



EURE
ISSN: 0250-7161
ISSN: 0717-6236
asistenteedicion@eure.cl
Pontificia Universidad Católica de Chile
Chile

Rodadas de neoliberalização, provisão de infraestrutura e “efeito-China” no Brasil pós-1990

Werner, Deborah

Rodadas de neoliberalização, provisão de infraestrutura e “efeito-China” no Brasil pós-1990

EURE, vol. 46, núm. 139, 2020

Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19662965009>



Este trabalho está sob uma Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial 4.0 Internacional.

Rodadas de neoliberalização, provisão de infraestrutura e “efeito-China” no Brasil pós-1990

Deborah Werner deborahwerner@ippur.ufrj.br

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil

Resumo: O presente artigo analisa as rodadas neoliberais nos investimentos em infraestrutura no Brasil, desde os anos de 1990, considerando o papel do país na divisão internacional do trabalho como exportador de *commodities* agrícolas e minerais e a proeminência da China na hierarquia mundial. A partir das noções de circuitos econômicos de acumulação e processos de neoliberalização, argumenta-se a relevância da economia chinesa na organização das escalas subnacionais brasileiras, orientando decisões e promovendo o reordenamento territorial do país, especialmente quanto às decisões de investimento em infraestrutura. Tal aspecto se justifica seja pelo fato de a China ser o principal destino das exportações de *commodities* brasileiras, seja pelo interesse de empresas chinesas em controlar ativos de infraestrutura no Brasil. O trabalho é desenvolvido a partir do método histórico-estrutural de caráter interdisciplinar e sustenta-se na análise de leis e documentos disponibilizados pelo governo brasileiro, assim como em informações veiculadas pela imprensa especializada.

Palavras-chave: ajuste estrutural, ordenamento territorial, reescalonamento.

Abstract: *This article examines the phases of neoliberalization of the investments in infrastructure in Brazil since 1990, considering its role as exporter of primary goods in the international division of labor, and the preeminence of China in the global hierarchy. From the notions of economic circuits of accumulation and the process of neoliberalization, the paper argues the relevance of the Chinese economy to organize the sub-national scales in Brazil, leading decisions and promoting the reordering of Brazilian territory, especially the investment decisions regarding infrastructure. This is justified by the fact that China is the main destination of Brazilian commodity exports, or because of the Chinese companies' interests in controlling assets in infrastructure in Brazil. The paper is based on an interdisciplinary historical-structural method and on analyses of documents and information from the Brazilian government and from the press.*

Keywords: structural adjustment, spatial planning, rescalement.

Introdução

O presente artigo analisa, com base nas noções de circuitos econômicos de acumulação e processos de neoliberalização, as rodadas regulatórias que envolvem os investimentos em infraestrutura no Brasil, desde 1990, considerando o papel do país na divisão internacional do trabalho e a proeminência da China, enquanto agente dominante em escala global, capaz de orientar decisões e promover o reordenamento territorial brasileiro. Com base no método histórico-estrutural de caráter interdisciplinar e apoiado em revisão bibliográfica, análise de documentos e informações disponibilizadas por instituições do governo brasileiro e imprensa especializada, argumenta-se que os investimentos

EURE, vol. 46, núm. 139, 2020

Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile

Recepção: 25 Agosto 2018

Aprovação: 09 Maio 2019

Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19662965009>

em infraestrutura (logística e energia elétrica) funcionais ao atendimento à demanda internacional por *commodities* agrícolas e minerais. Recebe destaque a chinesa, crescente no período analisado, que concorre para vincular os espaços subnacionais produtores aos fluxos dos mercados globais.

Ao longo da década de 1990, as mudanças regulatórias promoveram concessões privadas, privatizações e a participação do capital estrangeiro nos investimentos em infraestrutura. As privatizações foram arrefecidas entre 2003-2016, substituídas pelas parcerias público-privadas e pela retomada do papel investidor do estado. De 2017 em diante, novas rodadas regulatórias sinalizaram a retomada das privatizações e concessões privadas. Recebe protagonismo no recente período o capital chinês, adquirente de ativos de capital fixo de energia elétrica e logística, aspecto que se soma a sua relevância como principal demandante de produtos primários, potencializando o controle chinês sobre porções crescentes do território nacional.

A noção de circuitos econômicos de acumulação permite identificar agentes dominantes e hierarquias no processo de acumulação que, no caso brasileiro, extrapolam os determinantes nacionais, articulam o bloco de poder interno relacionado à produção *commodities* agrícolas e minerais e à construção civil, e consolidam a divisão inter-regional do trabalho vinculada ao padrão de acumulação em curso (Poulantzas, 2013; Siqueira, 2015).

A análise da montagem infraestrutural pós-1990 evidencia o caráter multiescalar das decisões e da organização dos espaços regionais brasileiros em consonância com aquela dinâmica e interesses de acumulação. Elucida, ademais, o vínculo entre interesses internacionais e do bloco de poder interno, em especial quando enfatiza a demanda da economia chinesa por *commodities* agrícolas e minerais, e as estratégias de exportação do capital país asiático. As decisões em torno desses investimentos e respectivas alterações institucionais e regulatórias promovem a coerência estruturada no território brasileiro pela qual são requeridas as rodadas de neoliberalização (Brenner, Peck, & Theodore, 2012; Harvey, 2006), capazes de conferir o quadro jurídico e institucional compatível com os requisitos do capitalismo contemporâneo neoliberalizado.

A primeira seção do artigo analisa, com base na noção de circuitos econômicos de acumulação, a emergência da economia chinesa enquanto capaz de orientar macrodecisões (Furtado, 2013) e influenciar a organização territorial e a atuação do Estado brasileiro na promoção da coerência estruturada em torno da exportação de *commodities* agrícolas e minerais. A segunda seção discute as rodadas de neoliberalização e ressalta os principais movimentos regulatórios e institucionais, que viabilizaram no Brasil os investimentos em infraestrutura, amalgamando interesses dos agentes dominantes internos e externos relacionados à dinâmica de acumulação orientada pela especialização da pauta exportadora brasileira em bens primários e recursos naturais.

A terceira seção analisa a proeminência da China nas decisões relacionadas à provisão de infraestrutura, seja ao orientar os investimentos

do governo brasileiro, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), de 2007; seja enquanto investidor direto, quando da retomada das concessões e privatizações como principal mecanismo de investimento em infraestrutura no Brasil, no governo Michel Temer (2016-2018), com o Programa de Parceria de Investimentos (PPI). A última sessão é guardada às considerações finais.

A posição da economia chinesa nos circuitos econômicos de acumulação

Durante o processo de adaptação ao novo cenário global que se abre com a crise da década de 1970, todos os países periféricos liberalizaram seus mercados, buscando captar Investimentos Diretos Externos (IDE) e promover suas exportações nos marcos da nova divisão internacional do trabalho que se desenhava. Na Ásia, a estratégia implementada pelo Japão, de crescimento comandado pelas exportações de produtos industrializados, resultou na integração regional produtiva, completada pela incorporação da economia chinesa, nos anos 2000 (Fernández, 2017; Medeiros, 1997).

Desde os anos de 1980, quando da substituição de exportações na direção de bens industriais, a China passou de exportador líquido de grãos para um dos maiores importadores líquidos mundiais. A industrialização acelerada, que transitaria da produção de bens intensivos em mão de obra para setores de maior conteúdo tecnológico, elevou consumo de minério de ferro, carvão, aço e alumínio, para além da capacidade de produção do país, pressionando os mercados mundiais. A crescente participação da China no controle de atividades estratégicas nas cadeias de mercadorias permitiu o melhoramento de sua inserção no sistema-mundo, expressivas modificações na divisão internacional do trabalho e maior relevância do país na hierarquia mundial (Fernández, 2017; Medeiros, 2006).

Na década de 2000, a economia chinesa se consolida enquanto novo centro decisório e de acumulação capitalista e possibilita um novo mapa geoeconômico global, a partir das crises nos países centrais e concomitante emergência do sul-global. Ainda que a periferia tenha apresentado tendência convergente com os países centrais em termos de crescimento econômico e participação da produção mundial, enfatiza-se tanto o papel do Leste Asiático para esse processo, quanto as trajetórias diferenciadas entre o Leste Asiático e a América Latina (Fernández, 2017).

Em contraposição à estratégia asiática, a América Latina promoveu o desmantelamento dos distintos mecanismos de intervenção do Estado, ao adotar as medidas oriundas do Consenso de Washington, de 1989, o que levou à progressiva desarticulação e reprimarização do processo produtivo, constringendo a inserção da região nas redes de comércio global com base em produtos de maior valor agregado (Fernández, 2017). Seguindo o padrão latino-americano de liberalização comercial e financeira, as políticas macroeconômicas implementadas no Brasil nos anos 1990 – livre fluxo de capitais, elevadas taxas de juros

e câmbio valorizado – resultaram na especialização regressiva e na desindustrialização. Conferiu-se a estrutura produtiva nacional o caráter de plataforma de acumulação financeira e especializada em *commodities* agrícolas e minerais na integração aos mercados globais (Cano, 2012; Coutinho, 1997; Paulani, 2013).

Tais ajustes estruturais culminaram no processo de desconcentração industrial regional atrelada aos recursos naturais, consolidando uma divisão inter-regional do trabalho que vincula os espaços regionais primário-exportadores aos ditames globais de acumulação (Siqueira, 2015). Portanto, a compreensão das dinâmicas regionais brasileiras, que emerge da reorganização oriunda das mudanças no capitalismo global, passa pelo entendimento do papel da economia chinesa enquanto agente dominante no processo de acumulação e organização dos territórios.

De acordo com Rofman (2016), ainda que os agentes econômicos atuem em um quadro regional delimitado, o processo produtivo transcende a esses limites e abrange outros agentes, que lhes são externos. Desconsiderar esse traço relacional impossibilita reconhecer ou avaliar adequadamente o processo socioeconômico. Se “o âmbito de observação do fenômeno regional não está forçosamente circunscrito à região, nem o setorial ao setor, nem o territorial ao espaço” (Levin, 1974, p. 7 como citado em Rofman, 2016, p. 248), então deve-se aceitar que a compreensão dos processos socioeconômicos no espaço se produzem e se reproduzem com base em relações concretas, dentro e fora dos quadros regionais.

Por outro lado, a posição dos agentes econômicos no processo de acumulação conforma relações desiguais no espaço, derivadas não apenas do poder econômico diferenciado das unidades de produção e/ou distribuição, mas também por suscitar relações de predominância e dominação que irão conformar as relações hierárquicas regionais. Na dimensão espacial, cada um dos encadeamentos nos quais se desdobra o processo de acumulação, com seus respectivos agentes econômicos, recebe a denominação de “circuitos econômicos de acumulação regional”. Rofman (2016) enfatiza que cada um desses circuitos faz parte de um circuito maior, que seria nacional. A atual fase do capitalismo coloca-nos o desafio de compreender os circuitos de acumulação de maneira multiescalar, identificando a relevância das escalas nacional e internacional na consolidação dos espaços sub-regionais e o papel de agentes externos enquanto centros de decisão dominantes, à luz do que a economia chinesa emerge enquanto determinante nesse processo.

Para Moraes (2017), a espacialidade do desenvolvimento desigual do capitalismo reproduz as diferenças numa hierarquização do espaço em múltiplas escalas. Considera ainda que os circuitos espaciais da produção e os círculos de cooperação no espaço devem ser compreendidos na ótica da mundialização do espaço geográfico e da globalização das relações sociais de produção. Conceber a divisão espacial do trabalho em múltiplas escalas, portanto, requer buscar a lógica territorial da internacionalização do capital, visto que o espaço se torna espaço global do capital.

De acordo com o autor, a cada circuito espacial de produção corresponde uma dada dotação de meios de produção sobre o espaço que, sob a forma de capital fixo, participa continuamente do circuito. Essa dotação de fatores confere uma determinada posição na divisão social do trabalho, em dado momento histórico e escala considerada. No momento atual do capitalismo – mundial e monopolista – esse processo se complexifica, em decorrência da introdução de novas formas de cooperação que se inscrevem espacialmente em escala global e rompem, a partir da intensificação do processo de internacionalização, com os circuitos tradicionais de cooperação no espaço. Ainda que a magnitude do capital fixo continue a intervir na diferenciação dos espaços, passa a ser determinante a circulação essencialmente financeira, que em certo sentido anula as especificidades espaciais.

Subordinada à acumulação financeira, a provisão de capital fixo do tipo infraestrutura (Harvey, 2013) promove a coerência estruturada (Harvey, 2006) que dota os espaços regionais brasileiros de condições que viabilizam a integração do país aos mercados globais. Para tanto, requereu-se por parte do Estado a adequação das condições institucionais e regulatórias aos requisitos da dinâmica global de acumulação, no âmbito do processo de neoliberalização (Brenner et al., 2012; Peck, 2010). Cabe ao Estado, portanto, consolidar a coerência estruturada em determinado espaço, conferida por políticas que regulam o processo laboral, os padrões de vida da população, a regulamentação e a remuneração adequadas ao capital e às infraestruturas físicas e sociais compatíveis com o processo de acumulação.

Se no Brasil o Estado teve papel relevante na provisão de infraestrutura ao longo do processo de industrialização (1930-1980), o processo de neoliberalização implementou alterações regulatórias capazes de promover a participação do capital privado nacional e estrangeiro, como parcerias público-privadas, leis de concessão e privatizações, possibilitando mudanças patrimoniais que vinculam os investimentos à dinâmica de acumulação financeira. Relacionar, portanto, os vínculos entre as alterações regulatórias, institucionais e as políticas de infraestrutura no Brasil, frente à emergência da economia chinesa na hierarquia mundial torna-se *sine qua non* para se compreender o reordenamento territorial oriundo desses investimentos.

Rodadas neoliberais e provisão de Infraestrutura no Brasil

A inserção internacional brasileira, que emerge da reestruturação do capitalismo global a partir da década de 1970, contou com mudanças regulatórias capazes de promover o processo de neoliberalização em curso no país, desde os anos de 1990, com o objetivo de propiciar o ambiente institucional para a integração do Brasil aos mercados globais, sob a nova ordem. Brenner et al. (2012) entendem a neoliberalização como uma entre as várias tendências regulatórias desencadeadas no sistema capitalista global a partir dos anos setenta. Tratam-se de reestruturações disciplinadas pelo mercado, que intensificam a comodificação em

todos os domínios da vida social, mobilizando, frequentemente, instrumentos financeiros especulativos para abrir novas arenas para a realização capitalista de lucros. Os processos de mercantilização são “mediados através de instituições do Estado em uma variedade de arenas políticas” (Brenner et al., 2012, p. 17), o que não significa desregulamentação ou falta de intervenção do Estado.

Theodore, Peck e Brenner (2009) diferenciam a ideologia neoliberal, que tem como um de seus pressupostos a ideia de que as forças de mercado operam de acordo com leis imutáveis, independente do lugar onde se realizam; e a noção de “neoliberalismo realmente existente”: a inserção contextual dos projetos de reestruturação neoliberal e sua dependência à trajetória herdada do encontro entre as políticas neoliberais com arcabouços regulatórios precedentes, nas distintas formações sociais. Por meio desta noção, estabelece-se uma base analítica que permite compreender a produção de tais projetos no interior de contextos nacionais, regionais e locais específicos, determinados pelo legado de marcos institucionais, políticas estatais, práticas regulatórias e conflitos políticos que são transmitidos ao longo do tempo (Theodore et al., 2009). Não basta apenas captar seus fundamentos político-ideológicos, mas examinar as diferentes formas institucionais, as direções em que se desenvolve e os diversos efeitos sócio-políticos e suas múltiplas contradições.

As formas regulatórias e escalares anteriores, à exemplo daquela vinculada ao Estado de bem-estar social, não são simplesmente deslocadas ou substituídas: sofrem uma transformação qualitativa na forma de reescalonamento, dos quais emergirão novas regras e/ou esquemas de relações interescares. Por isso, a neoliberalização nunca se manifesta de forma pura, como um todo regulatório abrangente. Ao contrário, as tendências de neoliberalização se articulam em modalidades incompletas, híbridas, que buscam cristalizar certas formações regulatórias, contínua e ecleticamente retrabalhadas em contextos específicos. Deriva disso o fato de a reestruturação neoliberal se consolidar mediante sucessivas configurações institucionais e ideológicas, requerendo séries subsequentes de novas reestruturações regulatórias (Brenner et al., 2012).

Em contraposição à caricatura neoliberal de redução ou esvaziamento da escala nacional como resultado necessário e desejável da globalização econômica, Peck (2010) defende uma concepção trans-escalar e explicitamente politizada do processo de reestruturação regulatória sob o neoliberalismo. O autor identifica duas dinâmicas temporais de neoliberalização: *roll-back* and *roll-out*, que envolvem momentos destrutivos e criativos no processo de neoliberalização, à medida que a comoção da desregulação é seguida por novas formas de construção da instituição. Por *roll-back*, compreende-se o início do processo de neoliberalização, quando a reestruturação dos processos se concentra em implementar fundamentos básicos do neoliberalismo, desmantelando instituições e desorganizando centros básicos de poder e zonas de controle burocrático, ao passo que disciplina assuntos potencialmente indisciplinados à luz da lógica de mercado.

A fase *roll-out*, por sua vez, está tipicamente associada à implementação de regulações neoliberalizantes, em conformidade com os mercados, como as privatizações, parcerias público-privadas e re-regulações. Essa fase envolve uma lógica interna trazida por falhas de regulação simples, e uma lógica externa, decorrente da crescente dependência de suportes internacionais e mecanismos de ajustes políticos. É nesse contexto que se compreende os processos de neoliberalização como respostas a crises estruturais e o amplo apoio de instituições multilaterais para sua implementação, como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional.

O acionamento de rodadas regulatórias de neoliberalização, sob a justificativa de solucionar crises, são implementadas sempre que propiciem oportunidade lucrativa de negócios aos grupos hegemônicos sobre os ativos públicos. Daí a era da neoliberalização estar vinculada à era das reformas. O Estado nacional, portanto, não está em retirada, mas ao contrário, suas formas institucionais e estratégias de regulação estão se reconstituindo e reescalando.

Conforme Brandão (2017), entre 1995 e 2016, o Brasil sofreu três rodadas de neoliberalização, capazes de promover mecanismos e instrumentos de experimentações re-regulatórias, com variadas repercussões. A primeira, de 1995/2002, no governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), foram implementadas políticas baseadas no Consenso de Washington; a segunda, de 2003/2015, nos governos Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2015), foi marcada pela macroeconomia conservadora, que privilegiou o mercado financeiro, as alianças com grupos conservadores relacionados ao rentismo e à especialização em *commodities*, sem o devido enfrentamento da questão urbana e regional, a despeito de políticas progressistas; e a terceira, no governo Michel Temer (2016-2018), que reinaugura as políticas neoliberais dos anos noventa, com profundas consequências ao padrão regulatório nacional vinculado às três mercadorias fictícias: terra, dinheiro e trabalho, *a la* Polanyi (1980), capazes de alterar a relação capital-trabalho.

Esta última intenta alinhar o país aos anseios da agenda global, de exacerbada coerção concorrencial intercapitalista e interestados territoriais, e extraordinário reordenamento hierárquico e hegemônico escalar-espacial no plano mundial. Desse processo decorre a reorganização e reconstrução de novas coerências estruturadas de caráter econômico, político e social que, por meio de ciclos acelerados de experimentações regulatórias impulsionados pela crise de 2008, têm alterado os marcos da reprodução social-classista, “com repercussões de natureza estrutural, desigualmente distribuídas no sistema capitalista, em suas relações interescares, com distintas ‘variações’ temporais e espaciais “das” e “nas” diversas periferias do sistema” (Brandão, 2017, p. 47).

As distintas rodadas regulatórias no Brasil concorreram para promover a estratégia de inserção periférica do país aos mercados globais pós-1990. A diferença entre os governos esteve na capacidade ou não de conciliar o projeto com os anseios das classes subalternas, quanto à distribuição dos ganhos econômicos, e ao papel mais ou menos ativo do Estado

na economia, ora regulador, ora investindo e provisionando crédito. Em linhas gerais, os traços que marcam as rodadas de neoliberalização foram mantidos ao longo do período, aspectos que se verificam nos investimentos em infraestrutura.

Nos anos noventa, ressalta-se o Programa Nacional de Desestatização (Lei 8.031, de 1990, revogada pela Lei 9.491, de 1997), cujo objetivo, entre outros, é “reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público”. Caberia às empresas privatizadas retomar investimentos e prestação de serviços. Já a versão trazida pela Lei 9.491, de 1997 trata da contribuição do marco regulatório para “a reestruturação econômica do setor privado, especialmente para a modernização da infraestrutura e do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia, inclusive através da concessão de crédito”.

Concomitantemente às desestatizações, cujo principal agente foi o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), responsável pelo Fundo Nacional de Desestatização (FND), estabeleceu-se a Lei Geral de Concessões (Lei 8.987, de 1995), que regulamentou o artigo 175, da Constituição Federal de 1988, e permitiu que União, Estados, Municípios e Distrito Federal, enquanto poderes concedentes, delegassem a prestação de serviço público e a execução de obra pública a empresas ou consórcio de empresas tidas como mais eficazes na realização de tais atividades.

No governo Lula, a despeito do caráter de ruptura conferido à retomada da ação do Estado em investimentos em infraestrutura e políticas sociais, a suspensão da estratégia de privatizações foi acompanhada pela implementação da Lei de Parcerias Público-Privadas (PPP) (Lei 11.079, de 2004), que instituiu normas gerais para a licitação e contratação de parceria público-privada por parte da administração pública, priorizando a ação privada nos investimentos, na figura da Sociedade de Propósito Específico (SPE), ente privado incumbido de implantar e gerir o objeto da parceria.¹ Ainda que as privatizações tenham sido interrompidas, a SPE e as concessões foram predominantes na realização dos investimentos de infraestrutura no Brasil, forjando seu caráter privado, a despeito de se realizarem com recursos públicos (Werner, 2016). Portanto, a lei de PPP expressa o “neoliberalismo realmente existente”, posto que instituída em um governo de alegada ruptura neoliberal.

Quanto ao planejamento dos investimentos, duas iniciativas marcaram as décadas de 1990 e 2000: o Programa Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENIDS), referente ao Plano Plurianual 1996-1999, e a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Econômica Sul-Americana (IIRSA), de 2001. Tanto os ENIDS quanto a IIRSA privilegiaram o viés logístico, face ao objetivo de conectar os espaços regionais aos mercados globais em um cenário de inserção internacional baseada na exportação de matérias-primas e recursos naturais.

Para Galvão e Brandão (2003), a estratégia dos ENIDS negligenciou a integração produtiva do mercado nacional, promovida ao longo

do processo de industrialização (1930-1980). Tal característica seria reeditada nos investimentos logísticos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), de 2007, reforçando o caráter de fragmentação e especialização do espaço nacional em curso desde os anos noventa (Pacheco, 1998).

A IIRSA, lançada em 2000, resultava do acordo entre os países da América do Sul no que se refere à provisão de infraestrutura de transporte, energia e comunicações, sob uma visão regional de integração. Sob a coordenação de Instituições Financeiras Multilaterais, como a Corporação Andina de Fomento (CAF), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Fondo Financiero para el Desarrollo de los Países de la Cuenca del Plata (FONPLATA), expressa o papel dessas agências na adequação do território continental aos mercados globais. A iniciativa enfatizou os investimentos logísticos, de maneira a conectar o Atlântico ao Pacífico pelo transporte multimodal (hidrovias, ferrovias e rodovias), estruturado por eixos, revelando-se um ambicioso disciplinamento territorial subordinado ao projeto de integração proposto pela Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) (Aguiar, 2017).

As mudanças políticas na América do Sul, que se expressam nos diversos governos de centro-esquerda ao longo da década de 2000, levam à ruptura com a estratégia da ALCA, quando passam a priorizar políticas de integração sul-sul, da qual a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) é produto. A IIRSA, por sua vez, foi incorporada como foro técnico do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), órgão da UNASUL, criado em agosto de 2009 durante encontro presidencial da União. Apesar das transformações, deve-se questionar, no entanto, se um novo papel geoeconômico e geopolítico do Brasil no cenário internacional não foi constrangido pelas decisões macroeconômicas e interesses do bloco de poder vinculados à inserção periférica.

O caráter desigual com que se desenvolve o processo de neoliberalização e a sua especificidade histórica (Brenner et al., 2012) propiciam tais experiências híbridas em que um governo historicamente vinculado a pautas progressistas, retoma investimentos em infraestrutura para promover a inserção internacional periférica, dependente e subalterna, com base nas soluções de mercado. A crise de 2008, que colocaria em xeque o padrão neoliberal nos países centrais, legitimaria a intervenção econômica do Estado na provisão de infraestrutura compatível com o processo de neoliberalização.

O correspondente nacional da IIRSA foi o PAC, lançado em 2007 (Lei 11.578) com o objetivo de criar condições macrossetoriais para o crescimento do país no período 2007-2010, abarcando áreas de logística, energia e infraestrutura. O PAC foi orientado por em três medidas: i) incentivar o crescimento econômico; ii) aumentar o investimento público em infraestrutura; e iii) remover os obstáculos burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos ao crescimento (Pêgo & Campos, 2008). O crédito seria fornecido pelo banco público, BNDES. A análise da carteira de projetos do PAC revela sua articulação ao padrão

de inserção internacional vinculado às *commodities* agrícolas e minerais, sobretudo quando se identificam os projetos logísticos e energéticos. Senão vejamos.

O processo de neoliberalização promoveu a ruptura dos elos das cadeias produtivas e seu adensamento, alcançados ao longo do processo de industrialização, o que culminou na perda de competitividade da indústria nacional frente aos produtos importados de maior valor agregado, levando aos processos de reprimarização da pauta exportadora e de desindustrialização.

Não por acaso, ao lado dos capitais financeiro-rentistas, coube às frações agrícolas e minerais o protagonismo no padrão de acumulação pós-1990. Dados da balança comercial brasileira (Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços [MDIC] (2019), atestam essa observação: a participação da soja e do minério de ferro nas exportações totais passou de 12%, em 2007, para 19% em 2018, tendo alcançado 24,8% das exportações em 2011.

Tal alteração se fez acompanhada de mudanças significativas do ponto de vista das regiões produtoras. Verifica-se que a taxa anual média de crescimento da produção de soja, entre 2007-2018, foi de 16,3% na região Norte; 10,7% a.a., no Nordeste; e 7,6% a.a. no Centro-Oeste. A região Sul, de cultivo histórico da soja, teve um crescimento de 4,6% (Companhia Nacional de Abastecimento [CONAB], 2019). Esses dados apontam para a consolidação da expansão do cultivo de soja em direção ao Centro-Oeste, Norte e Nordeste, processo iniciado com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1974-1979), que acionou as regiões periféricas para ampliar a fronteira agrícola e mineral no país, com o intuito, entre outros objetivos, de diversificar a pauta exportadora (Diniz, 1987; Girardi, 2016).

Reforça essa tendência setentrional de produção da soja a institucionalização, por parte do governo federal, do território do Matopiba Trata-se de porções territoriais dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia, no Cerrado brasileiro, de crescente expansão da área plantada de soja. Sua criação foi instituída pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) em 2013, posteriormente oficializada pelo Decreto 8.477, de 2015, que implementou o Plano de Desenvolvimento Agropecuário do Matopiba (<https://www.embrapa.br>). Tal aspecto revela o potencial de reordenamento territorial da dinâmica de acumulação vinculada aos mercados globais de *commodities*.

Com relação à mineração, o Anuário Mineral Nacional (Departamento Nacional de Produção Mineral [DNPM], 2018) destaca, além das reservas minerais do estado de Minas Gerais, no Sudeste do país, aquelas situadas no estado do Pará, na região Norte, onde se localizam reservas de ferro, bauxita, cobre e ouro, entre outros; e o estado de Goiás, no Centro-Oeste, com reservas de ouro, níquel e cobre, entre outros. Com relação ao Pará, ressalta-se a localização do maior projeto de mineração de ferro do mundo, S11D, da multinacional Vale. A empresa, privatizada em 1997, responde por 77% do valor total da comercialização da produção do minério de ferro no país (DNPM, 2018).

Considerando a localização das atividades de soja e minério de ferro, principais produtos da pauta exportadora, evidencia-se, a seguir, o papel do PAC, em particular dos investimentos logísticos, no escoamento da produção agrícola e mineral, capazes de conferir competitividade a essas atividades no exterior. O Balanço 2007-2010 do PAC (2011) apresenta os investimentos logísticos, que buscaram conectar as regiões produtoras de soja e minério aos mercados globais. Ressaltam-se os ferroviários, cujos traçados conectam as regiões primário-exportadoras aos principais portos do país, os portuários e os hidroviários (Figuras 1 e 2).

No segundo governo Lula foi criada a empresa pública Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. (VALEC) (Lei 11.772, de 2008), com a função de realizar a construção e exploração de infraestrutura ferroviária. A empresa se tornaria responsável pelas Ferrovias Norte-Sul (EF-151), Ferrovias do Pantanal (EF-267), Ferrovias da Integração Oeste-Leste (EF-334) e a Transcontinental ou Ferrovias de Integração Centro-Oeste (EF-354). Quanto à Ferrovias Transnordestina (EF 232), caberia à empresa estatal participar minoritariamente do capital de empresas que tivessem o objetivo de construí-la.

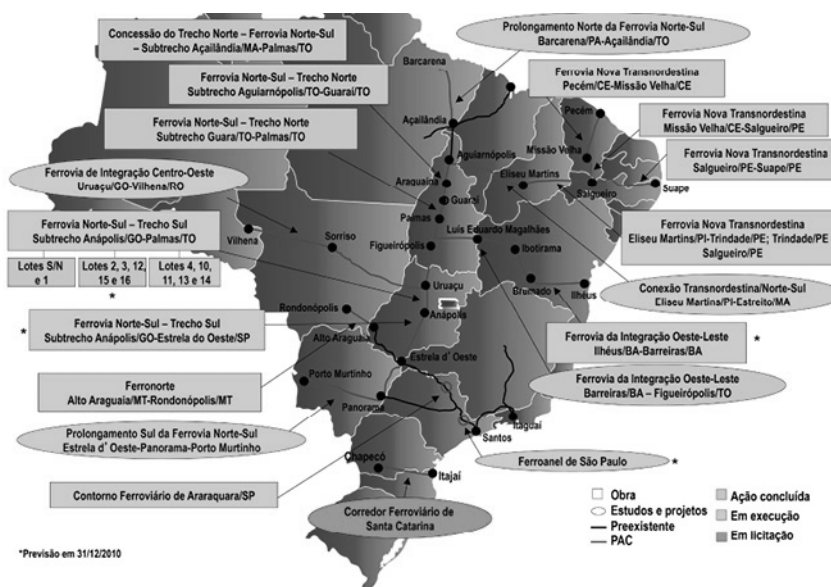


FIGURA 1

Carteira de infraestrutura logística na modalidade ferroviária: ações concluídas, em execução e em licitação. Balanço 2007-2010
PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC) (2011), ADAPTADO

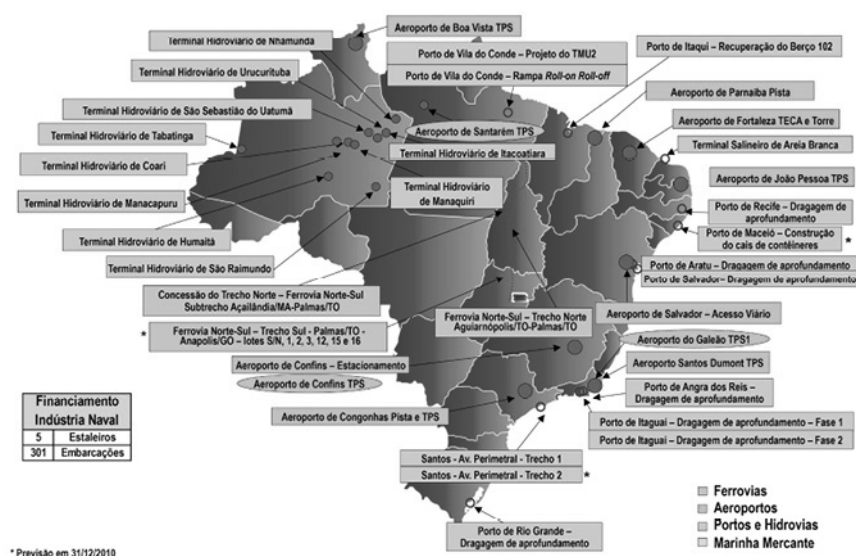


FIGURA 2

Carteira de infraestrutura logística - ferrovias, portos, hidrovias, aeroportos e Marinha Mercante: ações concluídas. Balanço 2007-2010

PAC (2011), ADAPTADO

O traçado da Ferrovia Norte-Sul, de Açailândia (MA) a Rio Grande (RS), permite conectar os portos de Rio Grande (RS) e Barcarena (PA). Entre seus objetivos está a implantação da logística exportadora competitiva para promover o acesso aos portos de grande capacidade e a ocupação econômica do Cerrado. A ferrovia Transnordestina, cuja concessionária é formada por uma parceria entre a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e o governo federal (VALEC), conecta o município de Eliseu Martins (PI) aos portos de Pecém (CE) e Suape (PE). Concluída, terá capacidade para transportar 30 milhões de toneladas por ano, com destaque para grãos sólidos (minério e grãos). A ferrovia Pantanal liga Panorama (SP) a Porto Murtinho (MS), atendendo uma região de alta densidade de produção agrícola de soja. Quanto à Ferrovia Integração Centro-Oeste, cujo traçado parte do litoral fluminense à fronteira com o Peru, tem como objetivo, entre outros, propor nova alternativa logística para o escoamento da produção agrícola e de mineração para os sistemas portuários do Norte e Nordeste (<http://www.valec.gov.br>).

Cabe enfatizar que a criação de uma empresa estatal para viabilizar tais investimentos corrobora a ideia de “neoliberalismo realmente existente”: uma empresa estatal responsável por investimentos ferroviários para promover a competitividade de setores primários-exportadores, o que reforça a condição periférica da economia brasileira, aprofundada após a adoção de políticas neoliberais de valorização cambial e juros elevados, que acarretaram na desindustrialização e especialização em *commodities*.

Com relação aos terminais hidroviários implementados pelo PAC, destacam-se 10 terminais no Estado do Amazonas, no balanço do PAC 2007-2010: Tabatinga, Coari, Itacoatiara, São Raimundo, Manacapuru,

Humaitá, Manaquiri, Urucurituba, Nhamundá e São Sebastião do Uatumã. Quanto aos Portos, tratam-se de obras de dragagem, ampliação e acesso rododiferroviário nos portos de Rio Grande (RS), São Francisco do Sul (SC) e Paranaguá (PR), na região Sul; Rio de Janeiro (RJ) Itaguaí (RJ), Angra dos Reis (RJ), Vitória (ES) e Santos (SP), no sudeste; Aratu (BA), Salvador (BA), Suape (PE), Recife (PE), Cabedelo (PE), Areia Branca (RN), Natal (RN), Fortaleza (CE), Luís Correia (PI) e Maceió (AL), na região Nordeste; e Vila do Conde (PA), na região Norte.

A importância dos investimentos do PAC se expressa nas informações do relatório Soyabean Transportation Guide Brazil 2017 (Salin, 2018), que identifica as principais rotas de exportação de soja em múltiplos modais, destacando o escoamento da produção através dos principais portos do país, entre 2015 e 2017. O documento analisa, entre outros aspectos, os custos de transporte entre as regiões produtoras e os portos, enfatizando a predominância das rotas rodoviárias no Brasil e, conseqüentemente, maiores custos de escoamento da produção para a China, relativamente à predominância do modal ferroviário nos Estados Unidos; e aponta para a crescente importância dos portos das regiões Norte e Nordeste.

O relatório estima uma queda na predileção pelo modal rodoviário no transporte de soja até os portos, entre 2017 e 2025, com base nas informações do Ministério dos Transportes, do Plano Nacional de Logística e Transporte e da Confederação Nacional de Transportes (Salin, 2018). O transporte rodoviário, que respondeu por 61% do escoamento da produção em 2017, passará a responder por 30%, em 2025; já o ferroviário, que contribuiu com 21% em 2017, deverá escoar 35% da produção em 2025; e o hidroviário, passará de 14%, em 2007, para 29%, em 2025.

Quanto ao setor elétrico, contemplado pelo PAC, o mesmo deve ser analisado tanto à luz das demandas energéticas do padrão de acumulação vinculado à especialização em *commodities*, quanto dos interesses de frações de capital nacional hegemônicas no bloco do poder, pois as reformas permitiram a composição de SPES, cujos sócios são empresas de construção civil, mineradoras, multinacionais de energia elétrica (Engie, China Three Gorges, Iberdrola, entre outras), empresas estatais e seus fundos de pensão. O BNDES financiaria a expansão setorial, que contaria ainda com empresas estatais do setor elétrico brasileiro e fundos de investimentos criados a partir de fundos públicos, mais uma expressão do neoliberalismo realmente existente no Brasil, em que a atuação privada é forjada em torno de investimentos públicos (Werner, 2017).

Do ponto de vista territorial, destacam-se as regiões Norte e Centro-Oeste, com as hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau (RO), Belo Monte (PA), Estreito (MA) e os estudos das hidrelétricas do Tapajós (TO/PA), em clara articulação com a expansão da fronteira agrícola e mineral do país. As atividades de mineração e siderurgia, intensivas em eletricidade, influenciam o planejamento do setor elétrico, em decorrência da necessidade de se fornecer energia a custos baixos capazes de assegurar a competitividade do país na indústria global de minérios, aço e alumínio (Werner, 2016).

As rodadas regulatórias no âmbito do governo Temer, organizadas em torno do Programa de Parcerias em Investimentos (PPI)² expressaram a retomada de estratégias de concessões e privatizações de ativos existentes, em clara re-edição das propostas da década de 1990. Com o PPI são substituídos o PAC e o Programa de Investimento em Logística (PIL), de 2015.³ Enfatiza-se a privatização e a substituição do financiamento público de megaprojetos pela atração de capitais privados e estrangeiros, colocando papel mais ativo nas concessões privadas e privatizações. Cabe ressaltar que o PIL já iniciava uma estratégia de atração de investimentos privados e corte nos investimentos das estatais, arrefecendo a estratégia implementada no PAC, cujo motor era o investimento público (Gentil & Hermann, 2017). Quanto ao crédito, busca-se substituir o BNDES pelo capital externo. Ao banco estatal caberá a estruturação dos negócios de privatização, experiência já adquirida pela instituição, se considerada sua atuação na década de 1990 junto ao FND.

No PPI, destacam-se as concessões ferroviárias que buscam conectar as regiões produtoras de grãos e minérios aos portos de escoamento. Casos da ferrovia Ferrogrão, cujo traçado liga os municípios de Sinop (MT) e Mirituba (PA); da ferrovia Norte-Sul no trecho Estrela d'Oeste (SP)-Anápolis (GO)-Palmas (TO); e a ferrovia Oeste-Leste (FIOL), trecho Caetité-Ilhéus (BA). Quanto aos portos, registram-se os projetos de concessão dos Portos de Itaqui (MA), Santana (AP), Paranaguá (PR) e Santos (SP), além da desestatização do Porto de São Sebastião (SP) (PPI, 2019).

É nesse contexto que se amplia o papel da China na estruturação dos espaços regionais brasileiros: não apenas como destino das mercadorias, cujo escoamento recebe o suporte dos investimentos recentes em infraestrutura, mas como parceiro estratégico e/ou investidor em ativos novos ou existentes. Assim é que se afirma que as alterações regulatórias são compatíveis com o papel periférico assumido pelo Brasil na divisão internacional do trabalho.

Provisão de Infraestrutura e “efeito-China” no Brasil

A proeminência da economia chinesa não se verifica apenas nas decisões tomadas pelo governo brasileiro em prover o território nacional de condições infraestruturais para a circulação de mercadorias: ganha relevância também a participação de suas estatais em novos investimentos, na aquisição de projetos já instalados ou no envolvimento em consórcios, projetos logísticos e energéticos relacionados aos mercados agrícolas e minerais. Com a mudança do governo brasileiro em 2016, a China consagrou sua estratégia de controle de recursos estratégicos ao adquirir plantas do setor elétrico e disputar concessões logísticas.

No setor elétrico esse processo já estava em curso desde 2011, quando da aquisição por parte da China Three Gorges Corporation (CTG), de 21,35% da participação do Estado Português na EDP Energias de Portugal S.A., tornando-se sócia, por meio da subsidiária China Three Gorges Europe, das UHE Luis Eduardo Magalhães (TO), Mascarenhas (ES) e Peixe

Angical (TO). Com o lançamento da CTG Brasil, em 2013, o grupo controlado pela CTG Corporation se tornou parceiro, juntamente com a EDP Brasil, das hidrelétricas Cachoeira Caldeirão (AP), São Manoel (MT) e Santo Antônio do Jari (PA). Em 2015, a CTG adquiriu a concessão das UHE Jupia (SP/MS) e Ilha Solteira (SP/MS), antes pertencentes à Cesp, empresa do estado de São Paulo. No ano seguinte, adquiriu a empresa Duke Energy. O grupo chinês assumiu as usinas da Cesp por meio da empresa Rio Paraná Energia S.A., ampliando sua participação no país. Com essas aquisições, a CTG atua em projetos que totalizam em torno de 8 GW da capacidade instalada brasileira, entre eólicas e UHES (Agência Nacional de Energia Elétrica [ANEEL], 2017).

Em 2017, ampliou-se a participação de capitais chineses no Brasil, através da empresa State Grid Corporation, que se tornou acionista controladora da empresa CPFL Energia S.A., ao adquirir a participação da Camargo Correa e dos fundos de pensão Previ, Fundação Cesp, Sabesp, Sistel e Petros. No total, a CPFL Energia detinha 2.433,5 MW entre UHE, eólicas e PCHS (ANEEL, 2017). A empresa State Power Investment Overseas (SPIC) fez uma oferta para adquirir a participação que a Companhia de Energia Elétrica do Estado de Minas Gerais (CEMIG) detém na UHE Santo Antônio (22,4%), assim como intenta adquirir a fatia pertencente à Odebrecht (18,6%), transações ainda não confirmadas na composição societária da SPE (ANEEL, 2017; Carvalho & Pereira, 2017).

O mesmo grupo, SPIC, por meio da Pacific Hydro, adquiriu a UHE São Simão, operada pela Cemig, na estratégia de retomada das privatizações por parte do governo federal e estadual (Minas Gerais). A empresa também participa de investimentos eólicos no Nordeste do país. No total, a Pacific Hydro detém 58,2 MW em parques eólicos e 1.710 MW em hidrelétrica. As aquisições de empresas chinesas no setor elétrico brasileiro revelam que 7% (11,9 GW) da capacidade instalada⁴ estão sob o controle das empresas CTG, State Grid e SPIC.

Quanto aos investimentos em logística, destacam-se os investimentos chineses na Amazônia Brasileira, na região do rio Tapajós (Aguiar, 2017). A atuação na Amazônia consolidaria os interesses chineses na busca pela redução do preço de energia articulada à exploração de minérios na região Norte. Caso articulada à construção de eclusas, as usinas do Tapajós barateariam o escoamento da soja brasileira comprada pelos chineses, de modo a combinar interesses internos e externos do padrão de acumulação brasileiro.

Considerando as mudanças regulatórias, a Lei dos Portos (Lei 12.815, de 2013), regulamentou o estabelecimento de Terminais de Uso Privado (TUP) no país, definidos como instalação portuária explorada mediante autorização e localizada fora da área do porto organizado.⁵ De acordo com estudo lançado em 2016 pelo Banco holandês Rabobank, especializado em *commodities* agrícolas, a modalidade permite superar o “gargalo” em infraestrutura logística demandado pelo agronegócio. Com a regulamentação, foi impulsionada a instalação de portos privados para

exportação de *commodities*, via estado do Pará, e, em especial, na calha dos rios Tapajós e do baixo Amazonas (Aguiar, 2017).

A lei de Portos corresponde a uma re-regulamentação, pois permite que grupos privados sejam proprietários da infraestrutura portuária no país, ao estabelecer além da Concessão, o Terminal de Uso Privado. Ressalta-se que entre 2016 e 2017 a movimentação nos TUP cresceu 9,3%, com destaque para as seguintes mercadorias: minério de ferro, soja, contêineres, milho, açúcar, petróleo e derivados. O principal destino é a China, seguido de Holanda e Malásia, Japão e Estados Unidos (Agência Nacional de Transporte Aquaviário [ANTAQ], citado em Tecnológica, 2018).

Do total exportado de soja e minério de ferro, destaca-se a importância da participação da China como destino dos produtos. Quanto ao minério de ferro, sua participação se dá acima de 30% ao longo de todo o período, alcançando 61,7% em 2013. Com relação à soja, mais de 40% do total exportado destinou-se, entre 2007-2018 aquele país, com destaque para o último ano, em que alcançou 82,4% (MDIC, 2019).

Mesmo quando a China não se sobressaia nos investimentos de infraestrutura logística e energética no país frente a outros capitais, o “efeito-China” com relação à demanda por *commodities* agrícolas e minerais foi determinante das rotas e destinos dos investimentos (Aguiar, 2017). Com a crescente exportação de capital pelo país asiático Brasil, amplia-se o controle daquele país sobre amplas porções territoriais, agregando à dimensão comercial do “efeito-China”, a dimensão financeira.

Charles Tang, Presidente da Câmara de Comércio e Indústria Brasil China, cuja função é auxiliar empresas chinesas interessadas em investir no Brasil, afirma que “a China investe no Brasil por várias razões: ocupar mercado, ter lucro, exportar sua capacidade excedente e assegurar recursos estratégicos, e por razões geopolíticas internacionais” (Locatelli, 2016). As sucessivas tentativas de se privatizar o setor elétrico e consequentes embates judiciais, a partir da Medida Provisória 814, de 2017, que permite a venda da Eletrobrás e suas subsidiárias, caso bem-sucedidas, reforçam tanto o caráter privado como a desnacionalização setorial.

Recentemente, a estatal China Merchants Holding (CMH) adquiriu o Terminal de Contêineres de Paranaguá (TCP) e a empresa de serviços logísticos TCP. A transação envolveu 90% dos ativos portuários, totalizando R\$2,9 bilhões (US\$925 milhões) e foi oficializada em fevereiro de 2018, pela Frente Parlamentar de Logística de Transporte e Armazenagem. O TCP é o terceiro maior terminal de contêineres do país, atrás apenas de Santos Brasil e Brasil Terminal Portuário (BTP), ambos no Porto de Santos (Scaramuzza, 2017; Senado Notícias, 2018). Conforme a CMH, a entrada na América Latina, especialmente no Brasil, é crucial para a expansão global de sua rede de terminais, visto ser uma das maiores operadoras globais de terminais de contêineres.

Com relação às ferrovias, o lançamento do PPI e a retomada das concessões já revelam os seguintes interesses: as empresas China Communication Construction Company (CCCC); Rumo (fusão entre

Rumo, pertencente a Cosan Logística S.A. e América Latina Logística – ALL); e Russian Railways International (RZD) atentas à concessão da Ferrovia Norte-Sul. Já as empresas China Railway Corporation (CRCC) (holding com a estatal VALEC) e o consórcio formado pelos grupos Amaggi, Dreyfus, Cargill, Bunge e ADM se mostraram interessados no processo de concessão da Fiol (PPI, 2019; Aguiar, 2017). A CRCC intenta integrar a ferrovia ao porto de Ilhéus (BA) para escoar soja do Centro-Oeste até o porto baiano (Wiziack, 2017). Por sua vez, a CCCC, maior empresa chinesa de infraestrutura, também aguarda a concessão da EF-170 (Ferrogrão), que liga os estados de Mato-Grosso e Pará. Os referidos leilões de concessão no âmbito do PPI ainda não foram realizados (Fernandes, 2018; Wiziack, 2017).

Destacam-se ainda outros movimentos da CCCC: a abertura de seu primeiro escritório no Brasil, a compra da participação majoritária na empreiteira Concremat, do Maranhão, e o investimento em um terminal portuário multicargas privado em São Luis, com acesso às ferrovias Transnordestina e Carajás. Já a China Railway Eryuan Engineering Group Company tem realizado estudos de viabilidade da ferrovia Bioceânica, que liga Mato Grosso do Sul ao Pacífico, decisão recebida com entusiasmo pelos ruralistas da região, como a Associação de Produtores de Soja do Estado do Brasil (APROSOJA), interessada na capacidade de investimento do governo chinês para viabilizar a expansão da soja e respectivo escoamento para o mercado internacional (Aguiar, 2017; Fernandes, 2018).

Apesar de a China ocupar a 25ª posição⁶ pelo critério de investidor imediato, a importância do país no investimento externo direto (IED) brasileiro se revela pelo critério de controlador final, em que ocupa a 13ª posição (Banco Central do Brasil [BACEN], 2018). Para o período de 2004-2018, foi estimado em US\$ 69,2 bilhões o valor total investido pela China no Brasil, realizados por empresas públicas como WISCO, CTG, Sinopec e State Grid. Desse total, 67% se concentra em geração, transmissão de energia elétrica e extração de minerais, petróleo e gás. Os acordos de cooperação entre os dois países revelam que 76% deles se concentram em três áreas: eletricidade (47%), petróleo e gás (29%) e extração mineral (8%) (Secretaria de Assuntos Internacionais [SEAIN], 2018a; SEAIN 2018b).

O processo de neoliberalização e a entrada mais intensiva de capital chinês no país, em contexto de retração de crédito público no Brasil, vêm, pois, reforçando a subordinação mercantil, produtiva e financeira da economia brasileira e sujeitando – mediante marcos regulatórios e institucionais – o espaço sub-nacional a determinantes que lhes são exógenos.

Considerações finais

O presente artigo analisou, com base nas noções de circuitos de acumulação de capital e de rodadas de neoliberalização, a proeminência da China no reordenamento territorial oriundo da provisão de

infraestrutura no Brasil. Situada no topo da hierarquia do sistema capitalista contemporâneo, a China, ao lado dos EUA, consolidou uma demanda de recursos naturais e produtos primários, ocasionando o reposicionamento da América Latina enquanto fornecedores desses bens. O Brasil, ao promover sua inserção internacional como plataforma financeira de acumulação, estratégia contemplada pelas políticas macroeconômicas de câmbio valorizado e juros altos, testemunhou a desindustrialização e especialização regressiva, ocupando o papel de fornecedor de commodities.

Coube ao Estado brasileiro levar a cabo, seja por meio de alterações regulatórias, seja por intervenção direta, provisionando crédito e programas de investimentos, a coerência estruturada adequada à inserção periférica. As alterações nos padrões regulatórios foram iniciadas na década de 1990, assim como programas de infraestruturas com ênfase na logística que vinculariam pontos do território nacional aos mercados globais. Em contexto de boom das *commodities* e efeito-China - aumento no preço desses bens e no *quantum* importado pelo país asiático -, mesmo governos dotados de uma agenda de ruptura com a ordem neoliberal não romperam com a inserção internacional periférica, mas a aprofundaram.

Ao lado da manutenção da política macroeconômica, o Estado viabilizou investimentos em infraestrutura vinculados à competitividade das atividades primário-exportadoras, por meio do PAC. A mais recente estratégia do governo para consolidar a inserção periférica é buscar atrair o capital externo na realização dos investimentos, por meio das privatizações e concessões privadas, com o PPI, no qual o capital chinês vem ocupando papel de destaque.

Disso resulta um crescente controle do capital chinês sobre recursos territoriais, pautando as decisões de investimentos do governo brasileiro, ora na provisão de infraestrutura com recursos públicos, a exemplo do PAC, ora na alteração de marcos regulatórios para “destravar” as ações diretas do capital externo em território brasileiro. Consolida-se uma relação desigual na periferia, em que são recolocadas as condições que marcaram a relação centro-periferia, no âmbito das relações periféricas entre Brasil e China, a partir das transformações no capitalismo global.

A inserção internacional brasileira revela, portanto, a manutenção do caráter passivo e dependente que caracteriza o desenvolvimento brasileiro, colocando em questionamento a capacidade de se romper com a subordinação que configura a integração do país aos mercados globais e, consequentemente, com os padrões marcadamente desiguais de desenvolvimento de suas estruturas socioeconômicas e espaciais.

Referências bibliográficas

Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). (2019). Banco de Informação de Geração. Capacidade de Geração do Brasil. Usinas do tipo UHE em Operação. <http://www2.aneel.gov.br/aplicacoes/capacidadebrasil/GeracaoTipoFase.asp?tipo=1&fase=3>

- Aguiar, D. (2017). A geopolítica de infraestrutura da China na América do Sul: um estudo a partir do caso do Tapajós na Amazônia Brasileira. Rio de Janeiro: ActionAid/FASE.
- Banco Central do Brasil (BACEN). (2018). Relatório de Investimento Direto no País 2018. <https://www.bcb.gov.br/Rex/CensoCE/port/RelatorioIDP2016.pdf>
- Brandão, C. (2017) Crise e rodadas de neoliberalização: impactos nos espaços metropolitanos e no mundo do trabalho no Brasil. *Cadernos Metrópole*, 19(38), 45-69. <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2017-3802>
- Brenner, N., Peck, J., & Theodore, N. (2012) Após a neoliberalização? *Cadernos Metrópole*, 14(27). <https://doi.org/10.1590/14779>
- Cano, W. (2012) A desindustrialização no Brasil. *Economia e Sociedade*, 21, num. spe., 831-851. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-06182012000400006>
- Carvalho, R. & Pereira, R. (2017). Empresa chinesa compra fatia da Cemig na Hidrelétrica Santo Antônio. Estado de São Paulo. <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,empresa-chinesa-compra-fatia-da-cemig-na-hidreletrica-santo-antonio,70001867963>
- Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). (2019). Soja. Série Histórica das Safras. <https://www.conab.gov.br/info-agro/safras/serie-historica-da-s-safras?start=20>
- Coutinho, L. (1997). A especialização regressiva: Um balanço do desempenho industrial pós-estabilização. J. P. dos Reis Velloso (coord.), *Brasil: Desafios de um País em Transformação* (pp. 81-106). Rio de Janeiro: José Olympio.
- Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM). (2018). Anuário Mineral Brasileiro: Principais substâncias metálicas. Ministério de Minas e Energia. [http://www.anm.gov.br/dnpm/publicacoes/serie-estatisticas-e-economia-mineral/anuario-mineral/anuario-mineral-brasileiro/amb_me talicos2017](http://www.anm.gov.br/dnpm/publicacoes/serie-estatisticas-e-economia-mineral/anuario-mineral/anuario-mineral-brasileiro/amb_metalicos2017)
- Diniz, C. C. (1987). Capitalismo, recursos naturais e espaço: análise do papel dos recursos naturais e dos transportes para a dinâmica geográfica da produção agropecuária e mineral no Brasil e seus efeitos no padrão regional brasileiro. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP.
- Fernandes, A. (2018, março 19). Chinesa investe em porto no Maranhão e estuda ferrovias. Folha de São Paulo. <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/03/chinesa-investe-em-porto-no-maranhao-e-estuda-ferrovias.shtml>
- Fernández, V. R. (2017). La trilogía del erizo-zorro. Redes globales, trayectorias nacionales y dinámicas regionales desde la periferia. Barcelona: Anthropos / Santa Fe, Argentina: Ediciones UNL [Universidad Nacional del Litoral].
- Furtado, C. (2013) *Essencial Celso Furtado*. São Paulo: Penguin Classic Companhia das Letras.
- Galvão, A. C. & Brandão, C. A. (2003). Fundamentos, motivações e limitações da proposta governamental dos “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”. M. F. Gonçalves, C. A. Brandão, & A. C. Galvão (orgs.), *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional* (pp. 187-205). São Paulo: UNESP/ANPUR.

- Gentil, D. & Hermann, J. (2017). A política fiscal do primeiro governo Dilma Rousseff: ortodoxia e retrocesso. *Economia e Sociedade*, 26(3)(61), 793-816. <http://dx.doi.org/10.1590/1982-3533.2017v26n3art9>
- Girardi, E. P. (2016). Atlas Brasil Agrário. http://www.atlasbrasilagrario.com.br/_atlas_/analiticos/
- Harvey, D. (2006). A produção capitalista do espaço (C. Szlak, trad.) (2ª ed.). São Paulo: Annablume (Obra original publicada em 2001).
- Harvey, D. (2013). Os limites do capital (M. Lopes, trad.). São Paulo: Boitempo Editorial (Obra original publicada em 1982).
- Locatelli, P. (2016, fevereiro 15). Quem são os chineses de olho na Amazônia. *Reporter Brasil*. <http://reporterbrasil.org.br/2016/02/quem-sao-os-chineses-de-olho-na-amazonia/>
- Medeiros, C. (1997). Globalização e a inserção internacional diferenciada da Ásia e da América Latina. M. C. Tavares & J. L. Fiori (orgs.), *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização* (pp. 279-347). Petrópolis, RJ: Vozes.
- Medeiros, C. (2006). A China como um duplo polo na economia mundial e a recentralização da economia asiática. *Revista de Economia Política*, 26(3), 381-400. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-31572006000300004>
- Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC). (2019). *ComexStat*. <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>
- Moraes, A. C. R. (2017). Os circuitos espaciais da produção e os círculos de cooperação no espaço. Em A. Dantas, M. Arroyo, & M. Cataia (orgs.), *Dos circuitos da economia urbana aos circuitos espaciais de produção: um diálogo com a teoria de Milton Santos* (pp. 25-45). Natal: Sebo Vermelho.
- Pacheco, C. A. (1998) *Fragmentação da Nação*. Campinas: Unicamp.
- Paulani, L. (2013). Acumulação sistêmica, poupança externa e rentismo: observações sobre o caso brasileiro. *Estudos Avançados*, 27(77), 237-264. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142013000100018>
- Peck, J. (2010). *Constructions of neoliberal reason*. Oxford: Oxford Scholarship.
- Pêgo, B. & Campos C. A. S. (2008). O PAC e o setor elétrico: desafios para o abastecimento do mercado brasileiro (2007-2010). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4881
- Polanyi, K. (1980). *A grande transformação*. (F. Wrobel, trad.). (2ª ed.). São Paulo: Editora Campus. (Obra original publicada em 1944).
- Poulantzas, N. (2013). *L'Etat, le pouvoir et le socialisme*. Paris: Les Prairies Ordinaires. (Obra original publicada em 1978).
- Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). (2011). *Balanço 4 anos (2007-2010)*. <http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/b701c4f108d61bf921012944fb273e36.pdf>
- Programa de Parcerias de Investimentos (PPI). (2019). *Ferrovia*. <https://www.ppi.gov.br/projetos1#/s/Em%20andamento/u//e//m//r/>
- Rofman, A. (2016). Notas sobre subsistemas espaciais e circuitos de acumulação regional. *Boletim Campineiro de Geografia*, 6(1), 247-274. http://agbcampinas.com.br/bcg/index.php/boletim-campineiro/article/view/282/2016v6n1_ARofman

- Salin, D. (2018). Soybean Transportation Guide: Brazil 2017. September 2018. U.S. Dept. of Agriculture, Agricultural Marketing Service. Web. <http://dx.doi.org/10.9752/TS048.09-2018>
- Scaramuzzo, M. (2017, setembro 3). Terminal de Paranaguá é vendido por R\$2,9 bilhões. Estado de São Paulo. <http://economia.estadao.com.br/noticias/negocios,terminal-de-paranagua-e-vendido-por-r-2-9-bilhoes,70001965310>
- Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN). (2018a). Investimentos privados no setor de infraestrutura do Brasil: oportunidades no âmbito de acordos internacionais. <http://www.planejamento.gov.br/publicacoes/assuntos-internacionais/investimentos-privados-em-infraestrutura-no-brasil.pdf>
- Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN). (2018b). Boletim sobre investimentos chineses no Brasil nº 7. <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/internacionais/arquivos/boletim-investimentos-chineses-no-brasil-no7.pdf>
- Senado Notícias (2018, fevereiro, 22). Parceria com empresa chinesa para controle de porto é firmada no Congresso. <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/02/22/parceria-com-empresa-chinesa-para-controle-de-porto-e-firmada-no-congresso>
- Siqueira, H. O. (2015). Novo desenvolvimentismo e dinâmica urbano-regional no Brasil (2004-2012). EURE, 41(122), 261-277. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612015000100012>
- Tecnológica (2018, fevereiro 22). Terminais de uso privado são destaque nas estatísticas da Antaq. <http://www.tecnologica.com.br/portal/noticias/76655/terminais-de-uso-privado-sao-destaque-nas-estatisticas-da-antaq/>
- Theodore, N., Peck, J., & Brenner, N. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. Temas Sociales, 66. Santiago de Chile: Ediciones SUR. <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=898>
- Werner, D. (2016) Estado, capitais privados e territórios no processo de reconfiguração do setor elétrico brasileiro pós-1990. Tese de Doutorado. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
- Werner, D. (2017). A atuação do BNDES na política do setor elétrico brasileiro: 2002-2014. Em C. Vainer & F. B. Vieira (eds.), BNDES: grupos econômicos, setor público e sociedade civil (pp. 163-197). Rio de Janeiro: Garamond. http://www.afbndes.org.br/bndes_grupos_economicos_sociedade_civil.pdf
- Wiziack, J. (2017, novembro 26). China quer construir ferrovia atravessando o Brasil. Folha de São Paulo. <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/11/1938331-china-quer-construir-ferrovia-no-brasil.shtml>

Notas

- 1 Apesar da possibilidade de participação do Estado em uma SPE, não é permitido o controle estatal, salvo quando da aquisição da maioria do capital votante por instituição financeira controlada pelo Poder Público, em caso de inadimplemento de contratos de financiamento.
- 2 Medida Provisória nº 727, de 12 de maio de 2016, convertida em Lei 13.334, de 2016.

- 3 O Programa de Investimento em Logística (PIL) foi uma tentativa do governo Dilma de destravar os investimentos neste setor, através da realização de concessões privadas.
- 4 A capacidade instalada no Brasil é de 169,7 GW, em junho de 2019.
- 5 Conforme artigo 1º da referida lei: porto organizado: bem público construído e aparelhado para atender a necessidades de navegação, de movimentação de passageiros ou de movimentação e armazenagem de mercadorias, e cujo tráfego e operações portuárias estejam sob jurisdição de autoridade portuária.
- 6 Os principais investidores diretos entre 2010-2016 foram: Países Baixos, Estados Unidos, Espanha, Luxemburgo França e Japão, grupo de países que não inclui a China. No entanto, ressalta-se que o país asiático canaliza parte de seus investimentos por meio de Luxemburgo: em 2010, 91% do IED chinês no Brasil ocorreu através do país europeu, passando a 66%, em 2015.