsidiária prestadora de serviços para a Petrobras.[4] Em 1998, forma uma operadora de petróleo e começa a adquirir participações, em parceria com a Petrobras. A empresa teve a sorte de participar, minori-

4. Outro grande grupo empresarial brasileiro com origem familiar é a Odebrecht que, desde 1979, começou a fazer serviços de perfuração para a Petrobras. Ainda que o grupo atue fortemente no setor petroquímico por meio da Braskem, não chegou a constituir uma operadora de petróleo como fez a Queiroz Galvão.

tariamente, com a Petrobras, em blocos que se mostraram bem-sucedidos, como o campo de Manati (com 45%), de gás natural e em produção desde 2007, e no bloco de Carcará (BM-S-8), em que a QGEP detinha a posse de 10% em um ativo de alto potencial no pré-sal e vendeu a participação para a norueguesa Statoil por US$ 379 milhões, em 2017. Também abriu capital na bolsa de valores em bom momento, 2011, quando a economia brasileira ainda ia bem e o preço do petróleo estava valorizado, captando R$ 1,5 bilhão. A gestão desses recursos foi feita de maneira prudente, com ativos diversificados em diversas bacias, potencialmente mitigando o risco geológico. Além de participar, com a Petrobras, em campos operados pela estatal, a QGEP está desenvolvendo de forma própria (como operadora) o campo de Atlanta, que começou a produzir no primeiro semestre de 2018 com previsão de adicionar, pelo menos, 20 mil barris por dia de produção. Com isso, a QGEP deve mais que dobrar a sua produção total em relação a 2015 (que foi de 16 mil barris de óleo equivalente por dia).

O crescimento da QGEP foi lento e regular, o que não se pode dizer da OGX, empresa criada pelo grupo EBX, de Eike Batista, e que, em 2008, realizou a maior captação de recursos na bolsa brasileira, via abertura de ações, quando arrecadou R$ 6,7 bilhões (Exame, 2008). A ascensão da OGX foi vista com bons olhos pelo governo brasileiro. A então presidente Dilma Rousseff, em cerimônia no Rio de Janeiro quando do início da produção de petróleo da OGX, falou da importância daquela ser uma operadora de petróleo nacional e até sugeriu parcerias entre a OGX e a Petrobras.[5] Entretanto, enquanto a OGX divulgava ao mercado acionário projeções cada vez mais otimistas dos seus ativos, a realidade mostrava que os campos em que a empresa havia apostado alto, como Tubarão Martelo e Tubarão Azul, eram de alto custo e baixa produção (Gaspar, 2014). Em marcante caso de destruição de valor, a OGX – junto com todo o altamente alavancado grupo EBX – acabou recorrendo a recuperação judicial, virou OGPPar e, depois, Dommo Energia, reunindo o capital dos credores da empresa com ativos de baixa produção.[6]

Outro exemplo de insucesso foi o da HRT Petroleum (atualmente PetroRio), que chegou a captar R$ 2,5 bilhões no mercado quando fez a abertura de capi-

5. Ver "Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia de celebração do início da produção de petróleo da OGX", São João da Barra-RJ, 26 de abril de 2012. Disponível em http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-celebracao-do-inicio-da-producao-de-petroleo-da-ogx-sao-joao-da-barra-rj

6. Ainda que os ativos offshore da OGX tenham decepcionado e levado o dinheiro de acionistas e credores, a empresa também possuía alguns campos em terra, no Maranhão, que foram vendidos para uma empresa controlada pelo grupo alemão E.ON e hoje são operados pela Parnaíba Gás Natural que, em 2015, produziu o equivalente a 19 mil barris por dia.

tal, em 2010. A empresa apostou em ativos no rio Solimões, na Amazônia, e no offshore da Namíbia, na África, que se revelaram pouco comerciais ou poços secos. Depois de sucessivos fracassos em exploração, a empresa redirecionou a sua estratégia para a operação de campos já em produção. A empresa possui ainda ativos de exploração na Foz do Amazonas e, em 2017, adquiriu 10% do campo de produtor de gás de Manati (virando sócia da QGEP e Petrobras).

Em todos esses casos, OGX, HRT e Queiroz Galvão, os corpos técnicos e diretivos das empresas contavam com ex-funcionários da Petrobras e beneficiaram-se de um momento único do mercado acionário brasileiro, com abundância de recursos, mesmo para ativos de alto risco. A combinação de alto custo de exploração do petróleo em alto mar e risco geológico foi perversa e nenhuma operadora brasileira conseguiu, de fato, despontar. A história teria sido muito diferente se a HRT tivesse encontrado petróleo na Namíbia, e aí tornar-se-ia uma operadora multinacional brasileira, ou se os campos da OGX tivessem o potencial inicialmente estimado, o que acabaria evitando a derrocada do grupo EBX. Isso apenas evidencia o quão arriscado é o setor de petróleo, particularmente o de águas profundas, dados os valores em jogo. A melhor posicionada hoje, a QGEP, foi justamente a que captou o menor volume de recursos entre as três empresas e a que adotou política mais conservadora em investimentos. Tais fracassos no setor de petróleo, por operadores nacionais privados, foram ofuscados pelo sucesso da Petrobras e empresas parceiras em ativos de alto sucesso, como o pré-sal.

Mesmo quando a perfuração de um poço não dá resultado comercial para a operadora de petróleo, a atividade de exploração gera vários contratos na cadeia produtiva do setor, demandando serviços de empresas de sísmica, análise de dados, perfuração e apoio a plataformas. E, de forma progressiva, formuladores de políticas públicas, no Brasil, quiseram atar as opções de compras das petrolíferas a fornecedores nacionais por meio de regras de conteúdo local.

## Cadeia de fornecedores e política de conteúdo local

A Petrobras tem longa história de desenvolver fornecedores, no Brasil, e de trabalhar com centros de pesquisa e inovação (Randall, 1993; Morais, 2013). Mas, nos anos 90, diante da pressão de concorrência com a abertura do mercado e a baixa capacitação de estaleiros nacionais, a Petrobras começou a acelerar a importação de plataformas de fornecedores estrangeiros. Diante da decisão da empresa de importar 12 plataformas de petróleo, líderes sindicais e a Federação das Indústrias do Rio de Janeiro protestaram fortemente contra a decisão e orga-

nizaram um movimento em prol de compras nacionais para o setor de petróleo (Fernández, 2013). A mobilização fez com que a ANP, em 1998, encomendasse estudo sobre como estimular o setor nacional. Ao mesmo tempo formava-se uma entidade empresarial específica para o setor, a Organização Nacional da Indústria do Petróleo (ONIP), criada em 1999. A pressão por conteúdo local (CL), portanto, nasce junto com o fim do monopólio da Petrobras e com o início das rodadas de licitação de áreas exploratórias.

Desde a primeira rodada de licitação, a ANP levou em conta critérios de conteúdo local para selecionar empresas vencedoras, além do bônus de assinatura (pagamento em dinheiro) e o programa exploratório mínimo (que indica o quanto de investimentos, em sísmica e em perfuração de poços, a empresa compromete-se a fazer). Entretanto, o peso do conteúdo local, e como ele é calculado, variou ao longo dos anos (Quintans, 2010). De um instrumento de incentivo a compras locais, o conteúdo local tornou-se um requerimento obrigatório e altamente punitivo.

Da rodada 1 a 4 (1999-2002), não havia exigência mínima de CL. Entretanto, empresas que se comprometessem a comprar bens e serviços nacionais recebiam até 15% na nota final que definia o vencedor. Entre as rodadas 5 e 6 (2003-2004), o CL começou a ser obrigatório, com o percentual variando pela dificuldade técnica (em terra, águas rasas e águas profundas) e fase (exploração e desenvolvimento) e com peso de 40% na nota final. A sistemática adotada para calcular o que se contabilizava como conteúdo local era a mesma utilizada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES): bens com mais de 60% de valor adicionado no Brasil contavam como 100% de conteúdo local, menos do que isso, 0%. A partir da 7ª rodada, o peso na nota final diminuiu para 20% e, além do piso de CL, foi adotado nível máximo de oferta. Entretanto, a maior modificação foi a adoção de sistema de cartilha que define, de forma extremamente detalhada, o CL mínimo exigido no item e subitem que deve ser cumprido pelas empresas operadoras de petróleo. Por exemplo, não apenas é exigido um conteúdo local global para o desenvolvimento de um campo de petróleo, mas um nível mínimo para equipamentos e materiais e, mais especificamente, para válvulas, compressores, turbinas a gás, etc., cada um com percentual específico. As operadoras precisam comprovar, por meio de entidades certificadoras, o cumprimento dessas exigências e, caso não atinjam a meta contratada, estão sujeitas a pesadas multas por parte da ANP. Finalmente, em 2017, já sob novo governo, o CL sofre outra alteração, aumentando a sua flexibilidade e reduzindo, em cerca de 50%, os requisitos de forma a reduzir custos e destravar investimentos (via novos leilões de áreas exploratórias) sob um cenário de baixo preço de petróleo.

Tais mudanças são resultado de aprendizagem por parte dos formuladores

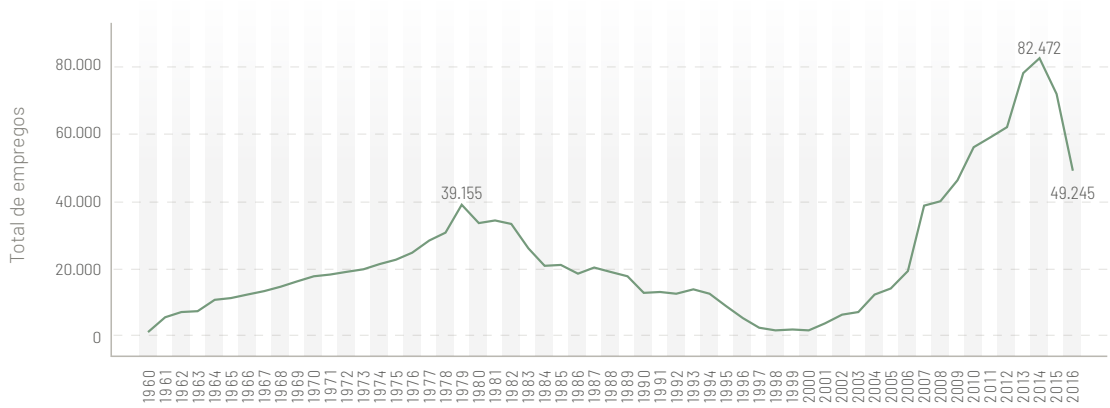
de políticas públicas, pressão da indústria e conveniência política. No campo da aprendizagem, o limite máximo de CL foi adotado após o governo perceber o uso de ofertas irreais (pela incapacidade de serem cumpridas), como forma de obter vantagens nos leilões. A adoção da cartilha e um sistema de certificação também foram feitos após serem percebidas lacunas na fiscalização do CL, nas rodadas anteriores à 7ª. Quais itens fariam parte da cartilha e com qual percentual de CL foram resultado direto de interlocução – e pressão – de entidades empresariais, particularmente a Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (Abimaq). Representantes de entidades empresariais, como a Abimaq, informavam ao governo a (suposta) capacidade de atendimento da indústria. Dessa forma, o CL determinado na cartilha da ANP foi adotado após intercâmbio de informação com a indústria sobre qual seria a (prevista) capacidade de atendimento para cada item e subitem, o que gera incentivo a superestimar a capacidade de forma a proteger o mercado.

Além do incentivo a superestimar a capacidade de oferta, é importante ressaltar um problema intrínseco na determinação de conteúdo local de forma rígida e pormenorizada, tal como foi feito na cartilha da ANP: a dificuldade de se estimar a própria demanda. Ao contrário de setores de crescimento previsível, como energia elétrica, a demanda na cadeia de suprimento do setor de petróleo é determinada por fatores exógenos, como o preço internacional do petróleo, e pelo risco geológico. Não é possível assegurar que uma licitação de áreas de exploração resultará em descobertas. No caso do Brasil, com as descobertas do pré-sal, a demanda alcançou níveis muito mais elevados do que se previa, aumentando o descasamento entre as capacidades locais e a previsão de uso de bens, equipamentos e serviços com a expansão do setor de petróleo (IBP, 2015).

Por fim, a promoção do CL foi utilizada como bandeira política de forma a estender o crescimento da indústria de petróleo para mais setores, gerando empregos e desenvolvimento regional. A Petrobras foi além da obrigação contratual, prevista na ANP, e passou a adotar políticas internas de conteúdo local, como no Programa de Modernização e Expansão da Frota de Navios Petroleiros (Promef), capitaneado pela subsidiária Transpetro (ver Campos Neto; Pompermayer, 2014). O programa foi desenhado para atrair grandes grupos construtores nacionais a investirem no setor naval junto a parceiros tecnológicos internacionais. O Promef previa oferecer 49 embarcações, com custo estimado de R$ 11 bilhões, na forma de lotes em que os novos estaleiros poderiam disputar a encomenda *mesmo sem possuir uma planta de fabricação existente*. Além de encomendas garantidas por um longo prazo, o governo ofereceu financiamento subsidiado para a construção dos estaleiros, via o Fundo de Marinha Mercante (FMM). Com este e outros progra-

mas de estímulo (incluindo sondas de perfuração e navios de apoio a plataformas), grupos empresariais brasileiros, como Queiroz Galvão, Camargo Corrêa, Odebrecht e Engevix, investiram em estaleiros para suprir a demanda da Petrobras.

**Figura 1.** Evolução histórica de empregos na indústria naval (1960-2016).




Sob a ótica da capacidade do Estado de, rapidamente, mobilizar capitais privados e públicos para diversificar a atuação de grupos empresariais brasileiros para o setor naval, pode-se dizer que a política adotada foi bem-sucedida. Em número de empregos gerados, o setor naval atingiu um pico, em 2014, com 82 mil vagas diretas (ver Figura 1) – ou mais da metade dos empregos gerados pela tradicional indústria automobilística, no mesmo ano, que foi de 144 mil (Anfavea, 2015). Entretanto, tal renascimento da indústria naval foi feito sob bases frágeis e, depois ficou claro, na base da corrupção. Problemas de gestão e baixa produtividade fizeram os estaleiros atrasar a entrega de navios e plataformas, levando a Petrobras a cancelar parte das encomendas. O escândalo de corrupção, revelado pela operação Lava Jato, também atingiu o setor uma vez que os estaleiros, direta ou indiretamente (por meio de empresas controladoras, os grandes grupos empresariais), estiveram envolvidos no pagamento de propinas (Lima-de-Oliveira, 2016b; Netto, 2016). A queda do preço do petróleo, iniciada no último trimestre de 2014, gerou novo agravante ao setor uma vez que a Petrobras adiou, ou mesmo cancelou, alguns investimentos em exploração e produção, afetando a perspectiva de demanda interna. O resultado foi drástica diminuição no número de empregos, que em 2016 já estava abaixo do registrado em 2010.

A partir de extratos da fiscalização de conteúdo local, disponíveis no site da ANP, é possível verificar se as operadoras de petróleo estão conseguindo cumprir

os requisitos contratuais. Até novembro de 2017, havia disponíveis 410 relatórios de auditoria referentes a diversas rodadas de licitação, dos quais 130 eram referentes a blocos offshore e 280 para campos em terra. Os números comprovam que o incremento dos requisitos mínimos de CL gerou maior incapacidade de cumprimento por parte das operadoras (ver Tabela 2). Cerca de R$ 400 milhões haviam sido recolhidos pela ANP na forma de multas pelo não cumprimento de CL, dos quais 75.7% foram relativos a blocos offshore.

**Tabela 2.** Multas por não cumprimento de conteúdo local.

| Rodada | Ano | Número de auditorias | Número de multas | Percentual |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 1999 | 14 | 0 | 0,00% |
| 2 | 2000 | 17 | 0 | 0,00% |
| 3 | 2001 | 22 | 0 | 0,00% |
| 4 | 2002 | 8 | 0 | 0,00% |
| 5 | 2003 | 68 | 19 | 27,94% |
| 6 | 2004 | 79 | 60 | 75,95% |
| 7 | 2005 | 118 | 27 | 22,88% |
| AM 1 | 2005 | 12 | 0 | 0,00% |
| 9 | 2007 | 6 | 1 | 16,67% |

Fonte: Elaboração própria do autor com base em dados da ANP

A falta de competitividade de fornecedores locais, aliada a pesadas multas e à queda do preço do petróleo, teve o efeito de reduzir os investimentos no setor de petróleo no Brasil. Esse risco levou o governo a rever a política de CL. Essa reavaliação tem início por meio de um decreto (Nº. 8637/2016), ainda no governo Dilma Rousseff, que tinha por objetivo aumentar a competitividade da indústria de petróleo e propor mecanismos de apoio à inovação no setor e desenvolvimento de novos fornecedores, problemas já identificados na política de CL brasileira (Lima-de-Oliveira, 2016a; Mendonça; Oliveira, 2013). Já sob o governo Michel Temer as mudanças foram mais agudas, principalmente com a redução em 50% dos requisitos de CL.

Passados 20 anos desde a primeira rodada de licitação que abriu o mercado para empresas privadas, o desenvolvimento do setor no Brasil foi heterogêneo. Do ponto de vista da produção, o ganho foi enorme: o Brasil saltou de 718 mil

barris, por dia, de petróleo, em 1995, para 2527, em 2015 (BP, 2016). O peso do setor de petróleo, no total de investimentos do país – a formação bruta de capital fixo – cresceu de 3,5%, em 2000, para 10%, em 2013 (BNDES, 2014). Entretanto, a participação de empresas privadas na operação de petróleo foi escassa e muitos dos fornecedores da cadeia de petróleo passaram por dificuldades operacionais e financeiras que levaram a uma redução brutal no número de empregos, como no caso do setor naval. Enquanto o insucesso de operadoras privadas pode ser creditado ao risco geológico – inerente no setor de petróleo, particularmente no de águas profundas – os problemas na cadeia de fornecimento são mais complexos. Eles têm origem em uma política extremamente agressiva de CL, que ficou descasada da capacidade da demanda, e gargalos produtivos, como a baixa produtividade local. Há ainda os problemas de governança corporativa e corrupção, embora a operação Lava Jato tenha revelado que o sistema de propinas na Petrobras envolvia fornecedores de diversos países (ver Netto, 2016). O que se tem é um "copo meio cheio, meio vazio": embora a indústria nacional de petróleo esteja aquém da demanda e da capacitação esperadas pelo mercado, mostrou-se uma enorme capacidade de mobilizar capitais para o setor, com efeitos de transbordamento, ativando indústrias paralelas e fomentando o treinamento de pessoal (Campos Neto; Pompermayer, 2014).

Embora a situação brasileira não seja confortável, é diferente do modelo histórico prevalecente no México, que foi o desenvolvimento de enclave, com pouca participação de indústrias locais. Reverter tal situação é um dos objetivos da abertura do setor no México, que será abordada na sequência.

## México: da abundância ao desafio da abertura

O México é produtor tradicional de petróleo apesar de nunca ter feito parte da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Atividades de exploração e produção existem desde os primórdios do século XX e, em 1921, o México chegou a deter 25% do mercado mundial de petróleo (Haber et al. 2003). A produção era então dominada por empresas estrangeiras, como a *El Águila*, a subsidiária local da Shell. Após intenso conflito entre funcionários e empresas internacionais, o governo mexicano, então comandado pelo general Lázaro Cárdenas, expropriou a indústria de petróleo e criou a Pemex, uma das primeiras empresas estatais de petróleo do mundo (Meyer; Morales, 1990).

Como tipicamente acontece com empresas estatais de petróleo, a administração da Pemex sofreu ingerências políticas e pressões de custo. Pelo lado da receita, sucessivos governos do Partido Revolucionário Institucional (PRI) subsidiaram

derivados de petróleo para garantir alta popularidade política, reduzindo a receita em potencial da empresa. Pelo lado dos custos, o forte sindicato dos trabalhadores da Pemex ganhou, ao longo dos anos, poderes políticos, privilégios e salários incompatíveis com os ganhos de produtividade (Novelo, 1991). Em troca, o sindicato sempre apoiou políticos do PRI, inclusive com financiamento ilegal de campanha (Moreno, 2015).

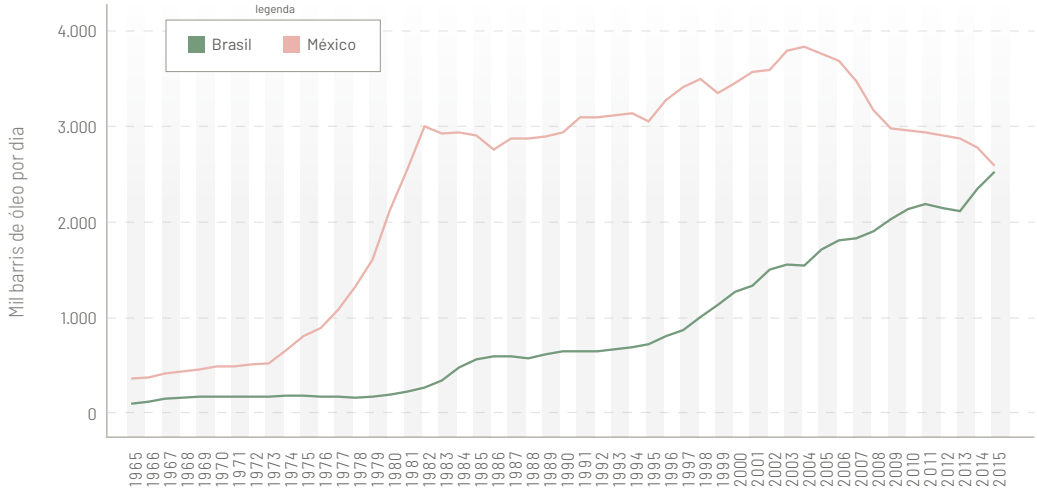
Sem recursos para investir e com uma estrutura administrativa pesada, a Pemex continuou produzindo a partir de suas reservas ao invés de as expandir. Enquanto ao tempo da expropriação as reservas eram equivalentes a 28 anos de consumo, em 1970, só eram suficientes para 18. O resultado é que, a partir da década de 1960, o México viveu uma crise energética, tornando-se um importador de petróleo (Sanchez, 1983). Diante da crise, o governo autorizou ajustes no preço da gasolina e diminuiu impostos cobrados da Pemex, liberando mais recursos para investimento. A aposta deu certo: no início dos anos 1970 são descobertos campos gigantes nos estados de Chiapas e Tabasco. Mas a sorte grande – quiçá maldição – veio com a descoberta do campo, em águas rasas, de Cantarell, feita em 1976.

Cantarell é um dos maiores campos de petróleo do mundo, com características que o fazem de baixo custo de operação. É tecnicamente simples de desenvolver e com alta produção, o que significa que é capaz de gerar muitas rendas governamentais. A opção política, feita pelo então presidente José López Portillo, que assumiu o poder exatamente em dezembro de 1976, foi desenvolver o campo o mais rápido possível, de forma a aproveitar os altos preços de petróleo que vigoravam nos anos 70 e poder, ele mesmo, gastar os recursos provenientes de exportações. Tal opção implicava em negligenciar a indústria local e importar todo o capital e conhecimento necessário para desenvolver o campo em um curto espaço de tempo – o que de fato foi feito pela Brown & Root, subsidiária da Halliburton (Pratt et al. 1997).

Em um prazo recorde de três anos Cantarell começou a produzir, aumentando abruptamente a produção mexicana (ver Figura 2). Tal prazo recorde só foi possível pela baixa complexidade de Cantarell – campos de alta profundidade, como os brasileiros, levam até dez anos para serem desenvolvidos (Inkpen; Moffett, 2011). Entretanto, o governo mexicano foi pego no contrapé: o preço do petróleo começou a cair no início dos anos 1980 e o custo da dívida a subir com o choque de juros promovido pelo banco central americano (FED), afetando o endividado governo mexicano. O resultado foi que o México iniciou a série de calotes da dívida de países da América Latina. E a indústria mexicana pouco ou nada beneficiou-se da expansão do setor petroleiro, uma vez que a política governamental tinha sido de acelerar as compras do exterior (García Páez, 1989).

O pico da produção de petróleo no México foi atingido em 2004, quando o país produziu 3,8 milhões de barris por dia – em comparação, o Brasil produziu 1,5 milhão na mesma época (BP, 2016). A partir dessa data, Cantarell começou a declinar, iniciando um novo período de crise no setor petroleiro. Em 2015, as produções do Brasil e do México tornam-se vitualmente iguais (Figura 2), mas o Brasil com tendência de crescimento e o México em direção contrária.

**Figura 2.** Evolução da produção de petróleo no México e Brasil.




## Da abertura de mercado

A perspectiva de grande crise no setor de petróleo, com alto impacto na capacidade de financiamento do governo, levou a administração recém-eleita de Enrique Peña Nieto (PRI) a propor reforma energética de peso, no México. Pouco mais de um ano após Peña Nieto tomar posse, no final de 2013, os legisladores mexicanos aprovaram uma histórica reforma no setor energético com a alteração de três artigos constitucionais (25, 27 e 28). Em agosto de 2014, todo um novo marco regulatório havia sido aprovado com a criação ou alteração de 21 leis. O novo marco estabeleceu regime concorrencial no setor petroleiro e fortalecimento de instituições de planejamento e regulação, como o Ministério da Energia e a Comissão Nacional de Hidrocarbonetos (CNH). A iniciativa, considerada há pouco como suicídio político (Huizar, 2015), foi aprovada após negociações entre os dois principais partidos do país, o PRI e o Partido da Ação Nacional (PAN), sob forte oposição do Partido da Revolução Democrática (PRD) e de setores da

sociedade civil. Apesar do apoio político majoritário e o histórico de ineficiência e corrupção da Pemex, a opinião pública posicionou-se contra a abertura: uma pesquisa de opinião pública detectou a rejeição de 57% dos mexicanos (Pew Research Center, 2014).

Para sedimentar apoio a uma reforma de alto custo político, a administração de Peña Nieto teve de refazer a coalizão política de sustentação do marco regulatório energético. Se o regime antigo era favorável aos trabalhadores da Pemex e ao seu poderoso sindicato, que extraíam altos salários e benefícios incompatíveis com o nível de produtividade e, portanto, iriam perder sob um regime concorrencial, o novo marco legal teve de buscar apoio em setores que poderiam ganhar com as mudanças. Semelhante ao processo descrito por Kingstone (1999) para reformas econômicas liberalizantes no Brasil, a adesão empresarial foi conquistada após o governo sinalizar claramente os benefícios futuros e as políticas de ajuda empresarial para adaptação ao processo de abertura. Nesse sentido, criar instrumentos para garantir a participação da indústria mexicana na futura cadeia petrolífera do país, após o fim do monopólio da Pemex, foi fundamental para legitimar a abertura e conquistar o apoio político para a sua aprovação no Congresso. E isso se deu tanto com a adoção de conteúdo local quanto via fomento de operadores de petróleo de capital mexicano.

Para um dos negociadores da reforma, o então deputado do PAN, Rubem Camarillo[7], existia receio de que, na falta de uma política de conteúdo local, as multinacionais de petróleo entrariam no México com a sua lista de fornecedores padrão, sem interesse em desenvolver a cadeia local. A promoção de regras de conteúdo local foi então vista como forma de forçar que a futura riqueza petroleira representasse maior demanda para a indústria mexicana de bens e serviços. Durante o debate da reforma energética, legisladores aumentaram o mínimo de conteúdo local exigido de 25%, como proposto pelo Executivo, para 35%. Mesmo nesse nível comparativamente baixo em relação às metas do Brasil, o índice representa desafio à capacidade produtiva do país, resultado da histórica falta de comprometimento da Pemex em desenvolver a cadeia local de fornecedores. Considerando a baixa capacidade de fornecimento imediato da indústria mexicana, a meta ganhou um prazo de cumprimento de 10 anos, devendo ser atingida em 2025, e limita-se a campos em terra e águas rasas. Campos em águas profundas ganharam meta menor (de 3% a 10%), uma vez que não há campo em operação, nesse segmento, no México, e a capacidade local é considerada quase inexistente.

De forma a resolver problemas de coordenação econômica e identificar garga-

7. Entrevista Rubem Camarillo (PAN), Cidade do México, 05-08-2015.

los, legisladores também introduziram, no marco regulatório, obrigações ao Executivo típicas de política industrial. Conforme previsto no Artigo 125 da Lei de Hidrocarbonetos[8] isso inclui: (a) mapear capacidade produtiva local; (b) criar registro de fornecedores, de forma a facilitar negócios; (c) implementar programas de apoio ao desenvolvimento produtivo, identificando e resolvendo gargalos; (d) criar conselho consultivo com a participação de entidades governamentais e empresariais para guiar as políticas públicas de desenvolvimento do setor.

De modo geral, o tema do conteúdo local no México foi tratado sob uma balança em que o governo tentou equilibrar dois objetivos antagônicos. Por um lado, havia grande preocupação de não impor metas muito ambiciosas que afastassem investidores internacionais, o que comprometeria ainda mais a produção mexicana de petróleo, já em franco declínio. Por outro, era necessário acenar com metas de conteúdo local de forma a ganhar o apoio de entidades empresariais – e de seus representantes no parlamento – e, assim, aprovar uma reforma impopular.

O outro passo para conquistar o apoio das elites empresariais foi fomentar a diversificação de grandes grupos empresariais para a operação de petróleo. Conforme já realçado na seção dedicada à análise da experiência brasileira, o risco geológico é uma importante variável em investimentos em petróleo e pode representar a diferença entre o fracasso ou a "sorte grande". O desenho das rodadas de licitação, no México, foi feito para garantir pedaços atrativos para empresas de diversos perfis: de estreantes, sem experiência, a gigantes do setor com atuação global. Isso se deu pela formação de rodadas com desafios geológicos delimitados, como exploração em águas rasas (Rodada 1.1), extração em águas rasas (1.2) e em terra (1.3) e exploração em águas profundas (1.4). Ao oferecer rodadas de extração de petróleo, em áreas de reservas já comprovadas, o Estado mexicano facilitou a entrada de novos operadores, ao apenas exigir deles eficiência operativa, eliminando o risco geológico. Particularmente a rodada de extração em áreas terrestres foi talhada para empresas estreantes: não era necessária atuação prévia no setor (apenas contratar corpo técnico com, pelo menos, 10 anos de experiência) e o capital social requerido era de apenas US $5 milhões.[9]

A Tabela 3 mostra os resultados das primeiras 41 áreas licitadas com vencedores (não desertas), em quatro leilões diferentes. A primeira empresa privada a ganhar uma licitação, na história do México, foi a Sierra Oil & Gas, empresa criada especificamente para a abertura do setor mexicano, com a participação de

8. Ley de Hidrocarburos, 11/08/2014. Disponível em http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355989&fecha=11/08/2014

9. Ver El Economista, "Dominan mexicanas en fase III de Ronda 1", Cidade do México, 02/11/2015.

ex-funcionários da Pemex, capital de investidores mexicanos, e em consórcio com a americana Talos Energy e a britânica Premier Oil. Das 41 áreas licitadas, apenas 11 não contam com empresa Mexicana como líder ou, pelo menos, consorciada: a italiana ENI e a canadense Renaissance Oil, multinacionais que ganharam leilões sem parceiros locais nas rodadas 1.1 e 1.3, e a CNOOC, Total, Statoil e Atlantic Rim, na rodada 1.4, de águas profundas. Entre as vencedoras há alguns dos poucos fornecedores de peso da Pemex, como Diavaz e Grupo R, que agora diversificam suas operações da prestação de serviço para a operação direta de petróleo. Outra boa parte dos vencedores é de empresas recentemente constituídas. Um exemplo é a Petrobal, subsidiária do Grupo Bal, do magnata da mineração Alberto Bailleres González, e que entrou associada à americana Fieldwood Energy, no bloco 4 da rodada 1.2. A Carso Oil and Gas, do magnata Carlos Slim, chegou a fazer ofertas, mas ficou abaixo das empresas ou consórcios vencedores.

**Tabela 3.** Resultados das primeiras rodadas de licitação no México.

| Rodada | Bloco | Empresa vencedora (operadora) | País de origem | Em consórcio com mexicanos? |
|---|---|---|---|---|
| 1.1 | 2 | Sierra Oil & Gas | México | Não |
| 1.1 | 7 | Sierra Oil & Gas | México | Não |
| 1.2 | 1 | ENI | Itália | N/A |
| 1.2 | 2 | Pan American Energy | Estados Unidos | Sim |
| 1.2 | 4 | Fieldwood Energy | Estados Unidos | Sim |
| 1.3 | 1 | Diavaz Offshore | México | N/A |
| 1.3 | 2 | Sistemas Integrales de Compresión | México | Sim |
| 1.3 | 3 | Consorcio Manufacturero Mexicano | México | N/A |
| 1.3 | 4 | Grupo Diarqco, | México | N/A |
| 1.3 | 5 | Strata Campos Maduros | México | N/A |
| 1.3 | 6 | Diavaz Offshore | México | N/A |
| 1.3 | 7 | Serv. de Extracción Petrolera Lifting | México | N/A |
| 1.3 | 8 | Const. y Serv. Industriales Globales | México | N/A |
| 1.3 | 9 | Compañía Petrolera Perseus | México | N/A |
| 1.3 | 10 | Geo Estratos | México | N/A |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 1.3 | 11 | Renaissance Oil | Canadá | N/A |
| 1.3 | 12 | Consorcio Manufacturero Mexicano | México | N/A |
| 1.3 | 13 | Grupo Diarqco | México | N/A |
| 1.3 | 14 | Canamex Dutch B.V | Holanda | Sim |
| 1.3 | 15 | Renaissance Oil | Canadá | N/A |
| 1.3 | 16 | Roma Energy Holdings | Estados Unidos | Sim |
| 1.3 | 17 | Geo Estratos | México | N/A |
| 1.3 | 18 | Strata Campos Maduros | México | N/A |
| 1.3 | 19 | Geo Estratos | México | N/A |
| 1.3 | 20 | Strata Campos Maduros | México | N/A |
| 1.3 | 21 | Sarreal | México | N/A |
| 1.3 | 22 | Grupo R | México | N/A |
| 1.3 | 23 | Compañía Petrolera Perseus | México | N/A |
| 1.3 | 24 | Geo Estratos | México | N/A |
| 1.3 | 25 | Renaissance Oil | Canadá | N/A |
| 1.4 | 1.1P | CNOOC | China | N/A |
| 1.4 | 1.2P | Pemex | México | N/A |
| 1.4 | 2.1P | Total | França | Não |
| 1.4 | 3.1P | Chevron | Estados Unidos | Sim |
| 1.4 | 4.1P | CNOOC | China | N/A |
| 1.4 | 1.1S | Statoil | Noruega | Não |
| 1.4 | 3.1S | Statoil | Noruega | Não |
| 1.4 | 4.1S | Petronas | Malásia | Sim |
| 1.4 | 4.2S | Statoil | Noruega | Não |
| 1.4 | 5.1S | Murphy | Estados Unidos | Sim |
| 1.4 | 5.2S | Atlantic Rim | Estados Unidos | Não |

Fonte: Comisión Nacional de Hidrocarburos (rondasmexico.gob.mx).

Ao contrário da experiência brasileira, em que a Petrobras dominou as primeiras rodadas de licitação e adquiriu áreas, sozinha ou em consórcio, a Pemex foi grande ausente – com pontuais exceções em alguns blocos em águas profundas.

As principais razões são a pouca disponibilidade de caixa para investir, uma vez que o patrimônio da Pemex, ao final de 2015, era negativo em US $77 bilhões (Pemex, 2016), e a baixa eficiência operacional da empresa. Foi a completa falência do antigo arcabouço legal e a incapacidade da Pemex em responder aos novos desafios geológicos mexicanos (principalmente águas profundas e recursos não convencionais) que levaram a uma abertura completa do setor, o que, há pouco, era inconcebível (Huizar, 2015). A Pemex, sozinha, tem poucas condições de evitar a desnacionalização do setor, mas instrumentos como metas de conteúdo local e licitações talhadas para novos operadores mexicanos foram postos em prática justamente para evitar novo domínio de multinacionais petroleiras, o que traria amargas memórias e custos políticos ainda mais altos.

## Considerações finais

Vários fatores ligam diretamente a indústria do petróleo a decisões estatais. O primeiro é a posse soberana de direitos de mineração, o que automaticamente coloca estados nacionais com potencial energético na posição de decidir como devem ser feitas a exploração e produção dos seus recursos naturais. O segundo fator é a forte presença de empresas estatais de petróleo – a forma mais comum de exploração de petróleo em países ricos em hidrocarbonetos. O terceiro fator é o arcabouço regulatório, que especifica, desde regras à exploração e produção de petróleo a padrões de meio ambiente em derivados de petróleo e segurança nas operações.

Este capítulo explorou um fator adicional, de crescente importância mas ainda pouco explorado na literatura sobre a atuação do Estado no setor de petróleo: a promoção de empresas nacionais na cadeia de valor do petróleo por meio de instrumentos regulatórios. Tal promoção abarca tanto a atividade de exploração e produção de petróleo quanto de fornecimento de bens e serviços. Particularmente na exploração de petróleo de alto custo como em águas profundas ou *shale*, quando a proporção de gastos em equipamentos e serviços especializados por barril produzido é muito maior, políticas como requerimentos de conteúdo local são adotadas com potencial de ganhos econômicos e políticos. No campo econômico, o conteúdo local visa aumentar a captura nacional dos contratos da cadeia de petróleo. Do lado dos seus benefícios políticos, tais regulamentos podem ser usados como forma de gerar empregos locais e de estimular uma associação entre políticos que promovem tal agenda regulatória e seus potenciais eleitores. Adicionalmente, empresas beneficiadas também podem retribuir parte dos benefícios por meio de doações de campanha (Lima-de-Oliveira, 2017).

A extração de petróleo por parte de empresas multinacionais tende a ser algo

politicamente sensível por conta da histórica oposição política que tal relação extrativa gera, algo conhecido como o nacionalismo de recursos naturais (Inkpen; Moffett, 2011; Manzano; Monaldi, 2008). Esse é um dos fatores, pelo lado da oferta, que levam políticos a promover empresas nacionais na cadeia de petróleo como forma de mostrar a riqueza espelhando-se por diversos setores. Os altos requisitos de capital, necessários na cadeia de valor do petróleo (tanto para operadoras quanto para fornecedores, como estaleiros), fazem com que grandes grupos empresariais nacionais, atores centrais em economias de capitalismo hierárquico (Schneider, 2013), sejam os melhores posicionados para a diversificação na cadeia de petróleo – o que, de fato, observa-se na experiência do Brasil e já na incipiente abertura mexicana, conforme análise nesse capítulo.

Pelo lado da demanda, a grande quantidade de contratos, particularmente na produção de petróleo de alto custo, e o poder do Estado de definir regras regulatórias, que podem beneficiar empresas locais (conteúdo local), criam incentivos para associações empresariais fazerem lobby por tais regras. Tanto no caso brasileiro quanto mexicano comprova-se a forte participação de associações empresariais nos debates sobre conteúdo local.

Há, entretanto, diferenças importantes entre o Brasil e o México. Enquanto a Petrobras beneficiou-se da abertura, ao fechar parcerias com empresas nacionais e internacionais e poder, assim, expandir seus investimentos em águas profundas, os desafios para a Pemex são muito maiores. A principal operadora de petróleo mexicano não possui o mesmo conhecimento em operação em águas profundas ou uma estratégia de longo prazo de fomento a pesquisa e desenvolvimento (P&D), além de ser financeiramente muito mais frágil do que era a Petrobras em 1995, quando da aprovação da Emenda Constitucional N. 9. Portanto, a Pemex enfrenta o desafio duplo de concorrência com forte restrição de capital e sem estoque de conhecimento competitivo. O parque fornecedor mexicano também está muito aquém da capacidade instalada no Brasil, o que resultou em metas de conteúdo local mais modestas e graduais. Aprendendo com os erros do Brasil, em que o uso político da Petrobras e do conteúdo local acabou resultando em uma forte contração na cadeia de petróleo, pós-operação Lava Jato e queda nos preços das *commodities*, o México pode entrar numa nova fase de sua indústria petroleira, menos ambiciosa do que a do Brasil, mas sob bases mais sólidas e com forte participação privada nacional em operadoras de petróleo.

# Referências

ANFAVEA. *Anuário da Indústria Automobilística Brasileira*. São Paulo: Anfavea, 2015.

BNDES. *Perspectivas do Investimento 2015-2018 e Panoramas Setoriais*. Rio de Janeiro: BNDES/APE/DEPEQ, 2014.

BP. Statistical Review of World Energy 2016. Available at: http://www.bp.com/content/dam/bp/excel/energy-economics/statistical-review-2016/bp-statistical-review-of-world-energy-2016-workbook.xlsx

NETO, Carlos Alvares da Silva Campos; POMPERMEYER, Fabiano Mezadre. *Ressurgimento da indústria naval no Brasil: 2000-2013*. Brasília: IPEA, 2014

EXAME. OGX faz o maior IPO da história da bolsa brasileira. 2008. Disponível em http://exame.abril.com.br/mercados/noticias/ogx-faz-o-maior-ipo-da-historia-da-bolsa-brasileira-m0161973.

FERNÁNDEZ, Eloi F. Indústria nacional de bens e serviços nos arranjos produtivos do setor de óleo e gás natural no Brasil. In GIAMBIAGI, Fábio; LUCAS, Luiz Paulo Vellozo. *Petróleo: Reforma e Contrareforma do Setor Petrolífero Brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PÁEZ, Benjamín García. *La Política de Hidrocarburos en el Proceso de Reordenación Económica*. México D.F: UNAM, 1989.

GASPAR, Malu. *Tudo ou Nada: Eike Batista e a verdadeira história do grupo X*. Rio de Janeiro: Record, 2014.

GRUNSTEIN, Miriam. *De la caverna al mercado: una vuelta al mundo de las negociaciones petroleras*. México, D.F.: Cidac, 2010.

HABER, Stephen; MAURER, Noel; RAZO, Armando. When the Law Does Not Matter: The Rise and Decline of the Mexican Oil Industry. *The Journal of Economic History*, v. 63, n. 1, 2003.

HIRSCHMAN, Albert O. *The Strategy of Economic Development*. New Haven, Conn.: Yale University Press, 1958.

HUIZAR, R. Surviving privatization in the era of neo-liberalism: A case study of Mexico's oil company (PEMEX). *The Extractive Industries and Society*, v. 2, n. 2, p. 339-351, 2015.

KOLSTAD, I.; WIIG, A. It's the rents, stupid! The political economy of the resource curse. *Energy Policy*, v, 37, n. 12, p. 5317–5325, 2009.

IBP. *Public Policies Proposal for Socioeconomic Development Through Investments in Exploration and Production Offshore – Final Report 2015*. Rio de Janeiro: IBP/Bain & Company, 2015.

IEA. *Oil Market Report (13 October 2015)*. OECD: Paris, 2015.

INKPEN, Andrew; MOFFETT, Michael H. *The Global Oil & Gas Industry: Management, Strategy & Finance*. Tulsa (OK): PennWell Corporation, 2011.

KINGSTONE, Peter R. *Crafting coalitions for reform: business preferences, political institutions, and neoliberal reform in Brazil*. University Park, PA: The Pennsylvania State University, 1999.

LAZZARINI, Sérgio G. *Capitalismo de Laços: Os Donos do Brasil e suas Conexões*. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2011.

LIMA-DE-OLIVEIRA, Renato. Resource-Led Industrial Development in the O&G Supply Chain: The Case of Brazil. *MIT-IPC Working Paper 16-002*, 2016a. Available at: http://ipc.mit.edu/sites/default/files/documents/16-002.pdf

LIMA-DE-OLIVEIRA, Renato. Petrobras: Innovation with Party Rent-Seeking. *MIT Political Science Department Research Paper* No. 2016-27, 2016b. Available at SSRN: http://ssrn.com/abstract=2836959

LIMA-DE-OLIVEIRA, Renato. The Politics of Unconventional Oil: Industrial and Technology Policy in Brazil, Malaysia, and Mexico. Dissertação de doutorado, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, MA, 2017.

MANZANO, Osmel; MONALDI, Francisco. The Political Economy of Oil Production in Latin America. *Economía*, v. 9, n. 1, p. 59–98, 2009.

MENDONÇA, Roberto Wagner; OLIVEIRA, Luiz Guilherme de. Local Content Policy in the Brazilian Oil and Gas Sectoral System of Innovation. *Latin American Business Review*, v. 14, n. 3-4, p. 271–87, 2013.

MEYER, Lorenzo; MORALES, Isidro. *Petróleo y nación (1900-1987): la política petrolera en México*. México (DF): Fondo de Cultura Económica, 1990.

MORAIS, José Mauro. *Petróleo em águas profundas – uma história tecnológica da Petrobras na exploração e produção offshore*. Brasília: IPEA, 2013

MORENO, Martín. *Los Demonios del Sindicalismo Mexicano*. Querétaro, Mexico: Santillana Ediciones Generales, 2015.

NETTO, Vladimir. *Lava Jato: O Juiz Sérgio Moro e os Bastidores da Operação que Abalou o Brasil*. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2016.

NOLAN, Peter A; THURBER, Mark. On the state's choice of oil company: risk management and the frontier of the petroleum industry. In VICTOR, David G.; HULTS, David R.; THURBER, Mark C. *Oil and Governance: State-owned Enterprises and the World Energy Supply*. New York: Cambridge University Press, 2012.

NOVELO, Victoria. *La Difícil Democracia de Los Petroleros: Historia de un Proyecto Sindical*. México (DF): Ediciones el Caballito, S.A., 1991.

PEMEX. Results of PEMEX as of December 31, 2015. 2016. Disponível em: http://www.pemex.com/en/investors/financial-information/Resultados%20anuales/Reporte_4Q15D_160502.pdf

PEW RESEARCH CENTER. Mexican President Peña Nieto's Ratings Slip with Economic Reform. 2014. Accessed June 10, 2016. http://www.pewglobal.org/files/2014/08/Pew-Research-Center-Mexico-Report-FINAL-August-26-2014.pdf

PRATT, Joseph A.; PRIEST, Tyler; CASTANEDA, Christopher James. *Offshore Pioneers:*

*Brown & Root and the history of offshore oil and gas*. Houston: Gulf Publishing Company, 1997.

QUINTANS, Luiz Cezar P. *Conteúdo local: a evolução do modelo de contrato e o conteúdo local nas atividades de E&P no Brasil*. Rio de Janeiro: IBP/Freitas Bastos Editora, 2010.

RANDALL, Laura. *The Political Economy of Brazilian Oil*. Westport, CT: Praeger Publishers, 1993.

RAYMOND, Martin S.; LEFFLER, William L. *Oil and Gas Production*. Tulsa (OK): Penwell, 2006.

RICARDO, David. *The works and correspondence of David Ricardo. V.1: On the principles of political economy and taxation*. Liberty Fund: Indianapolis, 1821 [2004].

ROSS, M. L. *The Oil Curse: How petroleum wealth shapes the development of nations*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2012.

SANCHEZ, R. A. Oil boom, a blessing for Mexico? *GeoJournal 7.3*, p. 229-246, 1983.

SECRETARÍA DE ENERGÍA (SENER). *Diagnóstico: Situación de Pemex*. México (DF): Sener and Pemex, 2008.

SCHNEIDER, Ben Ross. *Hierarchical capitalism in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2013.

VICTOR, David; HULTS, David R.; THURBER, Mark. Introduction and overview. In VICTOR, David; HULTS, David R.; THURBER, Mark. *Oil and Governance: State-owned Enterprises and the World Energy Supply*, New York: Cambridge University Press, 2012.

ZUCKERMAN, Gregory. *The Frackers: The Outrageous Inside Story of the New Billionaire Wildcatters*. New York: Penguin, 2013.

CAPÍTULO

# 8

# Grupos de interesse e trajetórias de desenvolvimento no Brasil e Chile[1]

*Fernanda Cimini*
*Manoel Leonardo Santos*
*João Victor Guedes-Neto*

A experiência de desenvolvimento, no contexto latino-americano, carrega marcas de duas correntes, tradicionalmente antagônicas do pensamento econômico: a trajetória desenvolvimentista, que teve seu auge no pós-II Guerra, e a trajetória liberal, inaugurada nos anos 1970, com ápice na década de 1990. É somente nos anos 2000 que ambas as trajetórias parecem encontrar lugar comum, quando há o reconhecimento, por parte de vários governos latino-americanos, da necessidade de conciliar princípios do mercado com intervenção estatal. Enquanto, no Brasil, essa nova trajetória tem sido interpretada como uma virada "neodesenvolvimentista" (Bresser-Pereira; Theuer, 2012; Diniz; Boschi, 2011; Diniz, 2011; Mattei, 2013; Paulo; Bastos, 2012; Saad-Filho, 2011; Delgado, 2010; Tapia e Giesteira, 2010),[2] no Chile, esse modelo aproximar-se-ia mais a uma inflexão do modelo liberal, rumo a um "neoliberalismo pragmático" (Silva, 2009).

Mas, ainda que seja possível identificar inúmeros elementos comuns a essa nova trajetória trilhada pelos países latino-americanos, permanecem diferenças significativas, revelando que a região está longe de convergir para um modelo homogêneo. O capítulo analisa as diferentes trajetórias trilhadas por Chile e Brasil,

1. Gostaríamos de agradecer os valiosos comentários de Roberta Rodrigues (UFF) e Antoine Maillet (UCHILE).

2. O termo "neodesenvolvimentismo" está longe de ser consensual para designar o modelo de desenvolvimento adotado pelo Brasil na última década. Para uma melhor compreensão da miscelânea de conceitos que permeia o debate, ver trabalho de Rodrigues (2016), capítulo 1 deste volume.

quanto ao papel do estado na economia. O capítulo parte da premissa de que as instituições domésticas de representação de interesses importam na forma como os governos conduzem suas estratégias econômicas, já que elas servem como importantes mediadores da interação entre estado e mercado.

Ao comparar diferentes modelos de economia política, o trabalho incorre, inevitavelmente, no reducionismo implícito ao nacionalismo metodológico, ao desconsiderar as variedades setoriais e subnacionais, existentes nos países (Maillet, 2015a, Maillet, 2015b). Conforme observado por Maillet (2015a), a noção de "modelos" simplifica demasiadamente a complexidade e a diversidade de um sistema econômico, social e político. Contudo, a proposta de utilizar-se um modelo de capitalismo nacional como unidade de análise predominante, tem por objetivo ressaltar as similaridades observadas em um determinado arranjo institucional e, ao mesmo tempo, possibilitar o contraste entre diferentes trajetórias latino-americanas. Por isso, a estratégia metodológica, adotada neste trabalho, privilegia as fronteiras nacionais como principais contornos de referência da interação entre estado, mercado e sociedade.

Além desta introdução e das considerações finais, o capítulo está organizado em três seções. A primeira analisa os modelos de desenvolvimento de Brasil e Chile a partir da dualidade entre desenvolvimentismo e liberalismo. A segunda seção apresenta o dilema da autonomia inserida, proposto por Peter Evans (1985), para lançar luz sobre os desafios que permeiam a implementação de projetos de desenvolvimento, em particular, a influência de atores estratégicos nas agendas econômicas. A terceira seção analisa a representação de interesses empresariais, nesses países, em relação ao grau de porosidade da burocracia estatal e à articulação da elite econômica para influenciar a agenda de desenvolvimento. O capítulo conclui que, apesar de seguirem trajetórias e desenhos institucionais distintos, em ambos os casos, o modelo de desenvolvimento adotado converge com os interesses das elites empresariais.

## Pós-Consenso de Washington e novos caminhos de desenvolvimento: Brasil e Chile

Brasil e Chile são países que, apesar da enorme diferença de magnitude, enfrentam desafios sociais e econômicos similares. Ambos os países ainda não conseguiram superar a chamada "armadilha das rendas médias" e, embora o Chile tenha conseguido alcançar um *PIB per capita* superior ao brasileiro, ainda mantem níveis elevados de desigualdade. No plano econômico, tanto Brasil quanto Chile têm suas exportações concentradas em *commodities* minerais e agrícolas,

não tendo conseguido ingressar, competitivamente, em indústrias intensivas em tecnologia e conhecimento. Consequentemente, ambos os países apresentam trajetória de desenvolvimento marcada pela dependência do capital externo e elevada vulnerabilidade às oscilações internacionais.

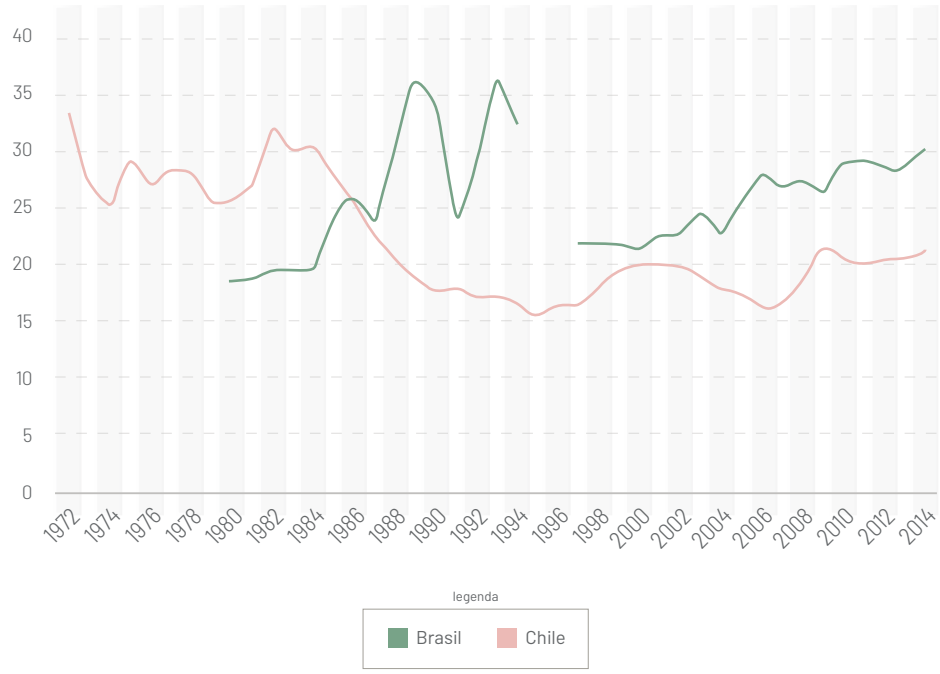
Diante do desafio de redução da dependência internacional, ambos os países adotaram estratégias de industrialização por substituição de importações, durante boa parte do século XX, visando à proteção das indústrias nascentes ao fortalecimento de uma burguesia nacional, capaz de levar a cabo o processo de acumulação de capital. Nesse período, o estado assumiu a tarefa de indução do investimento privado, atuando tanto na provisão de infraestrutura, quanto, ativamente, no setor produtivo, por meio das empresas estatais. No plano social, foi possível avançar no atendimento às necessidades básicas da vida urbana, principalmente, na alfabetização e melhoria das condições de saúde da classe trabalhadora.

Contudo, os projetos desenvolvimentistas, levados a cabo em toda região, não tardaram a dar sinais de esgotamento. O desejo de atender às demandas da população urbana era incompatível com o orçamento limitado dos governos. No momento em que os cofres públicos chegaram ao seu limite, encerrou-se também a boa vontade do capital estrangeiro em financiar os projetos de modernização e industrialização, iniciados nas décadas anteriores. A crise da dívida, que se instalou nos anos 1980, solapou grande parte das conquistas alcançadas no período desenvolvimentista e abriu caminho para a propagação do pensamento neoliberal por toda a América Latina.

Brasil e Chile vivenciaram trajetórias de liberalização distintas. Enquanto, no Chile, a dinâmica de esgotamento do modelo nacional-desenvolvimentista e a virada neoliberal ocorreram sob os auspícios do governo autoritário de Pinochet, no Brasil, o neoliberalismo ganhou espaço pela via democrática. Mas, curiosamente, enquanto no Chile a transição democrática e a ascensão, ao poder, de governos de centro-esquerda (coalização da *Concertación*) não levaram à ruptura do modelo econômico, no Brasil, a troca de partidos políticos (PSDB/PT) foi suficiente para levar a uma inflexão da trajetória neoliberal. Não por acaso, a literatura associa ambos os países a modelos distintos de desenvolvimento: enquanto o Chile manteve-se em um caminho de *neoliberalismo pragmático*, o Brasil ingressou em uma trajetória *neodesenvolvimentista*.

A diferença entre ambos os países, quanto ao papel do Estado, é marcante no que diz respeito ao tamanho do gasto público em relação ao PIB: enquanto o Chile mantém, desde os anos 80, uma trajetória de retração do estado, o Brasil vivenciou processo de expansão, com o gasto público saltando de 21,3%, em 2000, para 30%, em 2014 (gráfico 1).

**Gráfico 1.** Gasto Público % PIB




Fonte: Elaboração própria a partir de dados do World Bank (http://data.worldbank.org/indicator/GC.XPN.TOTL.GD.ZS?contextual=default&end=2014&locations=CL&start=1980).

A seguir, discutimos, sumariamente, alguns elementos que marcam as trajetórias de desenvolvimento nos dois países.

## Chile

Prevalece consenso, na literatura, de que a virada neoliberal chilena teria sido muito mais profunda e radical do que no Brasil, pois contou com o aparato da repressão ditatorial para a sua implementação (Campero, 2003; Cypher, 2007; Silva 2009; Etchemendy, 2014). Entre 1975 e 1985, o Chile experimentou o auge da ortodoxia neoliberal. Sob influência dos *Chicago boys*[3], a economia chilena moveu-se rapidamente para a abertura comercial e desregulamentação financei-

3. Nome atribuído ao grupo de economistas liberais chilenos, responsável pela formulação da política econômica, no curso do governo de Augusto Pinochet. A maioria desses economistas foi de estudantes de pós-graduação, na Universidade de Chicago.

ra. Ao mesmo tempo em que essa estratégia estimulava setores ligados à produção exportadora, principalmente agrária e mineral, eliminava produtores orientados para o abastecimento do mercado interno. Consequentemente, grupos econômicos nacionais que não conseguiram ingressar em setores competitivos internacionalmente colapsaram, e o país vivenciou processo de desindustrialização.

Mas, os efeitos gerados sobre a economia não foram os esperados: a dívida externa atingiu o seu auge e o déficit comercial já passava de 70% do valor das exportações (Cypher, 2007). Temendo a perda de apoio das elites empresariais chilenas, que se sucumbiam diante da concorrência internacional, Pinochet começou a rever seus impulsos neoliberais, dando início ao chamado neoliberalismo pragmático, ainda em meados dos anos 1980. Com isso, o estado chileno ganhou maior relevância na adoção de medidas corretivas, como o empréstimo de recursos públicos para empresas em situação de risco, uso de bandas de preço nos mercados agrários e desenvolvimento de ferramentas de fomento industrial, direcionadas para setores prioritários (Ríos-Núñez, 2013).

No início dos anos 1990, quando governos eleitos democraticamente assumem o poder, a economia chilena já havia se recuperado da crise da década anterior, e encontrava-se muito mais estável que a dos demais países da região que, naquele momento, iniciavam seu processo de abertura econômica. Enquanto o Brasil caminhava rumo ao aprofundamento do modelo neoliberal, o Chile recuperava-se da era da ortodoxia radical, resgatando instituições estatais que haviam sido severamente debilitadas no governo de Pinochet, mas sem confrontar a preponderância da economia de mercado.

Curiosamente, o fim do regime ditatorial e a ascensão de governos de centro-esquerda não levaram à ruptura do modelo neoliberal chileno. É verdade que existem diferenças significativas em relação às políticas sociais adotadas no período da ditadura e no período democrático, mas, em termos de condução da política macroeconômica e das estratégias de fomento, houve continuidade (Gwynne; Kay, 1997 *apud* Ríos-Núñez, 2013; Maillet, 2015a; Maillet, 2015b). Nesse período, o Chile era visto, por muitos, como o modelo liberal a ser seguido pelos demais países latino-americanos por ter encontrado o "equilíbrio" entre estado e mercado, comparável até mesmo aos tigres asiáticos. O grande entusiasmo girava em torno das novas indústrias de exportação, baseadas em recursos naturais, e das novas empresas no setor de serviços, que apoiavam o processo de internacionalização. Muitos chegavam a sustentar que o Chile havia finalmente iniciado o processo de sofisticação da sua matriz produtiva (Montero, 1997 *apud* Cypher, 2007).

Durante os anos 1990, o modelo neoliberal pragmático contou com grande

apoio popular e político. A estratégia adotada pelo governo *Concertación* foi conciliar a economia de mercado com um compromisso de inclusão política e socioeconômica das classes então excluídas. A expansão do bem-estar social foi possível por meio de aumento dos impostos corporativos e das taxações sobre riqueza, feitas logo no momento após a redemocratização. Outra medida adotada pelo governo *Concertación* foi a criação de um complexo de agências governamentais, que dialogavam com, praticamente, todos os setores da sociedade civil organizada (Silva, 2009). Com isso, o Chile avançava no modelo liberal, mas sem descuidar do atendimento às demandas sociais da população.

Contudo, a partir de 1995, a economia chilena adentra uma "zona de vulnerabilidade", quando é surpreendida pela crise asiática, em 1997-1998 (Ffrench-Davis, 2002). A rápida deterioração das contas externas fez cair por terra o otimismo de que o Chile havia superado sua condição de dependência e vulnerabilidade às oscilações internacionais, otimismo esse que fazia avançar os processos de liberalização financeira.

> De este modo, cuando la crisis asiática se hizo sentir en 1998, con un fuerte deterioro de los términos del intercambio, la economía chilena había acumulado desequilibrios importantes, que incluían una apreciación real de 16% entre 1995 y octubre de 1997, y un déficit en cuenta corriente de 5,7% del PIB en 1996-1997 (comparado con 2,5% del PIB en 1990-1995).(Ffrench-Davis, 2002, pg.84)

A resposta à crise asiática levou a uma acentuação do neoliberalismo pragmático, no sentido de aumentar o controle dos fluxos financeiros e ampliar os incentivos à exportação. A partir deste momento (1997-1998), o estado chileno passou a desempenhar papel crucial na promoção das exportações, principalmente no fomento a novos setores econômicos por meio de subsídios de exportação, financiamento à exportação, compensações financeiras e isenção fiscal. A estratégia adotada pelo governo chileno foi trabalhar junto ao setor privado para conduzir um processo de diversificação econômica, sem que fossem ignoradas as vantagens comparativas locais. Com isso, o Chile consolidou-se como uma economia agroexportadora, mantendo taxas de crescimento constantes (Sabel et al. 2012).

Foram quase quinze anos até que o modelo liberal começasse a ser seriamente questionado (Cypher, 2007; Silva, 2009). Em meio a manifestações populares, estudantes, trabalhadores e militantes da esquerda passaram a criticar, duramente, a coalizão de partidos *Concertación*, então em seu quarto mandato, por sua fidelidade ao modelo liberal. Apesar da pobreza ter caído consideravelmente, desde a

ascensão dos governos centro-esquerda,[4] a concentração de renda só aumentava. O modelo agroexportador também passou a ser criticado por conduzir a economia chilena a um processo de reprimarização e desindustrialização, afastando-se da fronteira de produção tecnológica.

Outra crítica dirigida ao modelo liberal chileno está na forte proximidade entre governo e entidades patronais dos setores industrial, financeiro e agrícola, que criaria um *bias* na relação capital-trabalho, favorecendo o primeiro (Silva, 2009). As entidades de classe chilena são consideradas o grupo de interesse econômico mais poderoso do Chile e, ironicamente, esse poder fortaleceu-se no período dos governos democráticos de centro-esquerda. Já o movimento trabalhador do Chile, que havia sido desmobilizado durante o governo Pinochet, foi ainda mais enfraquecido com o processo de desindustrialização e as políticas de flexibilização do trabalho, durante os anos 1990 e 2000. Consequentemente, apesar dos vínculos políticos das centrais sindicais com os partidos da *Concertación*, as demandas trabalhistas raramente eram atendidas e encontravam forte resistência no Congresso (Silva, 2009). Nesse sentido, o modelo liberal chileno caracteriza-se por um distanciamento tanto no plano econômico, quanto no plano social, chancelado pelo empresariado.

## Brasil

No Brasil, a transição entre desenvolvimentismo e neoliberalismo seguiu trajetória similar a outras economias latino-americanas. A virada neoliberal ocorreu na esteira do Consenso de Washington, já nos anos 1990, e sob os auspícios de governos eleitos democraticamente, tendo início no governo Fernando Collor de Melo (1990-92), e sendo efetivamente implementada na administração de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Ao contrário do Chile, onde Pinochet dispunha dos meios políticos para avançar na liberalização, FHC encontrava resistências dentro do próprio governo. Segundo Bresser-Pereira e Theuer (2012):

> Em sua administração (1995-2002), dois modelos econômicos estavam competindo dentro do próprio governo: o modelo neoliberal e um modelo desenvolvimentista. A corrente neoliberal, que foi dominante, deu prioridade para a estabilização de preços, definiu altas taxas de juros,valorizou o reale não ofereceu incentivos diretos para o setor industrial (Sallum Jr., 1999, p. 33).

4. A pobreza foi reduzida de 40% da população chilena, em 1990, para 17,5%, em 2006, o índice de indigentes passou a ser inferir a 5%. (Silva, 2009).

> [...] Um outro grupo dentro do governo defendia uma espécie de liberal-desenvolvimentismo, exigindo a depreciação da moeda, taxas de juros mais baixas e uma menor dependência de capital estrangeiro para equilibrar a balança de pagamentos, mas o presidente não seguiu esta linha de ação. (Bresser-Pereira; Theuer, 2012, p. 818).

Com o prevalecimento da corrente neoliberal, o Brasil embarcou nas reformas liberalizantes. Abertura comercial, privatização de grande número de empresas estatais e mudanças regulatórias sobre os investimentos – para mencionar pontos fundamentais do conjunto de reformas[5] – conferiram, ao setor privado, uma nova dinâmica. O fortalecimento do modelo neoliberal, contudo, não silenciou o modelo desenvolvimentista.

Prevalece consenso, na literatura, de que a própria liberalização teria sido fortemente orientada pelo estado, no sentido de que, embora as reformas aproximassem o país de uma economia de mercado, o peso do estado, na economia, continuou relevante (Bresser-Pereira, 1999; Boschi; Lima, 2002; Leopoldi, 2002; Etchmendy, 2011). Assim, as reformas pró-mercado mantiveram importantes legados institucionais de coordenação econômica, preservando espaços de atuação estatal em assuntos estratégicos.

O BNDES, por exemplo, teve papel crucial no processo de liberalização ao conduzir as privatizações e, ao mesmo tempo, garantir a continuidade do crédito subsidiado, como medida compensatória às empresas em situação de dificuldade. Mas, a atuação do estado não impediu a falência de empresas que não conseguiram ser competitivas. Ao contrário, as reformas econômicas provocaram profunda desestabilização da estrutura econômica, herdada das décadas anteriores, atingindo diretamente a indústria nacional.

Nesse momento, a economia brasileira experimentou a retração da indústria, provocada pelo fechamento de empresas, falências, fusões e aquisições, em setores tradicionalmente marcados pelo protagonismo na economia nacional. Ao mesmo tempo, a entrada maciça de investimentos externos diretos traduziu-se em reestruturação dos parques industriais e da própria estrutura produtiva do país, com a atuação de multinacionais em setores diversificados. O setor bancário também ganhou proeminência, no cenário nacional, com a abertura do mercado financeiro e a entrada de investidores estrangeiros.

O início das reformas contou com amplo apoio do empresariado, já que ofereceriam vantagens relevantes de curto prazo, como aumento da competividade e estabilidade econômica. Mas, à medida em que as reformas liberais avançavam,

5. Ver: Delvin; Moguillansky, 2011; Rodrik, 2004

acentuavam-se as divergências entre os grupos econômicos quanto ao ritmo e intensidade das reformas, evidenciando os "perdedores" e os "vencedores" da nova dinâmica de mercado.

Entre os perdedores, estavam aqueles que viram seus segmentos minguarem e acabaram por ter seus negócios extintos. Apesar de ser favorável às medidas de estabilidade econômica, esse grupo demandava agenda concreta de políticas industriais que abrangesse políticas setoriais, comércio exterior, desenvolvimento tecnológico, estímulo à regionalização, dentre outros tópicos ligados à indústria (Tapia; Sarti, 2002).

Já do lado dos vencedores, encontravam-se aqueles empresários que viam, nas reformas econômicas, oportunidades para expansão de seus negócios, e os que teriam conseguido expandir sua participação acionária e, com isso, ampliar seu capital, no período pós-privatização.

Portanto, o apoio às reformas econômicas foi sendo progressivamente substituído pela clivagem entre ganhadores e perdedores – uma clivagem não mais ideológica, mas pautada nos ganhos e perdas concretos, dos diferentes segmentos. Tal clivagem contribuiria para acentuar a competição entre os modelos liberais e desenvolvimentistas, ao mesmo tempo em que os últimos ganhavam força política (Diniz; Bresser-Pereira, 2013).

O crescente descontentamento com as reformas liberais, associado ao fraco crescimento econômico, no governo FHC, favoreceram, então, a eleição do candidato de centro-esquerda, Luiz Inácio Lula da Silva, para a presidência, em outubro de 2002. Apesar da hesitação trazida pela mudança de um governo neoliberal para um governo de centro-esquerda, o presidente Lula preservou o *status quo* da economia de mercado, inaugurada no governo anterior: embora o programa de privatizações tivesse sido interrompido, Lula não nacionalizou empresas privatizadas e manteve linha de continuidade com as medidas de liberalização comercial, financeira e monetária, sem grandes sobressaltos. Durante as duas administrações de Lula, não houve controle de preços nem aumento significativo de taxação sobre renda ou sobre remessa de lucros para o exterior. O Banco Central manteve sua autonomia e o governo manteve a preocupação com o equilíbrio fiscal.

No entanto, ainda que o novo governo desse continuidade à economia de mercado, a gestão seria marcada pela mudança de rota em direção a uma agenda neodesenvolvimentista.[6] A trajetória do BNDES, por exemplo, reflete uma das

6. Importante mencionar que a atribuição da agenda neodesenvolvimentista ao governo Lula ganhou grande projeção com os trabalhos de Bresser-Pereira, Eli Diniz e Renato Boschi. No entanto, a ideia do "neodesenvolvimentismo" não se reduz à plataforma do governo Lula. Monteiro (1998), por exemplo, chama atenção para traços neodesenvolvimentistas no início das reformas

adaptações institucionais centrais, da agenda desenvolvimentista, no fomento ao setor privado. Com o fim do programa de privatizações, o BNDES voltou a assumir papel central na concessão de crédito subsidiado, expandindo sua carteira de clientes beneficiários. Dentre os demandantes de crédito do BNDES, encontravam-se, não só os novos empresários que precisavam expandir seus negócios, como, também, a elite industrial, "sobrevivente" das reformas e que, naquele momento, precisava reerguer seus parques industriais.

Outro indicativo de que uma nova agenda desenvolvimentista estaria em formação está na combinação de políticas fiscais e monetárias com políticas de estímulo à industrialização. A continuação de medidas que privilegiavam os interesses do mercado financeiro, tais como controle cambial, taxas de juros e superávit fiscal, era sinal claro de que a nova elite financeira não poderia ser desprezada. Mas, por outro lado, medidas de apoio à industrialização apontavam para a reincorporação da indústria nas estratégias de governo. A industrialização voltaria a ser o cerne da estratégia de desenvolvimento, tal como reiterado e enfatizado pelo discurso cepalino, nos anos 50, mas com a preocupação de integração do país às dinâmicas financeiras globais.

Segundo Bresser-Pereira (2012), diferentemente do velho-desenvolvimentismo, a nova versão em construção reconhece o papel estratégico do estado, mas, também, assume a relevância do setor privado na decisão de investimentos de médio e longo prazo. A começar, o novo-desenvolvimentismo concilia o interesse da indústria nacional com as demandas trazidas pelo mercado globalizado, reduzindo as barreiras protecionistas, amplamente adotadas durante o modelo de substituição de importações, em prol de uma postura mais competitiva de internacionalização. Mais importante, o novo-desenvolvimentismo baseia-se em uma estratégia de crescimento econômico combinada com a busca pela equidade social, por meio do estimulo ao consumo e fortalecimento do mercado interno.

Assim, em claro contraponto ao velho nacional-desenvolvimentismo, a plataforma inaugurada pelo governo petista descartava o modelo de substituição de importações ao aceitar níveis mais elevados de competição internacional, mas, ao mesmo tempo, privilegiava o mercado doméstico por meio de políticas de fomento à demanda. Essa plataforma rapidamente conquistou o apoio da elite industrial, que havia sido marginalizada durante a plataforma liberal.

Contudo, um olhar atento para o panorama da estrutura econômica, durante

---

liberais. Segundo Monteiro, a privatização da indústria siderúrgica, entre os anos 1990-1994, "representou uma estratégia deliberada de um estado neodesenvolvimentista para implementar uma política industrial" (Monteiro, 1998, p. 27).

os últimos 20 anos (1990-2010), revela que nem as reformas liberais, nos anos 1990, nem o retorno do estado ao marco do intervencionismo, nos anos 2000, conseguiram transformar qualitativamente as dinâmicas econômicas no Brasil: o país continua exportador de *commodities* e de bens de baixa e média intensidade tecnológica e a riqueza continua concentrada em restrito rol de grandes grupos econômicos. Ademais, ao se observar a escala de desenvolvimento, em nível global, o país não conseguiu sair da posição de "economia de renda média", o que significa dizer que o crescimento econômico, obtido nas últimas décadas, não se traduziu no aumento significativo da renda per capita da população.

## Capacidades estatais, grupos de interesses e modelos de desenvolvimento

Cada vez mais prevalece, na literatura, o reconhecimento da relevância do estado em processos de *catching up* de países economicamente atrasados, embora um consenso sobre como deve ser sua atuação esteja longe de ser alcançado. Em *Bringing the state back in*, Peter Evans (1985) teoriza a intervenção estatal como um dilema de equilíbrio entre autonomia para ação e pressão política de diferentes segmentos econômicos. Na visão de Evans, esse dilema expressa-se da seguinte forma: quanto maior a autonomia do estado, maior a efetividade da intervenção estatal; mas, quanto maior a intervenção estatal, maior a propensão de o estado tornar-se uma arena de conflitos dos diferentes segmentos econômicos e, por consequência, maior o risco de ter sua autonomia reduzida. Ou seja, para que o estado possa ser eficiente em suas intervenções, é necessário que haja autonomia de ação, mas, ao mesmo tempo, essa autonomia precisa ser equilibrada pelo jogo de forças entre os diferentes segmentos econômicos para que o estado não se torne um "balcão de atendimento" a demandas setoriais e fragmentadas.

A preocupação por trás desse dilema está na capacidade do estado para implementar projetos nacionais de desenvolvimento, capazes de transformar a estrutura econômica de uma determinada nação. Projetos de caráter desenvolvimentista, conduzidos por agentes estatais, baseiam-se em horizonte de longo prazo, pois as mudanças são quase sempre graduais, lentas e complexas. Por isso, para exercer papel estratégico no processo de desenvolvimento, o aparelho estatal precisa ser forte, sólido e amplo. Ao mesmo tempo, o estado não pode menosprezar os interesses dos principais atores econômicos, por correr o risco de enfrentar resistências para as reformas necessárias.

A resposta a esse dilema estaria no conceito de "autonomia inserida", que introduz a noção de *embeddeness* (inserção), para lançar luz sobre os diferentes graus

de articulação entre estado e agentes econômicos, nos processos de mudança estrutural (Evans, 1995).

As experiências de desenvolvimento com êxito, como ilustrado pelos países asiáticos, conseguiram conciliar a atuação do estado, por meio da oferta de crédito subsidiado, proteção tarifária e medidas voltadas para ampliar a produtividade e a inovação, com conexões virtuosas com o empresariado; mas, nem todos os estados tiveram o mesmo êxito.

Na América Latina, parece haver dificuldade estrutural para que os estados assumam um papel desenvolvimentista. Na esteira do trabalho de Evans (1985), essa dificuldade pode ser analisada tanto pela ótica das capacidades estatais, necessárias para a condução de políticas públicas sociais e econômicas (autonomia), quanto pela ótica da formação e articulação de interesses, que servem de *input* e fonte de legitimidade para a atuação do estado (inserção).

No que tange às capacidades estatais, prevalece um consenso, na literatura, de que Chile e Brasil seriam os países que mais avançaram na consolidação de capacidades administrativas, fiscais e políticas, necessárias para o bom funcionamento da máquina pública, em relação aos demais países da região (Stein et al, 2005; Pereira et al, 2011 apud Schneider, 2013). Desde a redemocratização, tanto o Chile quanto o Brasil fizeram importantes progressos na melhoria de sua capacidade de governança e modernização do setor público.

O Chile, a despeito de ter seguido uma orientação de política econômica menos intervencionista, mantém capacidades institucionais relevantes para avançar em políticas de estado. Pode-se citar, como exemplo, o fundo de estabilização econômica e social (FEES),[7] alimentado a partir das rendas de exportação de cobre, cujo objetivo é reduzir a volatilidade do orçamento público com as oscilações no preço internacional. Outro exemplo de capacidade institucional chilena está na *Corporación de Fomento de la Producción de Chile* (CORFO), criada ao final dos anos 30 para fomentar o processo de industrialização no país. Após a crise de 1982-85, a CORFO teve papel crucial no financiamento a setores exportadores, contribuindo diretamente para criação de vantagens comparativas na indústria florestal.

Outras duas instituições merecem destaque no apoio estatal conferido ao setor produtivo chileno: o *ProChile*, criado em 1974, para ajudar o setor privado a inserir-se no mercado internacional, e a *Fundación de Chile*, criada em 1976, por ex-dirigentes da CORFO para promover o setor industrial. No plano social, o Chile também desenvolveu importantes capacidades para implementar políticas de combate à pobreza, principalmente, sob o comando do Governo *Concertación*,

7. Ver: http://www.hacienda.cl/fondos-soberanos/fondo-de-estabilizacion-economica-y.html

como o programa de transferência de renda Chile Solidário, lançado em 2004, pelo governo de Ricardo Lagos e, posteriormente, ampliado por Bachelet (Pribble; Huber, 2010). O desenvolvimento dessas capacidades, no entanto, não foi acompanhado de maior intervencionismo estatal, já que o Chile tem inibido o aumento do gasto público. Não por acaso, em termos de escala, tanto o financiamento proporcionado pela CORFO, quanto os programas sociais mantem-se em níveis muito baixos quando comparados à atuação do estado brasileiro.

O Brasil também avançou na institucionalização de sua "estatalidade" (Diniz, 2013). A constituição de 1988 não somente delegou novas responsabilidades ao estado como, também, universalizou direitos sociais como a educação fundamental, a saúde básica e a assistência social. Com isso, o estado passou a ter o dever de investir na universalização do acesso da população a esses bens públicos, em todo o território nacional. No setor produtivo, o estado brasileiro mantém importantes mecanismos de intervenção. O BNDES, por exemplo, destaca-se em função de seu papel indutor de desenvolvimento e formulador de políticas industriais, juntamente com outros bancos públicos, como o Banco do Brasil e a Caixa Econômica. Também destacam-se empresas estatais, como a Petrobras e a Embrapa, que contribuíram diretamente para que o país ganhasse vantagens comparativas nos setores de exploração de gás e petróleo e produção agrícola, respectivamente.

Contudo, no que tange ao arranjo societal, necessário para engendrar a ação estatal, o diagnóstico, comumente apresentado para a região, é de que a elevada desigualdade criaria profundas assimetrias na conformação dos atores estratégicos que, de fato, influenciam a formulação de políticas de desenvolvimento. Apesar da criação de fóruns, conselhos e outros mecanismos de articulação entre setor público e a sociedade civil, grande parte das relações estabelecidas ainda se dá de forma assimétrica, privilegiando os poucos grupos organizados que possuem canais diretos e informais de comunicação com o estado.

Em contextos de elevadas assimetrias sociais e econômicas, é de se esperar que os interesses dos mais ricos prevaleçam, afinal, que as elites econômicas possuem vantagens estruturais em relação aos demais grupos sociais é uma premissa aceita, não só por marxistas, mas por grande parte das teorias que analisam a relação entre estado e empresariado. O ponto discutível, no entanto, diz respeito à capacidade das elites empresariais para traduzir a sua influência em projetos que favoreçam, diretamente, os seus negócios. Se as preferências dos grupos econômicos sempre prevalecem, como explicar o avanço das reformas liberalizantes, que afetou diretamente a sobrevivência da indústria chilena, à época do Governo Pinochet? Ou, como explicar a continuidade de gargalos estruturais que impedem

a melhoria da competitividade das empresas brasileiras frente à concorrência internacional? Estariam as elites econômicas chilenas e brasileiras satisfeitas com a trajetória de desenvolvimento adotada em seus países?

Schneider (2013) observa que a elite empresarial, nos países latino americanos, tem sido amplamente beneficiada por políticas promovidas pelo estado, mas que essas políticas nem sempre são resultado do *lobby* direto das empresas, nem mesmo da concessão do governo à pressão dos grupos empresariais. Na visão do autor, a relação entre estado e empresariado é permeada por pontos de tensão, principalmente na relação capital-trabalho, onde a ação sindical impõe resistência à flexibilização das leis trabalhistas, e na questão tributária, em que há tensão perene entre setor privado e governo. Nessas agendas, o poder econômico do empresariado é contrabalançado por pressões de outros grupos sociais, incluindo dos próprios burocratas da máquina pública.

Mas, na análise de Schneider, não são nessas agendas que as preferências do empresariado são verdadeiramente confrontadas. Segundo o autor, existiria uma agenda "silenciosa" de políticas que atende os principais interesses das elites empresariais. Essa agenda que, por muito tempo, ficou silenciada no debate público, envolve as principais questões de proteção e fomento aos negócios da elite empresarial, tais como acesso a financiamento de longo prazo, políticas de fusão e aquisição, regulamentação da mídia, políticas de fomento à inovação, políticas de fomento à exportação e formação de "campeões nacionais", entre outros. Tais políticas criariam um viés favorável aos setores econômicos em que atuam os principais grupos empresariais das economias latino-americanas. Nas palavras de Schneider (2013, p. 153): "*Where their interests [business groups] are strong is in the "quiet politics" of various forms of regulation in financial and product markets that shore up their privileged market positions and raise barriers to entry*".

Essa dinâmica silenciosa de favorecimento às elites empresariais, por sua vez, cria constrangimentos para que países, como Brasil e Chile, avancem em uma trajetória de desenvolvimento mais inclusiva e conectada à fronteira da produção tecnológica. A começar, os negócios favorecidos por essas elites pouco contribuem para o aumento da oferta de empregos de alta-qualificação, por serem atividades de baixa intensidade tecnológica. Consequentemente, os incentivos para educação de qualidade permanecem baixos e, aqueles que se qualificam, acabam não obtendo o retorno esperado por seu nível de qualificação. Além disso, negócios em setores tradicionais absorvem boa parte das políticas de fomento ofertadas pelo setor público, criando barreiras de entrada que dificultam o fortalecimento de atividades econômicas que favoreceriam o aumento da renda e *upgrade* tecnológico.

Nesse sentido, é na esfera da interação estado-empresariado – e não no âmbito das capacidades estatais – que estaria o maior obstáculo para que Brasil e Chile superem a condição de "estados intermediários". Contudo, o que torna essa questão complexa e, ao mesmo tempo instigante, é que o favorecimento dos interesses da elite empresarial acontece não somente pelo resultado direto da atuação dos grupos de pressão, que oferecem demandas para os *decisionmakers* mas, também, por meio de práticas já enraizadas na própria condução das políticas de regulamentação, proteção e fomento ao setor produtivo. Assim, a agenda "silenciosa", que atende aos interesses da elite empresarial, seria pulverizada em diferentes instâncias públicas – empresas estatais, agências regulatórias, bancos de desenvolvimento, fundações de fomento, órgãos do judiciário, etc.

## Representação de interesses no Brasil e Chile

Em países da América Latina, estudos sobre os grupos de interesses sempre foram marcados pelo argumento corporativista clássico, segundo o qual "os grupos de interesse, em países latino-americanos, foram moldados pelas instituições estatais" (Thomas, 2004). Basicamente, o argumento é baseado na história, pois, na região, regimes autoritários lançaram mão do modelo corporativista[8] de representação de interesses como forma de lidar com as tensões sociais entre grupos que surgiam e se articulavam politicamente, especialmente como resultado do processo de modernização da economia e da urbanização.

De fato, em sistemas não-pluralistas, as preocupações com grupos de interesse surgem de seu potencial em minar o interesse nacional ou os grandes objetivos de governos totalitários, que são frequentemente expressos na ideologia oficial. Como no caso do Chile, sob o regime do General Pinochet, nas décadas de 1970 e 1980, quando os militares, para governar, procuraram proteger-se do comunismo e de outros elementos radicais. Juntamente com uma imprensa livre e partidos políticos, grupos de interesse, formados independentemente são potencial oposição a qualquer governo autoritário. Assim, o nível de preocupação sobre os grupos de interesse e a abordagem para lidar com ela variam de acordo com o grau de autoritarismo e até que ponto um regime vê os grupos de interesse como ameaça aos seus objetivos (Thomas, 2004). Tanto no Brasil como no Chile autoritários, os grupos foram fortemente controlados pela via estatal.

8. Segundo Schmitter, o corporativismo implementado na região foi de corte autoritário e pode ser melhor qualificado como "corporativismo de estado", em contraposição ao corporativismo desenvolvido nas democracias europeias, de caráter social-democrata, que ele classificou como "corporativismo societal" (Schmitter, 1974).

Contudo, em períodos mais recentes e democráticos, a região convive com uma forma híbrida de representação de interesses. Essa forma combina características do modelo corporativista, que ainda permanece na legislação de muitos países, com um pluralismo cada vez mais acentuado. Brasil e Chile não são casos diferentes nesse sentido, embora suas trajetórias sejam relativamente distintas.

Partindo dessa característica mais geral, a literatura recente sobre representação de interesses tem-se dedicado a compreender dois aspectos dessa dinâmica: por um lado, a porosidade do sistema político e da burocracia estatal à pressão exercida pelas elites econômicas; por outro, a articulação e forma de atuação da elite econômica para ter seus interesses atendidos.

## Chile

O Chile destaca-se por ser o sistema político menos poroso da América Latina (Schneider, 2010). Durante os governo *Concertación* (1990-2010), foram poucas as nomeações de empresários em cargos ministeriais (Schneider, 2013). Além disso, desde o governo de Pinochet, a estrutura de colaboração estado-empresariado tem privilegiado os canais formais de diálogo, incentivando a ação coletiva. Na avaliação de Schneider (2013, p. 26): "*this pattern of collective, organized, relatively transparent business politics – rare in Latin America – made individual rent seeking more difficult and costly, because monitoring by other business and political actors was easier and sanctions, especially informal, were potentially more costly*".

Isso não significa que o sistema político chileno seja imune à influência de interesses das elites empresariais. Chama a atenção a presença de uma "oposição permanente", representada pelo partido de direita, *Unión Demócrata Independiente* (UDI) (Avendaño, 2009). Desde a redemocratização, a UDI tem atuado como principal representante dos interesses empresariais chilenos, no congresso nacional, em questões econômicas (Luna, 2006). Graças à permanência de mecanismos institucionais que conferem poder aos grupos conservadores,[9] a UDI tem sido capaz de exercer forte influência no Senado, inclusive com poder de veto às principais reformas propostas pelo governo *Concertación*. Uma importante ban-

9. Garretón e Garretón (2010) defendem o argumento de que o Chile viveria uma "democracia incompleta" graças à permanência de enclaves autoritários, criados por Pinochet à época da transição democrática para garantir a continuidade da influência das elites econômicas. Um exemplo desses enclaves é a designação de senadores não eleitos democraticamente pela Corte Suprema, pelo Presidente da República (incluindo ex-presidentes) e pelo Conselho de Segurança Nacional. Até o início dos anos 2000, os senadores designados eram representantes de grupos próximos a Pinochet.

deira defendida pelo partido, e fortemente apoiada pelo empresariado, tem sido a resistência à reforma tributária.[10]

Assim, apesar da baixa abertura dos governos *Concertación* aos interesses da elite empresarial, no âmbito executivo, a estrutura político-partidária chilena tem possibilitado a permanência de uma coalizão de direita "pró-empresarial", no âmbito legislativo. Com isso, a representação empresarial adquire caráter programático, marcada tanto pela proposição de políticas que favoreçam o empresariado, quanto pela oposição sistemática ao avanço da agenda de centro-esquerda, proposta pelos governos *Concertación*.

Soma-se a essa presença política, mediada pelo principal partido conservador chileno, a forte articulação dos grupos de interesse empresarial, no Chile (Schneider, 2004; Silva, 2009; Fairfield, 2014). A *Confederación de la Producción y del Comercio* (CPC), organismo de cúpula, reúne os principais setores produtivos do país e está integrada por seis braços: *Sociedad Nacional de Agricultura* (SNA), fundada em 1838; *Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo* (CNC), fundada em 1858; *Sociedad Nacional de Minería* (SONAMI), fundada em 1883; *Sociedad de Fomento Fabril* (SFF), fundada em 1883; *Cámara Chilena de la Construcción* (CChC), fundada em 1951; *Asociación de Bancos* (ABIF), fundada em 1945.

Esse arranjo confere à CPC capacidade de articulação coletiva dos interesses empresariais "comuns", como a questão trabalhista e a tributária, ao mesmo tempo em que garante flexibilidade para a manifestação dos interesses setoriais, como a negociação de acordos de comércio. Nos temas setoriais, cada associação representa o seu próprio interesse. A CPC está engajada ativamente na formulação de *inputs* para a condução das políticas econômicas por meio da produção de estudos e documentos que sumarizam a visão do setor produtivo.

A falta de acesso individual dos empresários ao executivo (Schneider, 2010) contribui para que a CPC desempenhe papel centralizador e, ao mesmo tempo, se autoproclame a "voz empresarial chilena", liderando a interlocução com o governo. O caso mais recente tem sido a reforma trabalhista em curso no Chile, agenda que unificaria setores como agricultura, indústria e comércio.[11]

Finalmente, cabe destacar ainda o elevado grau de profissionalização e capacidade técnica das associações empresariais chilenas. Embora o tamanho do corpo técnico varie substancialmente entre elas, sendo a SOFOFA a entidade com o

10. Tasha Fairfiel (2014) analisa o poder exercido pelas elites econômicas chilenas para bloquear reformas, no sistema tributário, que levassem ao aumento dos tributos sobre os mais ricos.

11. Informação coletada em entrevista a membro da assessoria de comunicação da CPC, realizada em 25 de agosto de 2016.

maior número de funcionários, as associações chilenas, gradualmente, investiram na construção de *expertise* técnico para subsidiar políticas públicas. Benedicte Bull (2008) chama atenção para a importância da *expertise* como meio de influência empresarial. Segundo a autora, a capacidade chilena para negociar acordos comerciais advém da relação de confiança entre atores públicos e privados, relação essa baseada no compartilhamento de um *expertise* técnico em questões comerciais. O lado perverso dessa interação, no entanto, é que setores que não possuem *expertise* acabam sendo excluídos do processo de negociação, no caso, representantes do trabalhadores e movimentos sociais.

## Brasil

Já no Brasil, observa-se configuração ligeiramente diferente, marcada pela elevada porosidade no sistema político, combinada com boa capacidade de organização e atuação dos interesses empresariais. No que diz respeito à porosidade do sistema político brasileiro, pelo menos três aspectos políticos e institucionais autorizam essa afirmação.

O desenho institucional brasileiro, desde a Constituição Federal de 88 garantiu, além das clássicas liberdades de associação e petição, três possibilidades que tornam seu sistema político bastante permeável aos grupos de interesses. A primeira é a devolução das prerrogativas ao Congresso Nacional. No pós-88, o legislativo voltou a ter centralidade no processo político e, se é verdade que, no regime militar, o acesso se dava em círculos fechados no Executivo, ou anéis burocráticos[12], no período atual o parlamento é, sem prejuízo do Executivo, também uma porta de entrada para uma quantidade substantiva de *inputs* dos mais variados interesses sociais. Inclusive os dos empresários.

Outro aspecto importante é o desenho institucional previsto para importantes *policy arenas*. Em geral, o processo decisório nas áreas de *policies* mais importantes é marcado pela presença de órgãos consultivos e deliberativos que têm papel relevante nesse processo. Esses órgãos são os conselhos de políticas que, em geral, contam com composição que contempla os principais interesses organizados em

12. Segundo Mancuso (2007), o termo Anéis Burocráticos foi cunhado por Cardoso (1975) "para designar uma forma de interação do setor público com o setor privado, durante os governos militares. Para o autor, a burguesia industrial não participou diretamente, sob o regime militar, da 'fração dirigente do topo do aparelho de estado', círculo restrito aos próprios militares e aos tecnoburocratas. No entanto, os grandes empresários do setor industrial participaram de decisões do estado por meio dos "anéis burocráticos", alianças momentâneas que os uniam a burocratas de agências governamentais e/ou a administradores de empresas públicas, em torno de questões específicas".

torno dessas arenas, já que está na base de sua composição a representação, muitas vezes paritária, de elementos do governo e da sociedade civil.

Por fim, uma característica que resulta do sistema eleitoral e que se apresenta como importante fator de acesso ao poder público é a fragmentação partidária. O Brasil contava, no dia da posse da última legislatura, na Câmara dos Deputados (2014), com nada menos que 13 partidos efetivos[13]. Esse número coloca o Brasil em primeiro lugar no ranking mundial de fragmentação partidária e a fragmentação está fortemente ligada com o acesso dos grupos de interesses, ao sistema político. É dizer que, sem maiores dificuldades, quaisquer demandas um pouco mais organizadas são capazes de encontrar algum partido que patrocine suas causas no parlamento. É bem verdade que essa fragmentação também sugere alta competição, o que levaria a crer que o acesso estaria limitado por essa competição, mas nunca é demais lembrar que estamos falando de interesses econômicos que, em geral, contam com mais recursos que os demais interesses. Nesses casos, até o pluralista mais convicto aceitaria que os cidadãos comuns e os movimentos por interesses difusos não são páreo para os gigantes corporativos ou para a força do dinheiro.

Obviamente, não adiantaria um sistema político que oferecesse acesso se os empresários não tivessem força e capacidade suficiente para atuar e transformar sua agenda em decisões governamentais que lhes fossem favoráveis. Em outras palavras, seus interesses em *outputs* políticos. E aqui tem-se evidências de que, de fato, o empresariado brasileiro tem conseguido agir politicamente, e com resultados políticos bastante significativos a seu favor[14].

Estudos mostram que o empresariado brasileiro, em especial o industrial, empenhou-se em grande processo de mobilização política, já na década de 1980. Mancuso (2004), por exemplo, aponta a participação efetiva dos industriais, tanto nos debates que a antecederam quanto durante a Assembleia Nacional Constituinte, entre 1987 e 1988, fato que Aragão (1994) também documenta fartamente.

Diniz e Boschi (2003) argumentam que o empresariado teve de adaptar-se à realidade da nova ordem constitucional, alterando profundamente seu padrão de relação com o estado e sua forma de organização. Essas mudanças nada mais eram do que a adaptação racional para a convivência com um sistema de representação de interesses que agora assume caráter híbrido, no Brasil, ou seja, combina elementos do corporativismo com os do pluralismo, tipicamente norte-americano.

---

13. O Número Efetivo de Partidos (NEP) é um indicador de fragmentação partidária utilizado por cientistas políticos desde o artigo de Markku Laakso e Rein Taagepera (1979).

14. Para argumentos contrários a essa visão da força do empresariado ver: Power e Doctor 2002; Weyland 1998; Schneider,2010; Schneider, 2013.

Nas décadas seguintes, o empresariado brasileiro foi capaz de engajar-se em ação coletiva, em especial pela intervenção da Confederação Nacional da Industria (CNI), que uniu, com grau razoável de coesão, os diversos setores produtivos em torno de uma agenda comum. Essa agenda, denominada Custo Brasil[15], até hoje reúne grande número de empresários engajados e ocupa largo espaço na opinião pública, contando, inclusive, com o apoio do pequeno e médio empresariado. Ou seja, desde os anos 90, o papel desempenhado pela CNI, no cenário político, e como entidade que promove a intermediação de interesses entre o setor produtivo e o estado, vem-se consolidando.

Mancuso (2004) mostrou que os industriais desempenharam papel importante no processo decisório que envolveu toda uma mudança no cenário econômico brasileiro. Os industriais, por meio de sua atuação via CNI e como atores políticos individuais também foram responsáveis por parte do sucesso e da sobrevivência do setor produtivo frente às profundas mudanças econômicas, promovidas pelas reformas orientadas para o mercado, iniciadas nos anos 1990 e que atravessaram toda a década. Essa atuação do setor produtivo está ligada à sua relação direta com o Executivo, muitas vezes alinhado com o setor, mas deu-se sobretudo, via aprovação de uma agenda legislativa, no âmbito do Congresso Nacional, que foi capaz de criar ambiente economicamente mais favorável. Mancuso (2004) e Santos (2014) documentam que, ao longo desse período, o sucesso da Agenda Legislativa da Indústria gira em torno de 67%.[16]

Mas não apenas a agenda legislativa da CNI e dos industriais serve como evidência da força do setor. Toda uma agenda silenciosa (Schneider, 2013) foi atendida, especialmente mais recentemente, ou seja, desde 2008. Sucessivas desonerações oferecidas pelo Governo Federal, para muitos setores, beneficiaram os empresários, em especial, como a redução reiterada do IPI e do IR para muitos produtos. Chama-se a atenção para forte concentração na indústria automobilística, carro-chefe do setor por sua imensa cadeia produtiva. Ao arrepio das dificuldades fiscais que o estado brasileiro já apresentava à época, a renúncia fiscal do Imposto de Renda e do IPI, no período 2008 a 2012, foi de nada menos que R$

15. Aquilo que ficou conhecido como Custo Brasil era entendido como os entraves à produção que impediam que o empresariado brasileiro se tornasse competitivo, tanto a nível internacional como no mercado interno. Uma agenda ampla de mudanças era pretendida e englobava: modernização da infraestrutura, formação de mão de obra, reforma tributária e fiscal, novas leis da importação, políticas de inovação, entre outros.

16. A Agenda Legislativa da Indústria está na sua 21ª edição, e hoje é instrumento fundamental para o diálogo sistemático da Indústria com o Congresso Nacional e a sociedade civil. O documento lista proposições vitais para garantir competitividade ao parque produtivo nacional e consolidar ambiente regulatório favorável aos negócios.

327,78 bilhões de reais[17].

Mas o empresariado brasileiro não se resume, claro, aos industriais. Um setor que teve ação política fortemente engajada e com resultados não menos positivos foi o setor agrícola, especialmente a agroindústria. Em duas frentes, esse setor tem sido capaz de dar o tom da política nacional. A primeira, é a política de meio ambiente, que avançava em direção a uma legislação fortemente marcada pela lógica do desenvolvimento sustentável- aqui nos referimos ao Código Florestal[18] e que foi completamente descaracterizado, no Congresso Nacional, a partir da ação política desse setor. A segunda frente diz respeito à ampliação dos recursos destinados para o setor que, no período entre 2011-2016, obteve aumento de 89%. Segundo dados divulgados pelo Ministério da Agricultura, dos R$ 905,1 bilhões de crédito ofertado, nesse período, R$ 43,4 bilhões foram repassados em subvenção, como forma de garantir competitividade ao agronegócio brasileiro perante outros países que praticam juros inferiores.[19]

Embora diferentemente dos demais, o setor agrícola organiza-se especialmente no parlamento, onde mantém frentes parlamentares bastante ativas, conhecidas como a "bancada ruralista". A Frente Parlamentar da Agricultura (FPA) é a mais ativa e mais articulada delas, sem prejuízo de mais de 30 frentes setoriais atualmente em funcionamento[20]. No poder executivo, a atuação desse setor é mais marcada pela Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária (CNA), entidade de cúpula do sistema corporativo, responsável pelo alinhamento, em muitos momentos, dos interesses do governo com os interesses dos grandes produtores agrícolas.

Com isso, queremos afirmar que o empresariado brasileiro não é, claro, um "exército que marcha unido". Diferenças advindas da disputa intersetorial marcam qualquer economia minimamente diversificada. Mas não há exagero em afirmar que o empresariado tem ocupado um lugar central na definição de políticas

17. Segundo relatório do TCU, disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pacto-federativo/documentos/outros-documentos/relatorio-tcu

18. O Código Florestal é a Lei 12.651/12, que está em vigor desde maio de 2012. Muito embora sua implementação ainda esteja nos primeiros passos, e, portanto, não é possível dimensionar ainda seus impactos, há uma avaliação, amplamente compartilhada, de que ele foi fortemente alterado em favor do setor econômico da agroindústria e dos grandes produtores agrícolas. Muitos dispositivos foram alterados no curso do processo legislativo, em detrimento de uma agenda ambientalista mais robusta e comprometida com a preservação ambiental.

19. Notícia de 04/05/2016, disponível em: http://www.agricultura.gov.br/comunicacao/noticias/2016/05/governo-ofertou-rs-905-bilhoes-em-credito-agricola-nas-ultimas-5-safras.Acesso em outubro de 2016.

20. Para uma ideia mais precisa da quantidade de frentes parlamentares, por setor, ver: http://www.camara.leg.br/internet/deputado/frentes.asp

de desenvolvimento, no Brasil, especialmente se analisarmos os últimos 15 anos.

## Considerações finais

Brasil e Chile seguiram projetos distintos de desenvolvimento, nas últimas décadas: enquanto o Chile manteve-se em caminho de *neoliberalismo pragmático*, o Brasil ingressou em trajetória *neodesenvolvimentista.* Apesar dessas diferenças, em ambos os países, parece haver convergência entre as preferências do empresariado e o modelo de desenvolvimento adotado pelos governos.

No Chile, a elevada coordenação empresarial, liderada pela CPC, tem sido fundamental para impedir políticas intervencionistas. Nas palavras de um ex-presidente da CPC: "*business's principle is that we do not want the state to grow*" (Ariztía, 2005 apud Fairfield, 2014). Com essa posição, a elite empresarial chilena tem conseguido bloquear o aumento dos impostos e, consequentemente, a própria ampliação do estado. No Brasil, por sua vez, a maior intervenção estatal, principalmente, na proteção e no fomento à indústria, por meio de subsídios e crédito, contou com amplo apoio das associações empresariais, em especial, da CNI e FIESP.

A análise exploratória, realizada nesse capítulo, lança luz sobre duas questões centrais ao debate sobre a interação entre estado e mercado. Em primeiro lugar, não é possível atribuir ao empresariado uma preferência fixa em relação ao papel do estado na economia. Como demonstra o caso brasileiro e chileno, essas preferências foram construídas a partir das experiências vivenciadas pelo processo de liberalização e mediadas por dinâmicas políticas próprias a cada país. Em segundo lugar, ainda que o desenho institucional de representação de interesses altere os contornos da interação entre o empresariado e o governo, no sentido de oferecer incentivos para ação coletiva ou para ação individual, em ambos os casos foi possível observar a permanência de mecanismos que conferem poder estrutural ao empresariado, seja por meio da capacidade de obstrução de agendas, como no caso chileno, seja por meio da capacidade de obtenção de benefícios setoriais, como no caso brasileiro.

Em que medida a resiliência do poder do empresariado é fator limitador à consolidação das democracias latino-americanas é debate que permanece em aberto. Tão importante quanto entender os efeitos políticos dessa dinâmica é questionar em que medida esse poder estaria criando obstáculos para um projeto de desenvolvimento mais inclusivo. Nossa análise sugere que a resposta a essa pergunta deve levar em consideração não apenas as demandas, diretamente pleiteadas pelo *lobby* empresarial, mas, sobretudo, a agenda silenciada que favorece os interesses de uma pequena parcela da elite econômica.

# Referências

ARIZTÍA, Ricardo. Former President, Confederación de Producción y Comercio. Author interview. Santiago, December 13, 2005

AVENDAÑO, Octavio. La Oposicion de Derecha En Chile. El caso de la UDI en perspectiva comparada. Trabalho apresentado no XXI Congresso Mundial de Ciência Política. Santiago, 2009

BOSCHI, Renato; LIMA, Maria Regina. O Executivo e a construção do Estado no Brasil – do desmonte da Era Vargas ao novo intervencionismo regulatório. In: VIANA, Luiz Werneck. A Democracia e os Três Poderes no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG. 2002

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. In: Revista do Setor Público, v. 50, n°4, p. 5-29, 1999

BRRESSES-PEREIRA, Luiz Carlos. Empresários, o governo do PT e o desenvolvimentismo. *Revista de Sociologia e Política.* v.21, n 47, 21-29, Setembro, 2013

BRESSER-PEREIRA, L. C.; THEUER, D. Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina? Economia e Sociedade, v. 21, n. Numero especial, p. 811–829, 2012

BULL, Benedicte. Policy Networks and Business Participation in Free Trade Negotiations in Chile. *Journal of Latin American Studies.* v. 40. Issue 2. p. 195-224, 2008

CAMPERO, Guillermo. La relación entre el gobierno y los grupos de presión: el proceso de la acción de bloques a la acción segmentada. *Revista de Ciencia Política*, XXIII, 2, 2003

CARDOSO, Fernando Henrique. *Autoritarismo e democratização.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975

CRUZ, Sebastião Velasco. Trajetórias, casos nacionais de reformas econômicas e respostas à crise mundial. *Textos para Discussão CEPAL-IPEA*, 9. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2010

CYPHER, James M. La Economía Política Del Estado Chileno en la era Neoliberal: 1973 – 2005. Oikos: Revista de la Escuela de Administración y Economía„n°. 22, 2007

DINIZ, E. O Contexto Internacional e a Retomada do Debate sobre Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo (2000/2010)*. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 54, p. 493–531, 2011

DINIZ, E.; BOSCHI, R. *Brasil, Uma Nova Estratégia de Desenvolvimento? A percepção de elites do Estado (2003-2010).* Trabalho apresentado no 8o Fórum de Economia. São Paulo, FGV-EESP, 2011

DINIZ, E.; BOSCHI, R. R. Empresariado e estratégias de desenvolvimento. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 52, p. 15–34, jun. 2003

DINIZ, E.; BRESSER-PEREIRA, L. C. Os empresários industriais brasileiros depois do fim da hegemonia liberal. Texto para Discussão da Escola de Economia de São Paulo da FundaçãoGetúlioVargas, n 321, 2013

ETCHEMENDY, Sebastián. *Models of Economic Liberalization Business, Workers, and Compensation in Latin America, Spain, and Portugal*. Cambridge University Press, 2014

EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. *Bringing the state back in*. Cambridge University Press, 1985

EVANS, Peter. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton University Press, 1995

FAIRFIELD, Tasha. *The Political Economy of Progressive Tax Reform in Chile*. Woodrow Wilson Center Update on the Americas, March, 2014

FFRENCH-DAVIS, Ricardo. Chile, entre el Neoliberalismo e el Crecimiento con Equidad. *Revista de Economía Política*, v. 22, n. 4, p. 30-47, 2002

GAMBOA, Ricardo, BAEZA, Jaime; LOPEZ, Miguel. La Evolución Programática de los Partidos Chilenos 1970-2009: de la Polarización al Consenso. *Revista de Ciência Política*, v. 33, n 32, p. 443-467, 2013

GARRETÓN, M. GARRETÓN, R. La democracia incompleta en Chile: La realidad tras los rankings internacionales. *Revista de Ciencia Política* , Volumen 30, nº 1, p.115 - 148, 2010

LEOPOLDI, Maria Antonieta P. Dossiê Brasil: Anos 90. *Revista de Sociologia e Política*. v. 18, p. 7-9, 2002

LUNA, Juan Pablo. *Chile and Uruguay: the Evolution of Programmatic and Non Programmatic Party-Voter Linkages in Two Institutionalized Party Systems*. Ph.D. Diss., The University of North Carolina at Chapel Hill, 2006

MAILLET, Antoine. Más allá del "modelo". Pensar las relaciones Estado-mercado a nivel-sectorial. *Revista de Sociología e Política*, v. 23, n. 55, p. 53-73, 2015a

MAILLET, Antoine. Variedades de neoliberalismo. Innovación conceptual para el análisis del rol del Estado en los mercados. *Revista de Estudios Políticos*, n. 169, p. 109-136, 2015b

MANCUSO, Wagner Pralon. *O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil Contemporâneo*. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo. 2004

MANCUSO, Wagner. O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo. *Dados*. V. 47, n. 3, p. 505-547, 2007

MATTEI, L. Gênese e agenda do novo desenvolvimentismo brasileiro. *Revista de Economia Politica*. v. 33, n. 130, p. 41-59, 2013

MONTERO, Alfred P. State Interests and the New Industrial Policy in Brazil: The Privatization of Steel, 1990-1994. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v. 40, p. 27-62, 1998

OLIVEIRA, Amâncio Jorge S. N. de. O papel da Coalizão Empresarial Brasileira e as negociações da Alca. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2003

POWER, Timothy; DOCTOR, Mahrukh. *The Resilience of Corporatism: Continuity and Change in Brazilian Corporatist Structures*. Oxford: Centro de Estudos Brasileiros, 2002

PRIBBLE, Jennifer; HUBER, Evelyne. Social Policy and Redistribution under Left Governments in Chile and Uruguay. *Carlo Alberto Notebooks*, n. 177, 2010

RÍOS-NUÑEZ, Sandra. Reestructuración del Sector Agrario en Chile 1975-2010: entre el Proteccionismo del Estado y el Modelo Económico Neoliberal. RESR, Piracicaba-SP, Vol. 51, Nº 3, p. 515-534, Jul/Set, 2013

SAAD-FILHO, A. Da economia política à política econômica : o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. *Revista de Economia Politica*, v. 31, n. 124, p. 507–527, 2011

SABEL, Charles et al. (Eds). *Export pioneers in Latin America*. David Rockefeller Center for Latin American Studies/ Inter-American Development Bank, 2012

SANTOS, Manoel Leonardo. Representação de interesses na Câmara dos Deputados: o lobby e o sucesso da agenda legislativa da indústria. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*. 2014

SCHMITTER, Philippe C. Still the Century of Corporatism? *The Review of Politics*. The New Corporatism: Social and Political Structures in the Iberian World, v. 36, n. 1, p. 85-131, 1974

SCHNEIDER, Ben Ross. Business Politics Organized in Democratic Brazil. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v. 39, n. 4, p. 95–127, 1998

SCHNEIDER, Ben Ross. Organizing Interests and Coalitions in the Politics of Market Reform in Latin America. *World Politics*. Volume 56, pp. 456-479, 2004

SCHNEIDER, Ben Ross. *Business-Government Interaction in Policy Councils in Latin America*. IDB Working Papers Series. N. IDB-WP-167, October, 2010

SCHNEIDER, Ben Ross. *The Developmental State in Brazil: Comparative and Historical Perspectives*. IPEA, 2012

SCHNEIDER, Ben Ross. *Hierarchical Capitalism in Latin America: Business, Labor, and the Challenge of Equitable Development*. New York: Cambridge University Press, 2013

SILVA, Eduardo. *Challenging Neoliberalism in Latin America*. New York: Cambridge University Press ,2009

TAPIA, J.; SARTI, F. *A Agenda dos Empresários e a Questão do Desenvolvimento: a visão do IEDI*. Trabalho apresentado no XXVI da ANPOCS, 2002

TAPIA, Jorge e GIESTEIRA, Luís. Estado e instituições no desenvolvimento econômico de países retardatários: limites e potencialidades de novas abordagens. In: Mancuso, Wagner, Leopoldi, Maria Antonieta, Iglecias, Wagner (orgs). *Estado, empresariado e desenvolvimento no Brasil: novas teorias, novas trajetórias*. Sao Paulo: Editora de Cultura, 2010

THOMAS, Clive.Research Guide to US and International Interest Groups Edited by Clive S. Thomas. Praeger: Westport, 2004

WEYLAND, Kurt, The Fragmentation of the Business in Brazil. In: DURAND, Francisco; SILVA, Eduardo. (eds.). *Organized Business, Economic Change, and Democracy in Latin America*. Miami: North-South Center, 1998

CAPÍTULO

# 9

# Bancos de desenvolvimento, crescimento econômico e industrialização, na América Latina

*Leandro Bruno Santos*

A América Latina é uma das regiões precursoras na vinculação de políticas de crescimento econômico e bancos de desenvolvimento (BD). Datam do século XIX as primeiras instituições financeiras de desenvolvimento na região, denominadas de caixas rurais, bancos ou institutos de fomento. É importante ressaltar que, à época, a atuação dessas instituições apresentava característica marcadamente setorial, pois sua missão era alavancar a produção, em diversos setores econômicos (agricultura, mineração e, em menor importância, indústria).

A partir dos anos 1930, em função da grande crise internacional e das particularidades de cada formação socioespacial latino-americana (mercado local de capitais incipiente, setor privado pouco desenvolvido e com capitais insuficientes, interpenetração ausente ou débil entre capitais industriais e bancários *inter alia*), as instituições de fomento passaram por redefinição e difusão, a fim de suprir os gargalos estruturais, particularmente o financiamento de projetos (indústria e infraestrutura) de longo prazo, essenciais ao crescimento e desenvolvimento econômicos.

Os Estados criaram essas instituições de fomento do desenvolvimento visando canalizar excedente para projetos industriais e para formação de mercado local de capitais. Essas experiências, na América Latina, demonstram que a complexificação do sistema econômico demandou, do Estado, a resolução de alguns problemas estruturais, entre eles o financiamento de longo prazo, essencial para sustentar as taxas de crescimento econômico e aprofundar a substituição de importações (SI)

de bens manufaturados. Cada instituição de fomento exibe trajetória particular, marcada por êxitos e fracassos, em função de diferentes contextos macroeconômicos, instabilidade política, distintos agentes econômicos *inter alia*.

Neste texto, nosso principal objetivo é analisar as origens e trajetórias de cada instituição de fomento no bojo das diferentes fases de industrialização latino-americana, entre os anos 1930 e 1990, com ênfase no papel dessas instituições na elaboração e implementação de projetos e planos nacionais, entre outros. A metodologia consistiu em levantamento bibliográfico sobre industrialização e bancos de desenvolvimento e na compilação de dados e informações nos sites e relatórios disponibilizados pelas instituições de fomento.

Além desta introdução, o trabalho contém outras cinco seções. Na primeira, analisamos o papel das instituições de fomento na industrialização das principais economias centrais (Inglaterra, EUA, Alemanha, França, Rússia e Japão) e sua propagação após os conflitos mundiais e a depressão econômica, nas primeiras décadas do século XX. Em seguida, delineamos o processo de industrialização na América Latina, com ênfase nas fases de mudança estrutural e na atuação do Estado. Na terceira seção, avaliamos o papel dos BD no financiamento do processo de industrialização das principais economias latino-americanas. Ao final, esboçamos as conclusões e as principais referências.

## Bancos de desenvolvimento e industrialização tardia

O capitalismo constituído em sua plenitude, na Inglaterra, em finais do século XIX, prescindiu da criação de instituições especiais (BD ou grandes empresas), ideais para apoiar o desenvolvimento econômico. "Given the gradualness of the process of industrial revolution in Great Britain and the ability of the average firm to generate its own investment funds, there was no need for special institutions to provide long-term finance or enterprise" (Diamond, 1957, p. 20). A presença de condições essenciais prévias – massa de proletários, acumulação de capital dinheiro e existência de mercado - para o processo de industrialização, na Inglaterra, desencadeou a plena constituição do próprio regime especificamente capitalista de produção (Oliveira, 2003).

A indústria que emergiu exibiu algumas características que possibilitaram a desvinculação das instituições financeiras de crédito de longo prazo, tais como dimensão pequena e controle familiar, reinvestimentos dos lucros, bancos familiares independentes de atuação regional ou local e existência de classes de investidores (Diamond, 1957). Oliveira (2003) acrescenta, ainda, conhecimento

técnico e inovação como fonte de lucro, metamorfose do capital comercial em industrial, diferenciação do departamento produtor de meios de produção e autodeterminação do capital, pouca exigência de capital e de acumulação e centralização, desenvolvimento simétrico das forças produtivas etc.

Até finais do século XIX, com o capitalismo concorrencial no plano internacional e a emergência de condições locais favoráveis (pequena acumulação, diferenciação social, centralização do poder estatal, domínio de técnicas manufatureiras, maior divisão social do trabalho etc.), Estados Unidos, Alemanha e França alteraram sua estrutura produtiva, com avanço da indústria e redução da agricultura. A ordem internacional sob hegemonia inglesa, fundamentada no livre comércio, favoreceu iniciativas locais de industrialização, graças às possibilidades de importação de bens de capital, à simplicidade das tecnologias e à recepção de excedentes (capital e trabalho).

Contudo, diferentemente da Inglaterra, onde a industrialização foi gradual e começou com indústrias leves (têxteis, basicamente), os países de industrialização tardia de primeira onda, cujas economias ainda eram primitivas, enfrentaram dificuldades na promoção do *catch up* (emparelhamento): indústria têxtil com escala insuficiente para arrastar o conjunto da economia, por causa da competitividade e da elevada escala de produção inglesa; industrialização baseada em investimentos repentinos volumosos e diversos; predomínio de empresários pequenos e familiares, com poucos capitais e pouca representação (Diamond, 1957; Oliveira, 2003).

A transformação estrutural dos países de industrialização de segunda onda foi possível graças aos investimentos em infraestruturas e seus efeitos de arrasto sobre a economia (mineração, siderurgia etc.). Por conta da intensidade de capitais, as ferrovias e as indústrias pesadas seriam inviáveis se dependessem apenas das iniciativas individuais e dos capitais particulares dispersos, de tal forma que coube ao Estado, aos bancos de investimentos, BD e às sociedades anônimas um importante papel na sua instalação. Nesses países, portanto, a industrialização tardia emergiu baseada em grandes empresas e com apoio de instituições financeiras e mercados de capitais (Oliveira, 2003).

A emergência de grandes empresas e o desenvolvimento do mercado de capitais estiveram inter-relacionados. O Estado teve relevância no avanço do sistema financeiro via criação de normas visando à regulação e desenvolvimento do mercado acionário. Os bancos, restritos aos títulos públicos e a créditos de curto prazo, ampliaram sua atuação e criaram companhias de capital aberto, seguros, serviços de utilidade pública etc. Nesse momento, surgiu um novo tipo de instituição financeira de desenvolvimento, banco universal, caracterizada por no-

vos métodos de organização e investimento e por atuação mista – curto e longo prazos (Gerschenkron, 1962). O banco de fomento governamental mais antigo, Société Générale pour Favoriser l'industrie Nationale, criado, em 1822, para vender ações e emitir títulos visando apoiar o comércio e a indústria, tornou-se o principal agente do desenvolvimento industrial belga.

Mas é na França que tivemos casos mais significativos de instituições financeiras de capitais de longo prazo, como Crédit Foncier, The Comptoir d'Escompte e Crédit Mobilier. Este, criado em 1852, tornou-se o arquétipo de BD, ao fomentar investimentos ferroviários por toda a Europa Continental. Sob controle privado, mas com ligações políticas com o governo, estimulou infraestrutura e indústria, organização de empresas de capital aberto, crédito de longo prazo e mercado de capitais. A atuação no financiamento de ferrovias, caracterizadas por serem de longo prazo, permitiu ao Crédit Mobilier desenvolver *expertise* em operações de longo prazo, por meio do desenvolvimento de capacidades intangíveis (Cameron, 1953).

Apesar da curta duração, 15 anos, suas práticas e métodos de investimentos influenciaram bancos pela Europa e oeste da Rússia (Cameron, 1953), sobretudo nas instituições financeiras em que possuía participação acionária. Crédit Mobilier também teve repercussão na criação do Industrial Bank of Japan (IJB), em 1900. Na Alemanha, onde se emula o Crédit Mobilier, os bancos (Deutsche, Dresdner, Darmstadter) estabeleceram relações mais próximas com empresas industriais e nelas assumiram ascendência, com indicação de conselheiros (Hilferding, 1985; Yasuda, 1993); além disso, apoiaram a indústria pesada e impuseram nova estrutura organizacional e cartelização da economia em setores estratégicos.

No último quarto do século XIX, assistimos à transição do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista, isto é, a passagem de um capitalismo ancorado em um livre comércio, entre capitais familiares e de pequena escala, para um capitalismo baseado no protecionismo e na maior centralização de capitais, com forte presença de grandes empresas. Trata-se, pois, de um momento de acirramento da concorrência intercapitalista, queda dos preços e aumento da liquidez internacional. Diferentemente do padrão tecnológico anterior - tecnologia simples e de fácil absorção - o novo, instaurado pela Segunda Revolução Industrial (aço, química, motor a combustão etc.), significou maior volume de capitais e, *por ende*, a ampliação da importância das sociedades por ações e das instituições financeiras no processo de industrialização.

Japão e Rússia, marcados pela industrialização tardia de segunda onda, conheceram transformação estrutural de suas economias na passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista. A industrialização só foi possível graças à presença de elementos internos prévios (acumulação prévia de capitais, mer-

cantilização e diferenciação social, maior divisão social do trabalho) e à maior participação do Estado na economia. Ambos tinham sido marcados pela centralização do poder estatal e pela manutenção do poder da nobreza, em detrimento da burguesia. Só no final do século XIX, com o fim da servidão e um conjunto de reformas (agrária, tributária etc.), é que houve condições para a alavancagem da industrialização.

Na Rússia, o poder centralizado sob a forma de Estado e a servidão permaneceram entre o século XVI e 1850. Houve lento desenvolvimento da divisão social do trabalho, do artesanato e da manufatura. Os pré-requisitos à industrialização surgiram com o fim da servidão e com a adoção de reformas judicial e administrativa. A ascensão veio com os investimentos estatais em ferrovias e indústria militar, responsáveis por efeitos de arrasto sobre a economia. O Estado liderou o processo de industrialização por meio da reorganização tributária – centralização dos impostos – e reforma financeira – estabilização do rubro e introdução do padrão ouro – para atrair capitais estrangeiros (Gerschenkron, 1962, p. 19; Oliveira, 2003).

No Japão de Meiji, o Estado vendeu empresas públicas, criou bancos e subsídios, estimulou a antiga nobreza e os grupos comerciais a formarem os *zaibatsus* e carreou investimentos para a indústria militar, por conta de seus efeitos setoriais. O banco privado IJB tornou-se o principal emissor de papéis no exterior – captação de recursos para investir em empresas com atuação em setores lucrativos - e, com injeção de recursos estatais, apoiou projetos nas colônias japonesas. No pós-guerra, o IJB ganhou maior autonomia do Estado, desenvolveu capacidade de avaliação de projetos e *expertise* para investir em indústrias promissoras e maduras. Em 1952, o Estado criou o Japan Development Bank (JDB), a fim de apoiar setores de infraestrutura e indústrias prioritárias que não contavam com suporte de bancos privados (Yasuda, 1993).

Após a I Guerra Mundial, por conta da necessidade de reconstrução dos países, as instituições financeiras de fomento ao desenvolvimento ganharam novo impulso1 e ofereceram crédito de longo prazo a novos setores, entre eles ferro e aço, estaleiros etc. Nos anos 1930, a crise econômica e financeira afetou negativamente os investimentos de longo prazo, os "*governments and governmental institutions in the countries committed to industrial development started to use public credit to fill the acute shortage of long-term funds for investment financing*" (Bruck, 2011, p. 13).

Visando à operação dessas instituições, o Estado injetou recursos, ofereceu em-

1. Societé National de Credit a l'industrie (1919), na Bélgica, Crédit National (1919), na França, National Bank (1928), na Polônia, Industrial Mortgage Bank (1928), na Finlândia, Industrial Mortgage Institute (1928), na Hungria. Em 1933, surgiram os italianos Instituto Mobiliarie Italiano e Reconstrutione Industriale (Aghion, 1999).

préstimos a taxas menores que as do mercado, garantiu emissões de papeis dos bancos e assumiu todos os riscos relacionados aos ganhos de *expertise* no financiamento de longo prazo e aos empréstimos destinados aos novos setores. A transferência de *know how* dessas instituições foi facilitada pela sua propriedade dispersa entre inúmeros agentes financeiros intermediários e pelos arranjos de co-financiamento de projetos de longo prazo junto com outras instituições (Diamond, 1957).

Depois da II Guerra Mundial, emergiu nova onda de criação de instituições financeiras governamentais de apoio ao desenvolvimento, a fim de canalizar recursos externos (Plano Marshall) para a reconstrução dos países devastados pelo conflito. Nesse momento surgem, por exemplo, o alemão *Kredintaltanlt fur Weidarufban* (KfW) e o japonês JDB, responsáveis pela alocação dos recursos destinados à reconstrução, mas que depois passam a atuar como instituições de fomento de longo prazo, sobretudo em estratégias de co-financiamento (Aghion, 1999, p. 87).

A criação de instituições, porém, não ficou restrita à Europa; ao contrário, a partir de meados do século XX, com a organização bipolar do mundo, aumentaram as preocupações políticas em torno do desenvolvimento dos países não industrializados, marcados por poupança insuficiente para financiar a mudança estrutural de suas economias (Bruck, 2011). Na América Latina, desde os anos 1930, muitos países (Chile, México, Venezuela, Brasil etc.) fundaram bancos de desenvolvimento, visando fomentar a infraestrutura econômica e as atividades industriais e captar recursos de instituições multilaterais de desenvolvimento. A industrialização tornou-se o principal meio para alterar a estrutura produtiva e promover o desenvolvimento econômico.

Todos os casos de industrialização tardia demonstram que o desenvolvimento do capitalismo, em áreas atrasadas, e as escolhas pelas rápidas estratégias de *catch up* (investimentos rápidos e diversificados) exigiram elevada centralização de capitais, disponível apenas no âmbito dos Estados e do sistema financeiro, porque os países eram ainda pré-industriais, com capitais no comércio, na usura, na manufatura e na agricultura. À proporção que o capitalismo industrial tornou-se mais intensivo em capital e adentrou a fase monopolista, o Estado e os BD passaram a ser fundamentais para promover o processo de industrialização e de equiparação *vis-à-vis* países líderes.

## Industrialização latino-americana: do desenvolvimentismo ao neoliberalismo

Embora o processo de industrialização tenha ocorrido, de forma acelerada e contínua, a partir da grande crise dos anos 1930, vários países conheceram casos

de manifestações industriais nos decênios anteriores. Contudo, o desenvolvimento da atividade industrial previamente existente, somado à atividade de subsistência, era incapaz de propiciar dinamismo próprio à dinâmica econômica interna. As exportações agrícolas e minerais eram o centro dinâmico das economias e desempenhavam um papel preponderante e autônomo no crescimento da renda.

A especialização exportadora (bens agrícolas e minerais) levou ao aumento da produtividade e da renda e abriu caminho à formação de mercado interno de produtos manufaturados e à construção de infraestrutura (ferrovias, geração e distribuição de energia, portos etc.), abastecidos, respectivamente, por importações e empréstimos junto a consórcios financeiros dos países centrais (Furtado, 2007). No entanto, o desenvolvimento do setor exportador "deu lugar a um processo de urbanização mais ou menos intenso ao longo do qual se iam estabelecendo as chamadas indústrias de bens de consumo interno tais como as de tecido, calçado, vestuário, móveis etc." (Tavares, 1972, p. 30).

Entre finais do século XIX e início do XX, ocorreu a instalação de um núcleo industrial de produção de bens de consumo não duráveis com dimensão considerável e bens intermediários, tais como cimento, produtos siderúrgicos, vidro etc. A renda gerada pelo avanço das exportações e a expansão da urbanização contribuíram para o surgimento dessas atividades, mas o impulso econômico não acelerou a revolução burguesa e nem engendrou maior integração nacional da economia, porque "os objetivos manifestos e latentes foram dirigidos para os ganhos líquidos, isto é, para a transferência do excedente econômico das economias satélites para os países hegemônicos" "[...] formando um burguês complacente, o equivalente histórico latino-americano do *bourgeois conquerant*" (Fernandes, 1998, p. 100).

Entre os anos 1914 e 1945, marcados por duas guerras mundiais e pela crise econômica mundial, aumentou o protecionismo, no mundo, e os produtos primários passaram por desvalorização. Na América Latina, as receitas com as exportações diminuíram e impossibilitaram o pagamento da dívida externa e o abastecimento do mercado interno com bens de consumo e bens de capital. A forte redução nas trocas comerciais "ofereceu à incipiente burguesia industrial dos países menos desenvolvidos uma oportunidade de ouro [...] não lhes restava outra alternativa do que fazer, da necessidade, virtude e proclamar a industrialização, e não mais a exportação, a via mestre para o desenvolvimento" (Singer, 1998, p. 121).

Segundo Tavares (1972, p. 33), "a profundidade do desequilíbrio externo fez com que a maior parte dos governos adotasse uma série de medidas tendentes a defender o mercado interno dos efeitos da crise no mercado internacional". O Estado aumentou seu papel interventor na economia, com atuação direta na formação de infraestrutura econômica e indústria de base, e criou uma série de

arranjos institucionais (bancos de desenvolvimento, por exemplo) favoráveis à industrialização. Segundo Arceo (2006, p. 57), com exceção do México (e seus antecedentes da revolução), houve "*un cambio en la estructura del bloque de clases dominante sin eliminación de los sectores antes hegemónicos vía reforma agraria o nacionalización de las grandes empresas extranjeras y nacionales ligadas al anterior modo de acumulación*".

Nos principais países da América Latina, o setor externo - exportador de recursos naturais - diminuiu sua importância relativa no processo de formação da renda interna e cedeu espaço maior às atividades internas existentes, que puderam ampliar sua relevância, mediante maior utilização da capacidade instalada e novos investimentos. Durante o período, houve consolidação das indústrias leves, avanço nos segmentos da química e metalurgia e passagem da produção de peças para máquinas (Cano, 1999). O setor exportador, no entanto, continuou a ser importante enquanto fonte de geração de divisas indispensáveis às importações dos bens de capital e intermediários, necessários à continuidade da SI.

Com o fim da II Guerra Mundial, o comércio internacional e o valor das *commodities* melhoraram e surgiram pressões externas contra o nacionalismo e as forças progressistas. Os governos nacionalistas latino-americanos protegeram os ramos industriais já instalados, "mas ao mesmo tempo estimularam a retomada e expansão da antiga produção para o mercado externo, apossando-se das divisas que ela gerava para encaminhá-las às importações prioritárias à industrialização" (Singer, 1998, p. 122). As principais economias aproveitaram a situação externa favorável para expandir o processo de industrialização nos setores de bens de consumo duráveis e bens de capital.

A passagem para a segunda fase do processo de SI, com avanço das indústrias de bens intermediários e bens de capital, representou aumento dos capitais, dos riscos, da complexidade tecnológica etc., passando a depender "mais da ação estatal visando a concentrar investimentos em setores básicos, da recuperação ocasional do setor exportador e da introdução de capitais e tecnologia estrangeiros do que propriamente da substituição de importações" (Furtado, 2007, 197). Isso é uma decorrência do próprio avanço escalonado de faixas simples às mais complexas da indústria, que demandavam investimentos em insumos intermediários, capitais produtivos e licenças tecnológicas estrangeiros.

À proporção que modificava a estrutura interna do aparelho produtivo e das relações com a economia mundial, os capitais nacional, estrangeiro e estatal alteraram sua importância, na indústria. Os Estados, desejosos pela consolidação da industrialização, mas sem poupança interna e domínio tecnológico suficientes, atraíram investimentos externos, oferecendo incentivos fiscais, mercado poten-

cial, proteção aduaneira, aparato institucional favorável aos investimentos etc. Coube às empresas multinacionais a instalação e consolidação das indústrias dinâmicas (complexos químico e petroquímico, máquinas e equipamentos etc.). As empresas locais atuaram como sócios menores ou diversificaram suas atividades, tornando-se poderosos grupos econômicos locais.

A dependência na importação de bens de capital, de tecnologias etc., as remessas de lucros das EM e a ênfase no mercado interno culminaram nos recorrentes desequilíbrios externos. Ao mesmo tempo, o esforço para engendrar o *upgrade* na estrutura industrial dependeu da emissão de moeda, de elevados deficits fiscais e da transferência de renda entre setores e classes sociais. Entre os anos 1960 e 1970, os problemas inerentes à mecânica do processo de SI tornaram-se evidentes, com crescimento econômico acelerado seguido por agravamento das pressões inflacionárias, aumento dos desequilíbrios regionais, diminuição/precarização do trabalho e deterioração das contas correntes. Os sucessivos choques do petróleo, a crise econômica dos países centrais e a escalada dos juros internacionais agravaram, ainda mais, o endividamento dos países latino-americanos.

O esgotamento da industrialização, resultado de fatores internos e externos, foi seguido por diferentes políticas econômicas, desde as pró-mercado (Argentina, Chile e Peru), com a circulação de bens e capitais livres de intervenção estatal, até as reformistas (Brasil e México), com forte intervenção estatal e endividamento externo. A adoção de diferentes políticas teve a ver com os distintos rearranjos de classes e frações de classes, dentro do aparato estatal, e as possibilidades abertas pelas interações entre as variáveis interna (tamanho do mercado, recursos naturais monetizados) e externa (liquidez de capitais, investimentos externos).

Nos anos 1980, houve a subida dos juros internacionais, a elevação da inflação e a desvalorização cambial, nas principais economias da América Latina. A crise atingiu países - Brasil e México - que tentaram aprofundar a complexidade de seu sistema industrial (III fase de SI) e aqueles que encabeçaram as reformas monetaristas e neoliberais na região, sobretudo Chile e Argentina. Entre as medidas adotadas, tivemos corte de gastos públicos, contenção de meios de pagamento e alta dos juros, contenção dos reajustes salariais e estímulo às exportações. Os resultados foram queda de participação no comércio, transferências líquidas de capitais, aumento da dívida interna e da inflação, perda de importância do Estado regulador, aumento do desemprego, queda do salário e incremento da desigualdade (Cano, 1999).

Curiosamente, aqueles países que atacaram a ineficiência, os preços mais altos, os deficits do setor manufatureiro e a carência de inovação, por meio da adoção de reformas pró-mercado, apresentaram, desde o pós-guerra, as menores taxas de

crescimento e exibiram diminuição de sua importância na produção industrial regional (Fajnzylber, 1983). Entre 1950 e 1978, Chile, Argentina e Uruguai, países onde foram levadas a cabo as reformas neoliberais, perderam importância na produção industrial latino-americana (42% para somente 20.5% do total), enquanto Brasil e México elevaram sua participação (42,1% para 61,8%).

Nos anos 1990, os países centrais impuseram, à América Latina, reformas, sob o discurso de modernização e aumento da competitividade, que abrangeram câmbio valorizado, abertura econômica, redução do Estado, altos juros, contenção salarial e privatização. Entre os resultados, tivemos a estabilização dos preços, atração de capitais em carteira, elevação das importações e pouca expansão do capital fixo. A indústria foi fortemente afetada, pois a diminuição das tarifas e a valorização cambial causaram avalanche de importações e a maior liberalização enfraqueceu os setores de bens intermediários competitivos e de capital. O setor industrial exibiu crescimento menor que o Produto Interno Bruto (PIB) e o parque produtivo foi desestruturado.

## Bancos de desenvolvimento e industrialização das principais economias latino-americanas

As primeiras instituições de fomento do desenvolvimento latino-americanas surgiram no século XIX, voltadas ao suporte da agricultura e da mineração. No México, ocorreu a criação, em 1830, do primeiro banco de desenvolvimento da região, Banco de Avío (Potash, 1953), além de Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de Agricultura (1910) e Banco Nacional de Crédito Agrícola (1926). Na Argentina, o Banco Hipotecario Nacional foi reorganizado para apoiar os pequenos produtores rurais. No Brasil, o Banco do Brasil liberou linhas de crédito subsidiadas para exploração de carvão mineral e minério de ferro. No Chile, em finais dos anos 1920, houve a criação de Caja de Crédito Agrícola, Caja de Crédito Minero, Caja de Crédito Carbonífero e Caja de Crédito Prendario (Santos, 2013).

Ao contrário das iniciativas isoladas, no século XIX, os anos 1920 foram marcados pela criação de várias instituições. Contudo, as principais instituições financeiras de fomento ao desenvolvimento surgiram após a crise dos anos 1930 e no pós-guerra, com o fito de canalizar excedente para projetos industriais e para formação de mercado de capitais. A mexicana Nacional Financeira (NAFINSA) surgiu em 1934 e a chilena Corporación de Fomento (CORFO), em 1939. O Instituto de Fomento Industrial de Colombia (IFI) surgiu em 1940 e o argentino Banco de Crédito Industrial (BCIA), em 1944. O brasileiro Banco Nacional de Desen-

volvimento Econômico e Social (BNDES)2 foi criado 8 anos mais tarde, em 1952.

A literatura sobre a origem de CORFO enfatiza, de um lado, o terremoto de 1939 e a necessidade de rápida intervenção estatal e, de outro lado, o coroamento de um projeto de intervenção, delineado desde meados dos anos 1920 (Santos, 2013). BCIA foi criado para dotar a economia de capital circulante de longo prazo e financiar investimentos industriais de todos os tipos (Rougier, 2011). O BNDES surgiu da necessidade de coordenar os projetos propostos pelo Plano para Reaparelhamento Econômico e captar recursos de instituições multilaterais. O estatuto do IFI mencionou apoio temporal a indústrias básicas e transformação de recursos naturais e posterior repasse à iniciativa privada (Brando, 2011). Essas instituições surgiram como bancos de fomento, enquanto NAFINSA teve a função inicial de apoiar a consolidação do mercado de capitais, promover a venda das terras sob controle do Estado e realizar a intermediação financeira (títulos da dívida) junto a investidores (López, 2009).

Nos anos 1930, NAFINSA vendeu ativos imobiliários do Estado e usou os recursos para apoiar a agricultura. Em 1935, a lei agrícola retirou a maior parte de seu capital e sua atuação restringiu-se a intermediador financeiro e a promotor do mercado de capitais (Arés, 2007). Nos anos 1940, tornou-se banco de fomento, por conta do contexto internacional – conflito bélico e redução do fornecimento de manufaturados -, da mudança no seu estatuto e da demanda local por crédito industrial. Entre 1940 e 1945, os desembolsos à indústria multiplicaram-se 150 vezes e ocorreram, principalmente, sob a forma de valores (ações) e em ramos que exigiam muitos capitais - indústrias de papel, cimento, siderurgia, açúcar e fertilizantes.

Até 1945, CORFO priorizou empréstimos para geração e distribuição de energia elétrica, além de estudos de prospecção e sondagens de carvão e petróleo. Os planos de ação e as ações contemplaram metalurgia, química e derivados, madeira e produtos florestais, eletricidade, têxteis e alimentos, principalmente. Houve, ainda, o investimento em irrigação, emprego de fertilizantes, melhoria das sementes, programas de forragem, viveiros agrícolas etc. O colombiano IFI promoveu 40 empresas, entre 1940 e 1952, mediante criação de 29 delas e financiamento de outras 11 já existentes. Nesses anos, priorizou as indústrias de pneus de borracha e aço.

O BCIA foi criado para dotar a economia de crédito, de longo prazo, à indústria produtora de bens de interesse nacional. Em 1945, sua carta orgânica permitiu a concessão de créditos de curto prazo. Os créditos de longo prazo tiveram importância residual perante a prevalência de capital de giro (salários e matérias-pri-

2. A designação social ano nome do banco deu-se apenas nos anos 1980.

mas). O ramo industrial recebeu pouco mais de 1/3 dos recursos, pois a maior parte teve como destino as empresas de transporte, a construção e o Instituto Argentino de Promoción al Intercambio (IAPI) (Rouguier, 2012).

No pós-guerra, os bancos desempenharam destacada participação na consolidação da indústria básica e na dotação de infraestrutura sobre o território. Os empréstimos do BCI foram sintonizados à política industrial e ao desenvolvimento regional, com crédito a bens de capital, metais e aparatos técnicos. Contudo, prevaleceram os desembolsos de curto prazo. No ano de 1952, BCI foi redefinido e passou a ser denominado Banco Industrial de la República Argentina (BIRA). Em finais dos anos 1960, a implementação de medidas e reformas organizacionais conferiu, ao banco, a função de captar recursos oriundos da poupança nacional e de promover a indústria básica (siderurgia, energia) (Rougier, 2004).

A partir de 1945, os empréstimos da CORFO, destinados à habitação, ao comércio, à produção agrícola e aos transportes, perderam relevância, por causa dos maiores investimentos em siderurgia. Contudo, energia e combustíveis receberam a maior parte dos recursos, com investimentos em energia e petróleo, além de açúcar e pescado. Outros desembolsos financeiros envolveram mineração (carvão, salitre, fertilizantes, fundição), transportes (ferrovias e aviação) e produção agrícola (leite, carne, frutas, irrigação, dessalinização e mecanização).

NAFINSA desempenhou função mais destacada no financiamento. Após a reforma nos seus estatutos, em 1947, exibiu algumas mudanças no seu papel: i) aumentou a participação da infraestrutura no financiamento (quase 65%, em 1964); ii) ampliou a participação dos recursos externos na fonte de empréstimos (mais de 60%, nos anos 1960); iii) diminuiu os investimentos sob a forma de ações (90%, nos anos 1940) e aumentou os créditos (65%, em finais dos anos 1960); iv) diminuiu a proporção de financiamento produtivo; v) caiu a participação no financiamento outorgado pelo sistema bancário à indústria (López, 2009).

Entre 1953 e 1964, IFI apoiou 16 empresas, 13 delas novas e 3 já existentes. Nos anos 1950, os principais investimentos ocorreram na exploração de carvão, minerais não metálicos e celulose e, na década seguinte, priorizou produtos de metal, petroquímica e indústrias agrícolas. Contudo, muitas empresas apoiadas (22) faliram e somente 15 lograram êxito a ponto de transferidas à iniciativa privada. Além disso, embora tenha exibido participação acionária significativa, em algumas empresas, e picos de participação, no investimento do país, o IFI participou, como sócio minoritário das empresas (média de 21%) e contribuiu, muito pouco, para o investimento industrial (média de 1%). Por isso, entre 1940 e 1964, Brando (2011, p. 268) defende "que el IFI no fue un instrumento de creciente importancia para la industrialización".

Data do pós-guerra a criação do BNDES, cuja prioridade inicial foi reaparelhar setores específicos de infraestruturas (transporte e energia), fundamentais para dotar o território de aporte técnico favorável e necessário ao desenvolvimento (Santos, 2013). A partir de 1956, o banco coordenou o plano de metas e tornou-se responsável pelas decisões de investimentos e pela escolha dos beneficiados. As infraestruturas de transportes cederam espaço à indústria de base (siderurgia, papel e celulose etc.) e à energia, respectivamente, nos desembolsos. Nos anos 1960, criou fundos visando diversificar os investimentos (empresas e setores) e ampliou os recursos para a iniciativa privada, em detrimento das estatais. Os investimentos para a formação de capital fixo aumentaram e os destinados à siderurgia diminuíram à medida que cresceram os empréstimos a metais não ferrosos, química, petroquímica, papel e bens de capital.

Nos anos 1970, os bancos ampliaram seu papel na consolidação da industrialização, contudo, com a chegada ao poder de governos de orientação liberal, CORFO e BIRA (cujo nome mudou para Banco Nacional de Desenvolvimento – BND) perderam relevância. Sob os auspícios da mexicanização, NAFINSA assumiu o controle de várias empresas com atuação na mineração, material de transporte etc e, em 1975, possuía ações de 69 companhias (Arés, 2007). Essas subsidiárias entraram em outras atividades, como carvão e derivados de alcatrão, siderurgia, tubos de aço, montagem de caminhões, radiadores, eletrodomésticos etc. (Bennet; Sharpe, 1979).

Até meados 1975, coube ao BND captar e canalizar recursos para os projetos industriais de interesse nacional, tais como alimentos e maquinaria, metais e têxteis, papel e produtos químicos (Rougier, 2004), e estimular ramos com grande potencial de geração de divisas, a saber siderurgia, papel e celulose. A partir de 1977, privatizou diversas empresas, apoiou poucos e grandes projetos industriais e intermediou a canalização de fundos provenientes do exterior (Rougier, 2011).

No governo de Allende, entre 1970 e 1973, ao atuar na estatização e na administração de empresas de diversos ramos e tamanhos, CORFO passou por reorganização interna, já que, além do planejamento, teve de realocar os capitais gerados pelas empresas. A estatização ocorreu em negócios estratégicos, como indústria, agricultura, mineração e banco. A instituição de fomento manteve, ainda, o papel de apoiar a consolidação de indústrias de base e bens duráveis. No governo ditatorial de Pinochet, principalmente entre 1973 e 1982, com a reorientação do Estado na economia, CORFO transferiu ou vendeu à iniciativa privada empresas absorvidas.

A partir de meados dos anos 1960, IFI tornou-se, de fato, banco de desenvolvimento (Brando, 2011). Data desse momento a criação de Corporações Financeiras, especializadas na oferta de crédito de longo prazo ao setor industrial, por meio do

decreto 336 e do decreto regulamentar 2369. Tais decretos também beneficiaram o IFI, que desempenhou papel relevante na criação de empresas voltadas à produção de produtos petroquímicos, automóveis, autopeças e indústria metal-mecânica.

Durante os anos 1970, o BNDES tornou-se responsável pela formação de 9% do capital fixo do país graças ao aporte de recursos públicos. O banco teve relevante importância no desenvolvimento das indústrias de base e de bens de capital, por meio das subsidiárias Financiamento de Insumos Básicos S.A. (FIBASE), para apoiar o suprimento de insumos industriais básicos (fertilizantes, metais não ferrosos, papel e celulose, química etc.), Mecânica Brasileira S.A. (EMBRAMEC), para fomentar a produção de bens de capital, e Investimentos Brasileiros S.A. (IBRASA), para subscrição de ações preferenciais ou ordinárias das firmas privadas. Além dessas subsidiárias, criou programas de financiamento às PME e compra de itens básicos.

Nos anos 1980, a crise econômica decorrente do endividamento e a escalada dos juros internacionais, associadas a problemas internos (instabilidades fiscal, cambial, monetária etc.), diminuíram o papel de intervenção do Estado. É o momento de reestruturação das instituições de fomento, por meio de privatização de empresas e estímulos a setores exportadores nos quais os países exibiam vantagens comparativas etc. O BND passou por diversas reformulações até sua completa liquidação.

CORFO apoiou investimentos privados em ramos que apresentavam vantagens comparativas (minérios, alimentos, frutas etc.) e, até finais da década, transferiu empresas à iniciativa privada e pulverizou ações de estatais em bolsa (Martínez et al., 1989). O IFI priorizou empresas com problemas de liquidez e setores como têxtil, confecções, automobilístico e autopeças, papel, soda cáustica e pneus (Garay, 1998, p. 128). O BNDES iniciou operações de reprivatização e manteve empréstimos às indústrias tradicionalmente apoiadas (celulose e papel, metalurgia, química, bens de capital, têxteis). NAFINSA, além de reduzir empresas sob seu controle, recebeu a função de alentar a reconversão industrial, a produção de bens exportáveis e a substituição eficiente de importações (Luna, 2009).

Nos anos 1990, no bojo das políticas de liberalização e abertura econômica, os bancos de fomento passaram por reorientação das políticas de crédito e de investimento. O BND foi extinto, em 1992, e as demais instituições tornaram-se importantes agentes no processo de reestruturação patrimonial, por meio do desinvestimento. Com exceção do BNDES, com atuação mista (primeiro e segundo piso), os demais reorientaram suas formas de atuação, tornando-se bancos de segundo piso, quer dizer, criaram linhas de crédito que foram outorgadas por outros bancos - públicos e privados.

Desde finais dos anos 1980, com os limites de participação acionária e a imposição de desinvestimentos gradativos, NAFINSA absorveu as dívidas de seus devedores e transferiu, ao setor privado, as empresas sob seu controle (Arés, 2007). Progressivamente, tornou-se um banco de segundo piso. A maior parte dos recursos passou a ser obtida junto a instituições internacionais e a indústria representou apenas 4,21% dos desembolsos, em 1999, enquanto as empresas de comércio e serviços, sobretudos PME, obtiveram a maior parte dos empréstimos (Luna, 2009).

CORFO tornou-se banco de segundo piso e desempenhou quatro funções: i) serviços subsidiados às PME; ii) promoção ao investimento; iii) subsídios à inovação; iv) programas financeiros (capital de longo prazo) às PME (AGOSIN et al., 2009). Visando apoiar as PME, criou Fondos de Asistencia Técnica (FAT) e Proyectos de Fomento (PROFOS) e, para o desenvolvimento tecnológico, elaborou Programa de Ciencia y Tecnología, Fondo de Fomento al Desarrollo Cinetífico y Tecnológico (FONDEF) e Fondo de Desarrollo e Innovación (FDI) (Muñoz, 2009).

O BNDES deu o suporte técnico, administrativo, financeiro e material ao processo de privatização. Além disso, criou várias linhas de financiamento para quase todos os setores, principalmente minerais não metálicos, papel e celulose, indústria aeroespacial, siderurgia, construção, alimentos etc. (Silva Júnior, 2009). Ou seja, apesar das medidas liberais, não houve abandono das políticas setoriais. Santos (2013) destaca que o BNDES financiou os grupos vencedores, no processo de privatização, e o processo de reestruturação (fusões e aquisições). Em 1996, o banco criou o Programa de Financiamento às Exportações de Máquinas e Equipamentos (FINAMEX), para estimular os incrementos das exportações de bens de capital.

IFI reverteu sua atuação, de primeiro para segundo piso, e priorizou desembolsos para micro, pequenas e médias empresas, por meio do Finurbano e Propyme, e para o desenvolvimento tecnológico, com o FOMITEC (Fundo de modernização e Desenvolvimento Tecnológico). Ao longo da década, reduziu os desembolsos totais, desinvestiu em atividades competitivas e alterou a distribuição dos empréstimos - perda de importância da indústria (95% para 35%) e aumento de comércio e de serviços (comércio de veículos, hotéis, comunicações, transportes, estabelecimentos financeiros etc.). Os desembolsos destinados a indústrias concentraram-se aos voltados a substâncias químicas, têxtil e confecções e agroindústria (Garay, 1998).

Portanto, entre os anos 1930 e 1970, os BD latino-americanos cumpriram papel importante na resolução de falhas de mercado (mercado de capitais, problemas de coordenação, custos de descoberta) e na busca de objetivos sociais (emprego elevado e baixos preços), em compasso com as visões de política industrial e social. Desde então, com a crise econômica local e internacional e novas pactua-

ções de classes e frações de classes, dentro do Estado, avançaram as visões política e de agência, com ênfase, respectivamente, no uso político e nas falhas governamentais por trás das ações dos BD (Musacchio; Lazzarini, 2015). Os primeiros anos do século XXI, no entanto, têm mostrado retomada de importância dos BD, seja nas economias centrais, seja nos periféricos – principalmente na América Latina (Olloqui; Arancibia, 2012).

## Considerações finais

Com exceção da Inglaterra, onde estavam presentes as condições prévias para o pleno desenvolvimento do capitalismo industrial, os países que conheceram a industrialização tardia, entre os séculos XIX e XX, contaram, direta e indiretamente, com o apoio do Estado, principalmente dos BD. Quanto mais tardio o processo de industrialização e mais complexo o aparelho produtivo (escalas maiores e tecnologia com mais incorporação de conhecimento científico), mais importante foi o papel desempenhado pelo Estado e pelos BD, no início da industrialização e na promoção de estratégias de *catch up vis-à-vis* aos países líderes.

Na América Latina, os BD foram criados durante a crise dos anos 1930 ou no pós-guerra, a fim de oferecer crédito de longo prazo à indústria e dotar o território de infraestrutura econômica. Essas instituições apoiaram a elaboração de macroplanos de desenvolvimento e a promoção de indústrias de base, bens duráveis e bens de capital. Exceto o BND, que foi extinto, os demais ainda operam, porém, CORFO e NAFINSA tornaram-se bancos de segundo piso e promotores de PME. O BNDES exibiu atuação mista, pois manteve o papel de importante agente de fomento à indústria, sobretudo das grandes empresas, e apoiou PME e o desenvolvimento tecnológico.

O IFI influenciou a industrialização colombiana apenas nos anos 1970, mas logo reestruturou-se e tornou-se banco de segundo piso. O BND apoiou a indústria, entre 1950 e finais dos anos 1960, mas perdeu protagonismo ao tornar-se banco comercial de curto prazo e com o estancamento, no governo militar. CORFO impulsionou empresas estatais em energia, petróleo, siderurgia e açúcar e, a partir dos anos 1960, recebeu inúmeras críticas, de modo que, após o golpe militar, perdeu importância. NAFINSA estimulou a indústria entre os anos 1940 e 1980 e mobilizou recursos para grandes projetos da indústria básica, mas perdeu relevância nas décadas seguintes. O BNDES apoiou a consolidação da indústria brasileira, sobretudo de bens de base (anos 1950) e de capital (anos 1970), com desembolsos que incrementaram a formação de capital fixo e o crescimento do PIB. Entre os anos 1980 e 1990, tornou-se gestor da privatização e fomentador da

inserção das empresas locais no comércio internacional.

*Last but not least*, não existe uma sequência teleológica nessa trajetória das instituições, na América Latina, tampouco nos países centrais, quer dizer, o aumento e diversificação do mercado de capitais não decretou o fim das instituições governamentais de fomento do desenvolvimento. A recente crise econômica internacional trouxe à tona políticas de reforço ou (re)criação dos BD3, [promissores portadores de futuro] para atuar como importantes ferramentas anticíclicas, apoiar a penetração financeira e cumprir objetivos de desenvolvimento econômico, social e ambiental, oferecer empréstimos a setores produtivos e a segmentos de empresas.

3. Ver: Olloqui; Arancibia (2012) e Mazzucato (2014).

# Referências

AGHION, Beatriz. Development banking, *Journal of Development Economics*, v. 58, p. 83-100, 1999.

AGOSIN, Manuel; LARRAÍN, Christian; GRAU VELOSO, Nicolás. Industrial policy in Chile, *Documento de trabajo, Facultad de Economía/Universidad de Chile*, n. 294, 2009.

ARCEO, Enrique. El fracaso de la reestructuración neoliberal en América Latina: Estrategias de los sectores dominantes y alternativas populares. In. BASUALDO, Eduardo M.; ARCEO, Enrique (Org.). *Neoliberalismos y sectores dominantes: Tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: Clacso, 2006, p. 27-65.

ARÈS, Mathieu. El Estado empresario: Nacional Financiera durante la industrialización por sustitución de importaciones (1934-1994), *Foro Internacional*, Ciudad de México, Vol. XLVII, n. 2, p. 201-244, Abr/jun. 2007.

BENNETT, Douglas; SHARPE, Kennet. El Estado como banquero y empresario: El carácter de ultima instancia de la intervención económica del Estado mexicano, 1917-1970, Foro internacional, v. 20, n. 1, p. 29-72, Jul/sep. 1979.

BRANDO, Carlos. Economía política de la promoción industrial en Colombia: el instituto de Fomento Industrial, 194-1964. In: ROUGIER, Marcelo (Org.) La banca de desarrollo en América Latina: luces y sombras en la industrialización de la región. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2011, p. 227-273.

BRUCK, Nicholas. Development Banking. Concepts and Theory, ADIAPE, v. 1, p. 9-39, 2011.

CAMERON, Rondo. The Crédit Mobilier and the Economic Development of Europe, *Journal of Political Economy*, vol. 61, nº. 6, p. 461-488, Dec. 1953.

CANO, Wilson. América Latina: do desenvolvimentismo ao neoliberalismo. In: FIORI, José Luís (Org.) *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Editora Vozes, 1999, p. 287-326.

DIAMOND, William. *Development Banks*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1957.

FAJNZYLBER, Fernando. *La industrialización trunca de América Latina*. Ciudad de México: Editorial Nueva Imagen, 1983.

FERNANDES, Florestan. Padrões de dominação externa na América Latina. In: BARSOHI, Paulo; PERICÁS, Luiz Bernardo (Org.). *América Latina. Histórias, ideias e revolução*. São Paulo: Editora Xamã, 1998, p. 95-112.

FURTADO, Celso. *A economia latino-americana. Formação histórica e problemas contemporâneos*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GARAY, Luis Jorge. *Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 1998.

GERSCHENKRON, Alexander. *Economic backwardness in historical perspective*. A book of essays. New York: Frederick A Praeger, 1962.

HILFERDING, Rudolf. *O capital financiero*. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

LÓPEZ, Pablo. Los Bancos de desarrollo en América Latina: La experiencia de nacional financiera durante la industrialización vía sustitución de importaciones (1940-1970). Asociación Española de Historia Económica (AEHE). *Documento de trabajo*, n. 904, Jul. 2009.

LUNA, Marcia Luz. Nacional Financiera, balance y perspectivas. Del pilar industrial de la banca de desarrollo. *Economía Informa*, n. 361, p. 80-94, Nov/dic. 2009.

MARTÍNEZ, Luis Ortega (org). *Corporación de Fomento de la Producción*. 50 años de realizaciones. Santiago de Chile: CORFO, 1989.

MAZZUCATO, Mariana. *O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MUÑOZ, Oscar. El desarrollo institucional de CORFO y sus estrategias desde 1990. In. MUÑOZ, Oscar. (Org.). *Desarrollo productivo en Chile. La experiencia de CORFO entre 1990 y 2009*. Santiago de Chile: CORFO, FLACSO-Chile, Catalonia, 2009.

MUSACCHIO, A.; LAZZARINI, S. G. *Reinventando o capitalismo de Estado. O leviatã nos negócios: Brasil e outros países*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2015.

OLIVEIRA, Carlos Alonso. *Processo de industrialização. Do capitalismo originário ao atrasado*. São Paulo: Editora Unesp/Unicamp, 2003.

OLLOQUI, Fernando; ARANCIBIA, Cristián. Las nuevas oportunidades para las instituciones financieras de desarrollo en América Latina. *Notas técnicas BIRD*, n. 402, Mai. 2012.

POTASH, Robert. A. La fundación del Banco de Avío. *Historia mexicana*, v. 3, n. 2, p. 261-278, Oct/dec. 1953.

ROUGIER, Marcelo. Estado, empresas y crédito en la Argentina. Los orígenes del Banco Nacional de Desarrollo. *Desarrollo económico*, v. 43, n. 172, p. 515-544, Jan/mar. 2004.

_____. La banca de desarrollo como palanca del crecimiento económico. Los problemas de la experiencia argentina. In. _____ (Org.) *La banca de desarrollo en América Latina: luces y sombras en la industrialización de la región*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2011, p. 55-109.

_____. *La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo en Argentina*. Disponível em: ‹http://www.nacionalypopular.com/index.php?option=com_content&task=view&id=12322&Itemid=208›. Acesso em: 9 mai. 2012.

SANTOS, Leandro Bruno. *Estado e internacionalização das empresas multilatinas*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2013.

SILVA JUNIOR, Gilberto Oliveira. BNDES: 50 anos de ordenamento do território brasileiro. In. SILVEIRA, Marcio; LAMOSO, Lisandra; MOURÃO, Paulo Fernando (Org.). *Questões nacionais e regionais do território brasileiro*. São Paulo: Expressão popular, 2009, p. 63-82.

SINGER, Paul. De dependência em dependência: consentida, tolerada e desejada. *Estudos avançados*, São Paulo, v. 12, n. 33, p. 119-130, 1998.

TAVARES, Maria da Conceição *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro.* Ensaios sobre economia brasileira. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.

YASUDA, Ayako. *The performance and roles of Japanese development Banks.* 93f. 1993. Tese (Doutorado em Economia), Faculdade de Economia, Stanford University, 1993.

# Sobre os autores

*Alejandro Gaggero*

Doutor em Ciências Sociais (UBA), Mestre em Geração e Análise de Informação Estatística (UNTREF-INDEC) e graduado em Sociologia (UBA). Atualmente é pesquisador do CONICET e professor de graduação e pós-graduação na Universidad de Buenos Aires, na Universindad Nacional de San Martín e na Universidad Nacional de Quilmes. Especialista em temas de sociologia econômica e economia política, sua principal linha de pesquisa analisa as transformações dos grandes grupos empresariais argentinos desde a restauração democrática até a atualidade. É coordenador do Centro de Estudios Sociales de la Economía (IDAES-UNSAM).

*Bárbara Couto*

Mestre em Política Comparada Latino-Americana pela LSE, Reino Unido e doutoranda em Ciências Sociais pela UBA, Argentina. É pesquisadora e professora da área de Estado, Administração e Políticas Públicas do Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina; especialista em temas de desenvolvimento produtivo e indústria, bem como articulação público privada no plano nacional e local.

*Clayton M. Cunha Filho*

Professor do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Ceará (UFC). Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ). Coeditor do livro "A Bolívia no Século XXI: Estado Plurinacional, mudança de elites e (pluri)nacionalismo" (Curitiba: Appris, 2016) e autor do livro "Formação do Estado e Horizonte Plurinacional na Bolívia" (Curitiba:Appris, 2018). https://orcid.org/sites/default/files/images/orcid_16x16(1).gif https://orcid.org/0000-0001-6073-3570.

*Fernanda Cimini*

Professora do Departamento de Economia da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutora em Ciências Humanas (Sociologia) pela Universidade Fe-

deral do Rio de Janeiro (UFRJ), com doutorado sanduíche em Ciência Política no Massachusetts Institute of Technology (MIT). Mestre em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG) e Bacharel em Relações Internacionais pela mesma instituição (PUC-MG). Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Desenvolve pesquisas relacionadas a organizações internacionais e cooperação internacional, economia política internacional e economia política comparada.

### *João Victor Guedes-Neto*

Doutorando em Ciência Política na University of Pittsburgh. Mestre em Economia Pública, Direito e Política pela Leuphana Universität Lüneburg e em Gestão Pública e Sociedade pela Universidade Federal de Alfenas. Economista pela Universidade Federal de São João del-Rei. É fellow do Institute for Humane Studies da George Mason University. Estuda temas relacionados à política comparada comportamental e políticas públicas principalmente na América Latina.

### *Juan Vicente Bachiller Cabria*

Possui doutorado em Ciência Política, Graduação em História e Diploma de Estudos Avançados (Mestrado), também em História, pela Universidad de Salamanca (Espanha). Os seus interesses de pesquisa estão focados na área de Estrutura e Transformação do Estado, Instituições e Desenvolvimento Econômico e Capacidades Estatais. Na atualidade é Professor Adjunto I no Curso de Políticas Públicas da UFF (IEAR-Angra dos Reis). É pesquisador "Miembro titular" da Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-España (FLACSO-España).

### *Leandro Bruno dos Santos*

Bolsista Jovem Cientista do Nosso Estado pela Faperj, professor dos cursos de graduação e pós-graduação em Geografia da UFF. Tem experiência nas áreas de Geografia Econômica e Geografia Industrial, atuando nos seguintes temas: Estado, mundialização do capital, empresas multinacionais e IED, estruturas de mercados e teorias da localização industrial.

### *Manoel Leonardo dos Santos*

Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). É coordenador do Centro de Estudos Latino Americanos (CELA) e do Centro de Estudos Legislativos (CEL) da UFMG. Mestre e doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco/Universidad de Salamanca (ES), tem formação em metodologia da pesquisa em Ciência Política

pela Escuela de Métodos e Analisis Socio-político de la Universidad de Salamanca e pelo Programa de Métodos Quantitativos (MQ) da UFMG. Foi pesquisador visitante do IPEA (2011/2013 e 2016/2017), Visiting Researcher na University of Pittsburgh - USA (2017-2018).

### *Martín Schorr*

Pesquisador do CONICET, profesor em cursos de graduação e pós-graduação na UBA e UNSAM e diversos centros académicos na Argentina. Sua área de estudo são os modelos de acumulação na Argentina, o desempenho estrutural do setor industrial e a trajetória dos setores dminantes.

### *Renato Lima de Oliveira*

Professor assistente na Asia School of Business, em Kuala Lumpur, Malásia, e pesquisador do Centro de Performance Industrial do Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT-IPC) (MIT-IPC). Ele é doutor em ciência política pelo MIT, mestre em Estudos da América Latina pela Universidade de Illinois em Urbana-Champaign (UIUC) e formado em comunicação pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Realiza pesquisas na área de política energética, inovação e competitividade.

### *Roberta Rodrigues Marques da Silva*

Professora adjunta do Departamento de Ciência Política da UFF, professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política na mesma instituição e pesquisadora do INCT-PPED. Foi professora do Departamento de Relações Internacionais da UERJ. É doutora em Ciência Política pelo IESP-UERJ, mestre em Relações Internacionais pela UFF e bacharel em Relações Internacionais pela PUC Minas.

### *Tiago Nery*

Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ) e pesquisador do Laboratório de Análise Política Mundial (Labmundo). Desde 2011, é Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), carreira da Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento do Rio de Janeiro. Entre suas áreas de pesquisa, destacam-se política externa brasileira, política internacional, economia política internacional e a América do Sul na geopolítica global.

UFMG
Cedeplar

ISBN 978-85-60500-08-6

UFMG Cedeplar

UFMG
UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS