UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
Câmpus de Presidente Prudente

JANAÍNA CONCEIÇÃO DA SILVA

ECONOMIA, ESPAÇO E DESGLOBALIZAÇÃO NO PRIMEIRO QUARTEL DO SÉCULO XXI:

a política industrial como mediação para a compreensão de uma nova ordem geoeconômica

Presidente Prudente

2025

JANAÍNA CONCEIÇÃO DA SILVA

ECONOMIA, ESPAÇO E DESGLOBALIZAÇÃO NO PRIMEIRO QUARTEL DO SÉCULO XXI:

a política industrial como mediação para a compreensão de uma nova ordem geoeconômica

Tese de doutorado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual Paulista (UNESP), *campus* de Presidente Prudente, com vistas à obtenção do título de Doutora em Geografia.

Orientador: Prof. Dr. Everaldo Santos Melazzo

Linha de pesquisa: Desenvolvimento Territorial

Presidente Prudente

2025

S586e

Silva, Janaína Conceição da

Economia, espaço e desglobalização no primeiro quartel do século XXI : a política industrial como mediação para a compreensão de uma nova ordem geoeconômica / Janaína Conceição da Silva. -- Presidente Prudente, 2025

243 p.

Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências e Tecnologia, Presidente Prudente

Orientadora: Everaldo Santos Melazzo

1. Política Industrial. 2. Nova Ordem Geoeconômica. 3. União Europeia. 4. Desglobalização. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Dados fornecidos pelo autor(a).

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA

Câmpus de Presidente Prudente

CERTIFICADO DE APROVAÇÃO

TÍTULO DA TESE: "Economia, espaço e desglobalização no primeiro quartel do século XXI: a política industrial como mediação para a compreensão de uma nova ordem geoeconômica"

AUTORA: JANAÍNA CONCEIÇÃO DA SILVA

ORIENTADOR: EVERALDO SANTOS MELAZZO

Aprovada como parte das exigências para obtenção do Título de Doutora em Geografia, área: Produção do Espaço Geográfico pela Comissão Examinadora:

Prof. Dr. EVERALDO SANTOS MELAZZO (Participaçao Presencial)
Departamento de Planejamento Urbanismo e Ambiente / Faculdade de Ciencias e Tecnologia de Presidente Prudente - FCT/Unesp

gov.br Documento assinado digitalmente
EVERALDO SANTOS MELAZZO
Data: 25/06/2025 05:42:25-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Prof. Dr. ELISEU SAVÉRIO SPOSITO (Participaçao Presencial)
Departamento de Geografia / Faculdade de Ciencias e Tecnologia de Presidente Prudente - FCT/Unesp

Profa. Dra. MARIA TEREZINHA SERAFIM GOMES (Participaçao Presencial)
Departamento de Geografia / Faculdade de Ciencias e Tecnologia de Presidente Prudente - FCT/Unesp

PROFESSOR DOUTOR EDILSON ALVES PEREIRA JÚNIOR (Participaçao Virtual)
Departamento de Geociências / Universidade Estadual do Ceará - UECE

Prof. Dr. HENRIQUE LOPES-VALENÇA (Participaçao Virtual)
Departamento de Economia Política / Instituto Universitário de Lisboa

Presidente Prudente, 29 de abril de 2025

Dedico esta tese a todas as destemidas
mulheres dos campos da Geografia
Econômica, da Geopolítica, da Economia
Política e das Relações Internacionais.

AGRADECIMENTOS

Escrever esses agradecimentos foi um dos momentos mais esperados, mas também um dos mais temidos, nesse processo. Esperado porque consagra o fim definitivo da escrita da tese. Temido porque há o risco de que eu não consiga expressar tudo o que pensei, em diversos momentos, para colocar aqui. Talvez eu devesse ter anotado, e justamente por não ter feito isso, corro o risco de me deixar levar pelo esquecimento.

Gostaria de agradecer primeiramente a Deus, pois, nos momentos mais difíceis, foi Ele quem me sustentou.

Agradeço à minha família por me apoiar, mesmo estando tão longe e sem compreender totalmente o que é a vida acadêmica, um doutorado, uma tese; e sobretudo por entender minhas tantas ausências em momentos que, sabemos, não voltarão: aniversários diversos, Dia das Mães, Dia dos Pais, Natal, nos dias de perdas, entre outros. Agradeço especialmente à minha mãe, Ivone, e às minhas irmãs, Gilda e Vanilda.

Em terceiro, agradeço ao meu orientador, Everaldo Melazzo. Esta pesquisa foi possível somente porque ele acreditou no projeto, na minha capacidade intelectual e esteve presente o tempo todo. O admiro como orientador, professor e pesquisador. O agradeço por me acolher, por estar comigo na luta pelo meu intercâmbio, pela gentileza em sempre responder prontamente às minhas dúvidas referentes a Economia (que foram/são muitas) e pela autonomia de pensamento e escrita. Caso, um dia, eu esteja no papel de orientadora, quero ser como ele.

Em quarto, agradeço aos muitos amigos que estiveram comigo nessa jornada, pertinho ou (muito) distante: aquelas e aqueles que conheci e estiveram comigo em Presidente Prudente: Amanda Baratelli, Ana Carolina Marques, Ananda Yamashiro, Antônio Eusébio, Fernando Freitas, Gustavo Silva, Húrbio Rodrigues, Laís Neves, Magno Ricardo, Paula Novack, Raisa Maria e Renata Rizzon; meus amigos de Minas Gerais: Amanda Amaral, Felipe Pacheco, Guilherme Campos, Verônica Sakaragui e a toda a Geoesquerda; e do Rio de Janeiro: Débora Magalhães, Felipe Moraes, Gabriela Martins, Mateus Valim, Nathália Coutinho, Pedro Eugênio e Polyana Damasceno. Presencial — seja na sala da pós, no RU, no Bijus, nos bares e nas nossas casas — e virtualmente, vocês seguraram minha mão e me fortaleceram diversas vezes, mostrando-me o real significado da expressão rede de apoio.

Agradeço também às colegas que conheci no último ano do curso: Glenda Rodrigues, Luciana Battini e Rafaela Melissa; àqueles que conheci em Portugal: Bruno Misson, Caio Villaça, Leonardo Oliveira, Mateus Costa, Orlando Mendes, Pedro Cícero e Xin Su; e aos muitos amigos que a Geografia de alguma forma me presenteou, nos quais me recordo agora

como uma pequena amostra: Alex Pecinato, Carolina Simon, Caique Leite, Elvis Silva, Eudázio Sampaio, Gabriel Fortunato, Guilherme Claudino, Igor Carlos, João Paulo Caetano, João Paulo Pimenta, Marcos Viana, Mariana, Monique Teixeira, Jéssica Mendes, Lorena Izá, Késia Anastácio, Natália Britto.

Entre essas pessoas tão queridas e importantes, gostaria de agradecer especialmente: 1) Ana Carolina Marques, por literalmente estar comigo em todos os momentos (até mesmo no outro hemisfério), pela companhia diária na sala da pós por longas horas, por nossos almoços (e docinhos, na sequência) aos sábados, por me fazer ver o "copo mais cheio do que vazio", por acreditar em mim quando nem eu mesma acreditava, por me ouvir reclamar da vida e, mesmo com todos os problemas pessoais, me acolher, me abraçar, me incentivar. Obrigada por colocar a mochila nas minhas costas quando o desânimo batia forte nas quintas-feiras. A admiro como colega de trabalho, mas, sobretudo, como pessoa e grande pesquisadora e professora; 2) Paula Novack, pela amizade, carinho e verdadeiro companheirismo. Obrigada pelos almoços, por não ter me deixado sozinha em Prudente no Natal de 2024 e, principalmente, por suas palavras de conforto em meio ao caos, quando tudo parecia dar errado; e 3) Nathália Coutinho, a "rainha da minha vida", minha irmã branca, confidente, minha apoiadora incansável.

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual Paulista, *campus* de Presidente Prudente, e a todos os funcionários que fazem o cotidiano da Faculdade de Ciências e Tecnologia e da Faculdade de Ciências, Tecnologia e Educação, *campus* de Ourinhos: técnicos-administrativos (em especial o Adriano, a Aline, a Damaris e a Vanessa), as faxineiras (em especial, Jenifer, Luciana e Rose), os seguranças (em especial, Caetano e Mauro) e os professores, especialmente a professora Maria Terezinha Serafim, pela oportunidade conferida no âmbito do Programa de Aperfeiçoamento e Apoio à Docência no Ensino Superior, e o professor Márcio Catelan, que além disso, é um amigo. Obrigada pela acolhida e generosidade de sempre.

Agradeço à banca de defesa. Sou grata ao professor Edilson (que me acompanha desde a qualificação do mestrado) e ao professor Eliseu pela leitura atenta e por contribuírem grandemente para a lapidação deste projeto/resultado final desde a qualificação; mais uma vez, à professora Terezinha, por me mostrar a Geopolítica atualizada e me aproximar do ensino de Geografia; e ao professor Henrique, cuja tese muito me inspirou nos caminhos teóricos e metodológicos deste trabalho.

Agradeço à Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio financeiro, à Pró-Reitoria de Pós-Graduação pelo financiamento do estágio

no exterior, ao Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa e ao professor Mário Vale, pela acolhida durante esse estágio.

Por fim, mas não menos importante, reitero os agradecimentos que fiz em minha dissertação de mestrado aos governos federais de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff pelos programas sociais de inclusão. A universidade se tornou acessível para mim, uma mulher negra e do campo, assim como para milhares de outros jovens que sequer imaginavam estudar neste espaço, graças às medidas adotadas nesses governos. Sem oportunidades, não há mérito!

Encerro aqui uma trajetória desafiadora em diversos aspectos, com a certeza da excelência da universidade pública e de seu ensino de qualidade, e com a convicção de que a Geografia serve para muitas coisas além de fazer a guerra.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

> Devemos hoje contentar-nos, primordialmente, com a identificação provisória das inclinações e tendências que pareçam estar assumindo o controle com especial vigor, reconhecendo, mais uma vez, que a recuperação do capitalismo através da reestruturação não é mecânica nem garantida, e que tudo o que hoje parece sólido pode-se desmanchar — ou explodir — no ar amanhã (Soja, 1993, p. 194).

RESUMO

A presente pesquisa tem como pano de fundo geral os recentes impactos dos eventos geoeconômicos e geopolíticos mundiais na economia e no território, particularmente aqueles desencadeados pós-2008. A partir dos eventos ocorridos nas últimas cinco décadas (1970-2020, até 2024), questiona se é possível identificar uma nova ordem geoeconômica, novas políticas nacionais e a consolidação de um novo processo de reestruturação de grandes corporações. Com base nesse tripé, a tese faz o esforço de interpretar as mudanças contemporâneas tomando como mediação as políticas nacionais recentes, entre as quais recortou-se como objeto de investigação as políticas industriais. O objetivo geral é compreender como o contexto geoeconômico estabelecido pós-crise de 2008 tem impactado a construção de políticas sob novas abordagens, o aparecimento de novas conceitos, narrativas e, principalmente com a pandemia de COVID-19, redefinido a escala de atuação do Estado e do capital. Como meio de aproximação empírica, a pesquisa investigará as estratégias que a União Europeia está preparando para se adaptar ao contexto geoeconômico contemporâneo em mudança e reconfigurar o seu papel como ator geopolítico. A primeira a ser analisada é a Nova Estratégia Industrial para a Europa. A segunda diz respeito à elaboração e execução de novos instrumentos políticos. Nomeadamente, serão analisados quatro instrumentos de política industrial — a Lei Europeia sobre as Matérias-Primas Críticas, as alianças industriais, as parcerias internacionais e os Projetos Importantes de Interesse Comum Europeu—, e dois instrumentos de outros dois domínios, de investimento — o Regime de Análise de Investimentos Diretos Estrangeiros — e do comercial — o Instrumento Anticoerção. A narrativa teórica, a "lente" orientadora de todo o processo de investigação e análise se dará tendo como método de abordagem o materialista histórico dialético. Pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e visita virtual à Comissão Europeia foram as técnicas utilizadas. Os resultados indicam que de fato está ocorrendo uma mudança profunda na condução da política industrial nas maiores economias do mundo. O envolvimento mais ativo do Estado na condução dos assuntos econômicos e na assumpção de riscos, a revalorização seletiva da indústria, a geopolitização da política comercial e de investimentos, o surgimento de novos discursos reflexo da incorporação de abordagens política e econômica historicamente disputadas são os principais elementos indicativos dessa transformação.

Palavras-chave: Política Industrial; Nova Ordem Geoeconômica; União Europeia.

ABSTRACT

The present research is set against the backdrop of the recent impacts of global geoeconomic and geopolitical events on the economy and territory, particularly those triggered since 2008. Based on events that have unfolded over the past five decades (1970–2020, up to 2024), it questions whether it is possible to identify a new geoeconomic order, new national policies, and the consolidation of a new corporate restructuring process. Grounded in this triad, the thesis seeks to interpret contemporary changes by using recent national policies as a mediating factor, with industrial policies selected as the main object of investigation. The general objective is to understand how the geoeconomic context established after the 2008 crisis has influenced the construction of policies under new approaches, the emergence of new concepts and narratives, and, especially with the COVID-19 pandemic, the redefinition of the scale of action of both the state and capital. As an empirical approach, the research will investigate the strategies that the European Union is preparing to adapt to the changing geoeconomic context and to reconfigure its role as a geopolitical actor. The first strategy to be analyzed is the *New Industrial Strategy for Europe*. The second concerns the development and implementation of new policy instruments. Specifically, four industrial policy instruments will be examined — the *European Critical Raw Materials Act*, industrial alliances, international partnerships and *Important Projects of Common European Interest (IPCEIs)* — as well as two instruments from other domains: an investment-related instrument (*the Foreign Direct Investment Screening Mechanism*) and a trade-related instrument (*the Anti-Coercion Instrument*). The theoretical narrative, or the guiding "lens" of the entire research and analysis process, is based on the historical-dialectical materialism approach. The research methods employed include bibliographic research, document analysis, and a virtual visit to the European Commission. The results indicate that a profound shift is indeed occurring in the direction of industrial policy in the world's largest economies. The more active involvement of the state in managing economic affairs and assuming risks, the selective revaluation of industry, the geopoliticization of trade and investment policy, and the emergence of new discourses reflecting the incorporation of historically contested political and economic approaches are the main indicators of this transformation.

Keywords: Industrial Policy; New Geoeconomic Order; European Union.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Esquema interpretativo da tese 21

Quadro 1 – Roteiro provisório para a investigação dos processos geoeconômicos contemporâneos 50

Figura 2 – Participação do comércio internacional sobre o PIB global (1970-2008) 60

Figura 3 – Fluxo de Investimento Direto Estrangeiro (IDE) 60

Figura 4 – Análise bibliométrica do termo deglobalization (2008-2019) 67

Figura 5 – Análise bibliométrica do termo deglobalization (2020-2023) 67

Figura 6 – Propagação global da pandemia de COVID-19 82

Quadro 2 – Princípios fundamentais da nova estratégia industrial europeia (2020) 132

Figura 7 – Ecossistemas industriais da nova estratégia industrial para a Europa 140

Figura 8 – Principais países fornecedores de matérias-primas críticas para a UE (2023) 142

Figura 9 – Potencial para a exploração de matéria-prima crítica na União Europeia 145

Quadro 3 – Alianças industriais na União Europeia 147

Figura 10 – Trajetória espaço-temporal dos IPCEIS (2018-2024) 165

Figura 11 – N. de participação dos Estados-membros da UE nos IPCEIS (2018-2024) 167

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Primeiro IPCEI de Microeletrônica (2018) 151
Tabela 2 – Segundo IPCEI de Microeletrônica e Tecnologias da Comunicação (2023) 154
Tabela 3 – IPCEIs de Baterias 154
Tabela 4 – IPCEIs de Hidrogênio 159
Tabela 5 – IPCEI Infraestrutura e Serviços de Nuvem de Próxima Geração 160
Tabela 6 – IPCEI Med4Cure 163

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALCA	Acordo de Livre Comércio da América do Norte
ASEAN	Associação de Nações do Sudeste Asiático
BEI	Banco Europeu de Investimento
BRI	Belt and Road Initiative
CBAM	Mecanismo de Ajuste de Carbono na Fronteira
CCE	Comissão das Comunidades Europeia
CE	Comissão Europeia
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CGVs	Cadeias Globais de Valor
CSET	Center for Security and Emerging Technology
CVDs	Cadeias de Valor Domésticas
CVRs	Cadeias de Valor Regionais
DIT	Divisão Internacional do Trabalho
E&Y	Ernst & Young
EEA	European Environment Agency
EPA	U.S. Environmental Protection Agency
ESG	Environmental, Social and Corporate Governance
FMI	Fundo Monetário Internacional
GIC	Globalização Instituída pela China
GNL	Gás Natural Liquefeito
IA	Inteligência Artificial
IDE	Investimento Direto Estrangeiro
IEA	Internacional Energy Agency
IFAs	Ingredientes Farmacêuticos Ativos
IIJA	Infrastructure Investment and Jobs Act
IPCC	Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas
IPCEI	Important Projects of Common European Interest
IRA	Inflation Reduction Act
LIO	Liberal Internacional Order
MGI	McKinsey Global Institute
MRR	Mecanismo de Recuperação e Resiliência

NAFTA	North American Free Trade Agreement
NBER	National Bureau of Economic Research
NIPIs	Novos Países Industrializados
NIPO	New Industrial Policy Observatory
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
OIM	Organização Internacional para as Migrações das Nações Unidas
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAS	Organização Pan-Americana de Saúde
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OXFAM	Oxford Committee for Famine Relief
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PEE	Pacto Ecológico Europeu
PI	Política Industrial
PIB	Produto Interno Bruto
PIIE	Peterson Institute for International Economics
PMEs	Pequenas e Médias Empresas
PTU	País ou Território Ultramarino
PwC	PricewaterhouseCoopers
RGIC	Regulamento Geral de Isenção por Categoria
RGPD	Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados
RMIS	Raw Materials Information System
TFEs	Tecnologias Facilitadoras Essenciais
TFU	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TICs	Tecnologias de Informação e Comunicação
TPP	Parceria Transpacífico
UE	União Europeia
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNESP	Universidade Estadual Paulista
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
USMCA	United States-Mexico-Canada Agreement

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 11

CAPÍTULO 1 | VOLTANDO AO PASSADO PARA COMPRENDERMOS O PRESENTE: A GEOGRAFIA ECONÔMICA DO ÚLTIMO TERÇO DO SÉCULO XX 33

1.1 ESTRATÉGIAS CAPITALISTAS EXPANSIVAS E INTENSIVAS NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO 33

1.2 MOBILIZAÇÕES ESPACIAIS DO CAPITAL NA PERSPECTIVA DA NOVA DIVISÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO 37

1.3 NOVA ORDEM PRODUTIVA MUNDIALIZADA 41

1.4 DESDOBRAMENTOS DA REESTRUTURAÇÃO ORGANIZACIONAL DAS GRANDES CORPORAÇÕES NO TERRITÓRIO 44

1.5 A ECONOMIA POLÍTICA DA TRANSNACIONALIZAÇÃO DO CAPITAL PRODUTIVO E FINANCEIRO PÓS-DÉCADA DE 1970 47

1.6 CONSIDERAÇÕES GERAIS A TÍTULO DE SÍNTESE 49

CAPÍTULO 2 | SÉCULO XXI, NOVA ORDEM GEOECONÔMICA: A NOÇÃO DE DESGLOBALIZAÇÃO COMO MEDIADORA DA INTERPRETAÇÃO DOS PROCESSOS CONTEMPORÂNEOS 52

2.1 EVENTOS GEOPOLÍTICOS E GEOECONÔMICOS DO NOVO MILÊNIO 52

2.2 MUDANÇAS NO COMÉRCIO EXTERIOR: DA HIPERGLOBALIZAÇÃO À SLOWBATISATION 57

2.2.1 A hiperglobalização 58

2.2.2 A desglobalização 64

2.2.2.1 A desglobalização numa perspectiva ampliada 69

2.2.2.2 Diferentes narrativas institucionais e organizacionais 80

CAPÍTULO 3 | NOVO PROCESSO DE REESTRUTURAÇÃO DAS GRANDES CORPORAÇÕES? POSSÍVEIS TRAJETÓRIAS DA PRODUÇÃO INTERNACIONAL NO PÓS-PANDEMIA DE COVID-19 82

3.1 OPÇÕES ESTRATÉGICAS PARA A RESILIÊNCIA DAS CADEIAS GLOBAIS DE PRODUÇÃO 86

3.2 O *RESHORING* COMO FERRAMENTA POLÍTICA 87

3.3 DIVERSIFICAÇÃO 93

3.4 SUSTENTABILIDADE 96

CAPÍTULO 4 | O RETORNO DA POLÍTICA INDUSTRIAL E A UNIÃO EUROPEIA NA NOVA ORDEM GEOECONÔMICA: NOVOS DISCURSOS, VELHAS TENSÕES 99

4.1 POLÍTICA INDUSTRIAL: DEFINIÇÕES E TRAJETÓRIA RECENTE 100

4.1.1 As diferentes definições de política industrial 101
4.1.2 A política industrial pós-2020 e as diferentes percepções sobre o seu ascenso 103
4.2 POLÍTICA INDUSTRIAL DA UNIÃO EUROPEIA: ANTECEDENTES 108
4.2.1 Política industrial europeia – 1950 a 1970 109
4.2.2 Política industrial europeia – década de 1980 e 1990 112
4.2.3 Política industrial europeia – Anos 2000 115
4.2.4 Antecedentes da política industrial europeia: síntese 117
4.3 UNIÃO EUROPEIA HOJE (PÓS-2019): REDEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS E A VIRAGEM POLÍTICA 118
4.4 AUTONOMIA ESTRATÉGICA ABERTA 124
4.5 A UNIÃO EUROPEIA NA NOVA ORDEM GEOECONÔMICA: NOVOS DISCURSOS, VELHAS TENSÕES – SÍNTESE 130
CAPÍTULO 5 | A UNIÃO EUROPEIA NA NOVA ORDEM GEOECONÔMICA: NOVA ESTRATÉGIA INDUSTRIAL PARA A EUROPA E OS NOVOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA INDUSTRIAL, COMERCIAL E DE INVESTIMENTO 132
5.1 UMA NOVA ESTRATÉGIA INDUSTRIAL PARA A EUROPA 132
5.1.1 Princípios fundamentais e os desafios da nova estratégia industrial para a Europa 133
5.1.1.1 Aprofundar e fortalecer o mercado único europeu 135
5.1.1.2 Defender as condições de concorrência equitativas à escala mundial 137
5.1.1.3 Apoiar a transição industrial para a neutralidade climática 137
5.1.1.4 Construir uma economia mais circular 139
5.1.1.5 Incorporar o espírito de inovação industrial, qualificação e requalificação, investir e financiar a transição 140
5.1.1.6 Analisar as oportunidades e desafios dos ecossistemas industriais 141
5.1.2 A nova estratégia industrial no contexto das dependências de matérias-primas críticas 142
5.2 AS RESPOSTAS 144
5.2.1 A Lei Europeia sobre as Matérias-Primas Críticas, as alianças industriais e as parcerias 145
5.2.2 Os Projetos Importantes de Interesse Comum Europeu (IPCEIs) 149
5.2.3 O Regime de Análise de Investimentos Diretos Estrangeiros (Regulamento da UE nº 2019/452) 171
5.2.4 O Instrumento Anticoerção 176
5.3 CONSIDERAÇÕES GERAIS ACERCA DA NOVA ESTRATÉGIA INDUSTRIAL DA UNIÃO EUROPEIA E DOS INSTRUMENTOS 176

CONCLUSÃO..... 182
APÊNDICE A – VISITA VIRTUAL: QUESTÕES PARA A COMISSÃO EUROPEIA 230
APÊNDICE B - MATÉRIAS-PRIMAS CRÍTICAS PARA A UNIÃO EUROPEIA (2023) ..... .231

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como pano de fundo geral os recentes impactos dos eventos geoeconômicos e geopolíticos mundiais na economia e no território, particularmente aqueles desencadeados a partir do ano de 2008. Assistimos, nas duas últimas décadas, a uma significativa mudança em relação às lógicas predominantes no último quartel do século XX e a divisão internacional do trabalho (DIT) configurada pós-Guerra Fria não se manteve inalterada. A história não acabou, como previu Fukuyama em 1992. Ao contrário, mais uma vez o capitalismo utilizou sua histórica capacidade de reconversão e adaptação (Braudel, 1987). Em todas as crises, ele tem demonstrado sua resiliência, embora com altos custos sociais e ambientais. E em reação a todas elas, são evocados novos discursos, construídas novas narrativas, projetos e ações variadas.

Dentro desse extenso campo de debates, nossa atenção se voltou para os elementos indicativos de transformações na esfera da Geografia Econômica, com incursões que se entrelaçam com a Geopolítica. Nossa preocupação inicial, desde a elaboração da primeira versão do projeto de pesquisa em meados de 2020, esteve atrelada aos eventos que indicassem possíveis mudanças na divisão internacional do trabalho.

No início daquele ano (2020), o geógrafo e professor Ruy Moreira[1] elencou pelo menos nove "tendências pós-pandêmicas": i) reconfiguração da divisão internacional do trabalho e das trocas pelo retorno da produção industrial autossustentada; ii) renascimento da indústria nacional, tendo como consequência; iii) o renascimento do operariado nacional; iv) o aumento da concentração monopolista de capital devido à crise no sistema empresarial; v) o renascimento do Estado nacional (do planejamento estatal); vi) híbrido de neoliberalismo com neokeynesianismo; vii) renascimento da fronteira nacional; viii) reglobalização e; xix) retorno à totalidade. Como pesquisadora do campo da Geografia Econômica, interpretei essas tendências como um alerta e como uma necessária agenda de investigação, tendo em vista que, se concretizadas, essas tendências políticas e econômicas teriam grandes desdobramentos territoriais.

Mais especificamente, foram a primeira e a oitava tendências que nos levaram a desenhar uma primeira proposta de pesquisa, bastante ampla naquele primeiro momento. Diante

[1] Em uma videoconferência organizada pelo PETGEO UFGD, intitulada "A Geografia Humana: Concepções e experiências", realizada em 27 de abril de 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=5g7UsqEohuA>. Acesso em 13 de junho de 2020.

dos eventos geoeconômicos (e, portanto, também geopolíticos) internacionais, nosso ponto de partida adveio do questionamento da necessidade, tal como Brenner (2018) outrora identificou para a questão urbana, de um novo mapa para a compreensão da divisão internacional do trabalho com os desenvolvimentos do século XXI.

Se levarmos em consideração a primeira tendência (reconfiguração da divisão internacional do trabalho e das trocas pelo retorno da produção industrial autossustentada) apontada por Moreira (2020), a análise nos remontará aos anos 1970. Entre os muitos elementos que caracterizam aquela emblemática década está o nascimento de uma "nova divisão internacional do trabalho" (Fröbel, Heinrichs e Kreye, 1980; Lipietz, 1988; Soja 1993; Harvey, 2008, 2017). Tal divisão internacional do trabalho, na visão desses autores, foi produto de uma complexa interação entre os elementos da tríade *contexto macroeconômico internacional*, *reestruturação organizacional das grandes corporações* e *políticas nacionais* (Sarti e Hiratuka, 2010), na qual a pressão competitiva, apesar de não ser o único, foi um dos principais desencadeadores da mudança na forma como os oligopólios se organizavam territorialmente na escala mundo. Os fatos desencadeados naquele contexto mudaram a economia e o território, como veremos no capítulo seguinte. Estabeleceu-se uma nova dinâmica espacial, com toda a sorte de reestruturações.

Defendemos o argumento de que os eventos[2] ocorridos nas últimas cinco décadas (1970-2020, até 2024 mais apropriadamente) constituem um quadro de referência para uma análise atualizada da trajetória capitalista. Nos próximos parágrafos trabalharemos com algumas evidências que apontam para a renovação dos elementos dessa tríade, destacando desde já que duas características marcantes desse tempo, ao nosso ver, têm sido a guinada internacional em direção à multipolaridade *de fato* e ao aprofundamento das relações econômicas e políticas na escala regional supranacional.

Nesse sentido, na interpretação de alguns autores, o ano de 2008 marcou uma espécie de ponto de inflexão nessa trajetória ao desencadear uma variedade de dinâmicas (Buzan e Lawson, 2014) que viriam a perturbar o funcionamento da ordem internacional neoliberal estabelecida no pós-Guerra Fria e a impulsionar uma transição em direção a uma "nova ordem geoeconômica"[3] (Roberts, Moraes e Ferguson, 2019). Compreendemos que para nós, geógrafas

[2] A noção de evento utilizada em toda a tese é inspirada em Santos (2006, p.93), para quem "evento é um veículo de uma ou algumas dessas possibilidades existentes no mundo". Dito de outro modo, tomamos a palavra para nos referirmos aos acontecimentos, planejados ou não, com *potencial* de resultar em alguma transformação. Os eventos, segundo essa referência, dissolvem coisas, identidades e saberes. A reconstituição é tarefa. Eles envolvem sujeitos e ações (Santos, 2006, pp. 94-95).

[3] No original: "new Geoeconomic Order".

e geógrafos, a substituição, na tríade, do conceito de "contexto macroeconômico" para o de "**nova ordem geoeconômica**", explorado no capítulo dois, será mais adequado para orientar a interpretação dos fenômenos aqui apresentados.

De acordo com Bello (2009), por exemplo, a crise subprime "cravou o último prego no caixão da globalização".[4] Naquele contexto, os governos defenderam uma coordenação global apenas "da boca para fora", uma vez que, na prática, separadamente, cada um impulsionou programas internos com foco no estímulo a seus mercados nacionais (Bello, 2009). Além dessa *aparente* mudança de orientação estatal, esse argumento está relacionado também com o fato de que, após aquele ano, algumas ações, refletidas em estatísticas econômicas, desafiaram o discurso, o projeto e o processo da globalização neoliberal (Abdal e Ferreira, 2021). Tais dados e uma literatura renovada têm indicado que entramos numa fase de profundas transformações na natureza da globalização (Buzan e Lawson, 2014; Bremmer, 2020; Irwin, 2020; Abdal e Ferreira, 2021; Antràs, 2020; Rodrik, 2022), fase essa que o *The Economist* (2019) intitulou de "*slowbalization*".

Se efetuarmos um corte mais recente, os eventos do período 2020-2024 parecem ter agudizado / aprofundado / exacerbado ainda mais algumas contradições e reforçado tendências que já estavam em curso, principalmente considerando-se a pandemia de COVID-19, a guerra russo-ucraniana, as tensões envolvendo Taiwan e a guerra entre Israel e Hamas. Essas tendências incluem, conforme apontado por Zibechi (2020, pp. 113-114), "militarização, o declínio hegemônico dos Estados Unidos e a ascensão da Ásia-Pacífico, o fim da globalização neoliberal, o fortalecimento dos Estados e a ascensão da extrema direita".[5] Para Zibechi (2020, p.115), "a pandemia é o túmulo da globalização neoliberal, enquanto o futuro será uma globalização 'mais amável', centrada na China e na Ásia-Pacífico".[6] Mesmo conscientes de que essa discussão é controversa porque não podemos perder de vista, se bem que contestado ultimamente, o poder do dólar como moeda de reserva internacional e o poderio militar dos Estados Unidos, os fatos estão postos, estão acontecendo, há sinais de uma multipolaridade ou bipolaridade surgindo.

É evidente que os *lockdowns* e o fechamento das fronteiras durante a pandemia impactaram, de modo substancialmente diferente essas categorias, os fluxos globalizados de

[4] No original: "The current global downturn, the worst since the Great Depression 70 years ago, pounded the last nail into the coffin of globalization".
[5] No original: "militarización, declive hegemónico de Estados Unidos y Ascenso de Asia Pacífico, fin de la globalización neoliberal, reforzamiento de los Estados y auge de las ultraderechas".
[6] No original: "la pandemia es la tumba de la globalización neoliberal, en tanto la del futuro será una globalización más 'amable', centrada en China y Asia Pacífico".

pessoas, bens e serviços, reverberando, portanto, na redução da produção, do consumo, do investimento e emprego, no aumento do endividamento das empresas, na retração do comércio global, na corrosão dos padrões de vida e no aumento da pobreza (Banco Mundial, 2021). Todavia, a maior intervenção do Estado na economia, deixando bastante visível essa "mão" que é chamada a apagar os incêndios nos momentos de crise (Fontes, 2020), realça um aspecto anterior, qual seja, a preocupação de ultraliberais, como os do *Peterson Institute for International Economics* (PIIE), de que o comércio e o investimento continuariam tendo crescimento fraco porque houve "pouca liberalização e muita microproteção"[7] (Hufbauer e Jung, 2016).

Expostas essas nuances macro mais gerais, gostaríamos de destacar outro elemento da tríade, as **políticas nacionais**. O crescimento de políticas nacionais de cunho protecionistas, sobre as quais muito foi falado no contexto da pandemia COVID-19, é anterior a ela. Não por acaso o alerta do PIIE, citado anteriormente, data do ano de 2016. Os dois casos mais eminentes e notados pela mídia são os grandes programas impulsionados pelas duas maiores economias do mundo em termos de produto bruto, o *America First* e o *China in 2025*.

A guerra comercial sino-americana, a pandemia de COVID-19, o aumento das tensões geopolíticas, somadas ao aumento da disputa tecnológica (disputa pelo 5G, monopólio das vacinas, produção de tecnologias limpas etc.) realçaram outras questões complexas e preocupantes. Um exemplo dessas preocupações está relacionado com as dependências de matérias-primas críticas, em alguns casos, como na União Europeia conforme será visto adiante, com uma excessiva dependência de suprimentos críticos e essenciais de poucos fornecedores. As vulnerabilidades das cadeias globais de valor foram abruptamente expostas (Lund *et al*., 2020; Miroudot, 2020; Linsi, 2021; UNCTAD, 2021) e, mais uma vez, as ações descoordenadas explicitaram as contradições da globalização neoliberal.

É nesse cenário que percebemos o regresso do nacionalismo econômico, tendo em vista que a pandemia foi global, mas as respostas e enfrentamento, não (Rêgo, 2020). Os sinais são percebidos no aumento dos subsídios estatais, incentivos fiscais, empréstimos, mas, sobretudo, nos controles e restrições, tanto comerciais, como no tocante aos investimentos estrangeiros (Shih, 2023). Cabe ressaltar que esse regresso não se deu sem contrarreações (Banco Mundial,

[7] No original: "Why Has Trade Stopped Growing? Not Much Liberalization and Lots of Micro-Protection".

2023; Fundo Monetário Internacional, 2023), afinal, vai na contramão do que pregam o *mainstream* da ortodoxia liberal.[8]

O espaço geográfico, incontestavelmente, não está imune a essas dinâmicas. Como Swyngedouw (2018, p.78) assinalou, "devemos começar a ver como a dinâmica do capitalismo se baseia na reconfiguração eterna do espaço e a organização espacial na qual o espaço é um momento constitutivo". Meio, condição e produto da sociedade (Carlos, 2007), cada reestruturação econômica corresponderá a uma reestruturação territorial, mesmo que isso não represente "uma ruptura nas tendências seculares, e de uma mudança de direção a uma ordem e uma configuração significativamente diferentes da vida social, econômica e política" (Soja, 1993, p. 193). As reestruturações são acompanhadas de novos modos de organização do território.

Uma mudança aparente que já foi teorizada nesse sentido — e esse aspecto já diz respeito ao último elemento da tríade, uma vez que tem o potencial de afetar a **reestruturação organizacional das corporações** — é o reescalonamento (desterritorialização-reterritorialização) das cadeias globais de valor para cadeias regionais ou nacionais de valor (Barbieri *et al*., 2020; Enderwick & Buckley, 2020; Elia *et al*., 2021). Tal processo seria resultado da replicação das cadeias globais na escala regional ou do crescimento da produção internacional em base regional (UNCTAD, 2020). Como será visto no capítulo três, tais colocações caem no "mito da globalização" (O'Neil, 2022), tendo em vista que as empresas e o dinheiro sempre foram mais regionais do que globais e que os processos de globalização estão ancorados em bases localizadas. Mas há outra face nesse aspecto. Dados recentes mostram que, salvo na América do Sul, a pandemia reforçou o processo de fortalecimento da integração regional.

Diante desse cenário, questionamos se os acontecimentos políticos e econômicos do século XXI nos fornecem referências que sinalizem a necessidade de construção de um novo mapa para entendermos as disputas correntes. Pensando geoeconomicamente, e resgatando de modo adaptado Sarti e Hiratuka (2010), nos indagamos se temos a expressão de uma *nova ordem geoeconômica*, *novas políticas nacionais* e a consolidação de um *novo processo de reestruturação de grandes corporações* que afetem a distribuição do trabalho e as relações espaciais. O contexto, claro está, não é o mesmo da segunda metade do século XX.

[8] Em trabalho recente, o Fundo Monetário Internacional (2023, tradução nossa) defendeu que "o protecionismo poderá tornar o mundo menos resiliente, mais desigual e mais propenso a conflitos". Para ele e para o Banco Mundial, tais medidas são contra a globalização e, por consequência, contrastam com os grandes triunfos que ela trouxe.

Dado que a completa e mais acertada interpretação dessa complexa combinação exige tempo de amadurecimento dos fatos (às vezes décadas), anos de investigação e análises transdisciplinares, essa tese faz o esforço de interpretar as mudanças atuais tomando como mediação as **políticas nacionais recentes**, entre as quais recortaremos como objeto de investigação as **políticas industriais**. Desse modo, entre as três dimensões do tripé apresentado, a dimensão selecionada para orientar a nossa pesquisa é a das *políticas nacionais*, e de modo mais exato, dentro desse universo, as *políticas industriais*.

Isso porque, face aos desafios econômicos e sociais atuais, em um artigo da *Harvard Business Review*, de outubro de 2023, Shih (2023) afirmou que "a nova era da política industrial chegou"[9]. Os Estados Unidos, para ilustrar, aprovou em 2022 um conjunto de leis (*acts*) — Lei de Investimentos e Empregos em Infraestrutura (*Infrastructure Investment and Jobs Act* - IIJA), Lei de Redução da Inflação (*Inflation Reduction Act* - IRA) e a Lei Chips e Ciência (*CHIPS and Science Act*) — destinadas a impulsionar sua economia doméstica, não somente, mas como parte constituinte fundamental, via incentivos ao setor industrial. Enquanto isso, com o *Made in China*, o megaprojeto da Nova Rota da Seda e outras ações delineadas em seu 14º Plano Quinquenal, o governo chinês tem concedido vultosos subsídios estatais e desenvolvido importantes estratégias na área de tecnologia e inovação. Em paralelo, outras economias estão elaborando políticas próprias, o Brasil inclusive[10], e a União Europeia (UE), sob coordenação da Comissão Europeia (CE), elaborou uma Nova Estratégia Industrial para a Europa (CE, 2020b).

Como meio de aproximação empírica, em termos de recorte espacial a pesquisa investigará as estratégias que a **União Europeia** — o "terceiro poder que falta"[11] (Babić, Dixon e Liu, 2022, p.11) nas atuais discussões, o quarto maior bloco comercial (Fórum Econômico Mundial, 2023) e o maior mercado integrado do mundo (CE, 2020b) — está preparando para se adaptar ao contexto geoeconômico contemporâneo em mudança e reconfigurar o seu papel como ator geopolítico.

À frente justificaremos a estratégia de apreensão dessa complexa realidade, antecipando que essa escolha nos levará a discutirmos as respostas que a União Europeia tem adotado para enfrentar os grandes desafios societais prementes e manter a sua competitividade no pós-pandemia de COVID-19. Porém, é preciso deixar claro desde já que tal caminho não significa

[9] No original: "The New Era of Industrial Policy Is Here".
[10] "Plano de Ação para a Neoindustrialização - Nova Indústria Brasil", lançado em janeiro de 2024 (CNDI, MDIC, 2024).
[11] No original: "The 'Missing Third' Power".

tomar essas estratégias como *fim último* deste trabalho, mas como o *meio* pelo qual poderemos compreender a reação de uma das maiores economias à essa nova (des)ordem mundial.

A título de introdução, algumas análises sugerem que a situação da UE não parece estar na sua melhor fase nesse contexto em análise. Para ilustrar, na visão da então diretora do Conselho Alemão de Relações Exteriores, Daniela Schwarzer (2021), "nem a UE nem a Alemanha encontraram até agora uma posição clara no mundo geopolítico contemporâneo"[12], acrescentando que enquanto a Europa não passar por uma "reinicialização mental" (*mental reboot*), ela vai continuar vagando em busca da sua identidade. Também na visão de Weinhardt, Mau e Pohl (2022), a Europa possui uma "(in)capacidade" de se posicionar como ator geoeconômico na contemporaneidade, principalmente quando se leva em consideração que a lógica dos instrumentos de política econômica, com algumas exceções, possui caráter essencialmente defensivo. A pesquisa mostrará, ademais, que está em debate, ainda, a essa altura, se o melhor caminho para a UE é construir uma autonomia estratégica — conceito altamente contestado, como será visto no capítulo quatro — ou continuar prosseguindo uma política externa alinhada com os interesses dos Estados Unidos.

Frente à crescente geopolitização da política comercial e de investimentos (Meunier e Nicolaidis, 2019), isto é, frente ao crescente uso de instrumentos de política comercial e de investimento como ferramentas de geopolítica nas maiores economias, não se pode presumir, contudo, que os formuladores de políticas da UE estão inertes. A primeira estratégia que vamos apresentar nesse trabalho é a nova estratégia industrial europeia. E essa é a primeira constatação factual aqui posta em relevo: *a nova ordem geoeconômica implicou na construção de uma política industrial nova, sob nova abordagem, na União Europeia*.

Um dia antes da pandemia ser decretada pela Organização Mundial da Saúde (OMS, 2020b), em 10 de março de 2020, a Comissão Europeia (CE, 2020b) aprovou o documento intitulado "*Uma Nova Estratégia Industrial para a Europa*". Tendo como referência o Pacto Ecológico Europeu (PEE) aprovado em 2019, este documento apresenta as bases, os princípios fundamentais e define ações para que a Europa concretize a transição ecológica e a digital, se torne o continente pioneiro a atingir a neutralidade climática (*net zero*), melhore a competitividade dos ecossistemas industriais e reforce a sua autonomia estratégica, qualificada como "aberta".

[12] No original: "neither the EU nor Germany has so far found a clear position within the contemporary geopolitical world".

Em termos gerais e resumidos, a política prevê uma série de investimentos destinados à sociedade e a economia europeia, para apoiar projetos na direção de torná-las "limpas", digitalizadas, autônomas (abertamente) e resilientes. Atualmente, uma série de programas e fundos — tais como o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Horizonte Europa e o Mecanismo de Recuperação e Resiliência — estão em operação, mobilizados para as transições. Mais de 550 bilhões de euros estão sendo destinados à ação climática (CE, 2021c), por exemplo.

Transversalmente à nova política industrial, a UE está adotando um conjunto de ferramentas de políticas industriais, comerciais e de investimento inteiramente novo. A segunda reação que essa tese apresentará diz respeito à elaboração e execução de novos instrumentos políticos destinados, simultaneamente, a expandir e a defender a dinâmica geoeconômica do bloco.

Nomeadamente, analisaremos quatro instrumentos de política industrial, todos de natureza expansiva — a Lei Europeia sobre as Matérias-Primas Críticas, as alianças industriais, as parcerias internacionais e os Projetos Importantes de Interesse Comum Europeu (do inglês *Important Projects of Common European Interest* [IPCEI]) —, além de dois instrumentos de outros dois domínios: de investimento — o Regime de Análise de Investimentos Diretos Estrangeiros — e do comercial — o Instrumento Anticoerção. Esses últimos enquadram-se na categoria dos instrumentos geoeconômicos defensivos (Weinhardt, Mau e Pohl, 2022), ou seja, mecanismos criados para se defender de uma ação realizada por terceiros. Um direcionamento metodológico importante é interpretar cada instrumento analisado, conforme estamos propondo, como uma *resposta estratégica*, uma elaboração planejada e direcionada para alcançar objetivos pré-definidos. A partir da investigação, será possível extrairmos elementos empíricos que apontam para as soluções que a União Europeia tem dado à nova ordem geoeconômica.

Ao examinarmos a história da formação da União, a consolidação do neoliberalismo como ideologia dominante é claramente evidenciada. A criação da Comunidade Europeia marcou a primeira vitória do liberalismo (alemão) contra o intervencionismo (francês) no pós-guerra (Nunes, 2011). A partir de meados da década de setenta, como expressado pelo professor português António José Avelãs Nunes (2011, p. 2), "o vírus neoliberal foi sendo inoculado em doses maciças nos sucessivos tratados estruturantes da 'Europa', fazendo dela aquilo que ela é hoje, sem disfarce: a Europa do capital, um dos paraísos do neoliberalismo".

Com base nessa ideologia (e paradigma), com a imposição dos dogmas do mercado aberto, da livre concorrência e da racionalidade empresarial na gestão estatal, a renúncia à

política industrial na União Europeia foi realizada com uma convicção sem igual em outros lugares (De Ville, 2023). A ideia de que as políticas industriais nacionais criariam condições de concorrência desiguais no mercado único fez com que, desde a década de 1970, a Comissão Europeia desempenhasse papel central na elaboração e coordenação da política de concorrência. Uma das suas atuações tem sido a aversão aos subsídios estatais (De Ville, 2023), o incentivo a abertura dos mercados e do uso do sistema de regras (Schmitz e Seidl, 2022).

Sobre a União Europeia, esse trabalho buscará responder as seguintes questões: após a crise de 2008, com o Brexit, a pandemia de COVID-19, a guerra na Ucrânia, a crise ambiental e o modo como o Estado está intervindo na economia não somente na UE (que possui a coordenação da CE), mas em outras economias liberais, os discursos e práticas mencionados anteriormente permanecem? As ferramentas de política industrial e a reformulação da política comercial e de investimento europeia, a derrubada da tradicional aversão aos auxílios estatais e a criação das alianças industriais representam, de fato, um "novo ativismo de mercado pós-neoliberal"[13], nos termos de McNamara (2023, p.14)? A nova política industrial mina, ou, pelo menos, vai na contramão da ideia e da prática de uma "Europa Atlântica", totalmente alinhada com os interesses dos EUA (Lavery, 2024)? Estamos diante de uma reviravolta discursiva, de uma rachadura no edifício neoliberal e do ressurgimento de ideias neomercantilistas (Schmitz e Seidl, 2022)? Essas políticas podem reposicionar o papel da União Europeia na atual divisão internacional do trabalho?

Para o trabalho como um todo, considerando as elaborações da União Europeia e os dados de demais economias, a **questão central** que essa tese visa responder pode ser descrita nos seguintes termos: as práticas espaciais atuais comandadas pelo Estado e pelo capital, em andamento ou previstas nas novas políticas industriais, apontam para a extensificação territorial do capital (produtivo, sobretudo), sua intensificação ou uma combinação de ambas? Dito de outro modo, as respostas à nova ordem geoeconômica impulsionam uma reestruturação do capital baseada na sua expansão geográfica (através, por exemplo, da abertura de novos mercados tal como no movimento de transnacionalização do capital a partir da década de 1980), na sua intensificação (por exemplo, aumentando a concentração e centralização, incorporando novas esferas ao processo de acumulação, gerando novas necessidades de consumo) ou mobiliza estratégias que combinam traços tanto da extensificação quanto da intensificação?

As respostas a essas complexas perguntas nos auxiliarão a atingirmos o **objetivo geral**: compreender como o contexto geoeconômico estabelecido pós-crise de 2008 tem impactado a

[13] No original: "new post-neoliberal market activism".

construção de políticas sob novas abordagens, o aparecimento de novos conceitos, narrativas e, principalmente com a pandemia de COVID-19, redefinido a escala de atuação do Estado e do capital.

Para prosseguir essa proposta maior, a pesquisa tem como **objetivos específicos**:

- Identificar e selecionar para análise os eventos geoeconômicos e geopolíticos mais importantes para a compreensão dos fenômenos contemporâneos;
- Investigar a crise da globalização e os sentidos da noção de desglobalização;
- Apresentar e analisar as possíveis trajetórias da produção internacional no pós-pandemia de COVID-19;
- Fornecer um quadro atualizado sobre a dinâmica da política industrial mundial;
- Examinar a política industrial europeia numa perspectiva histórica e atualizada, com destaque para os objetivos estratégicos definidos pós-2019, para a sua Nova Estratégia Industrial e para alguns instrumentos políticos atuais;
- Identificar e compreender as escalas em que tais processos se desenvolvem.

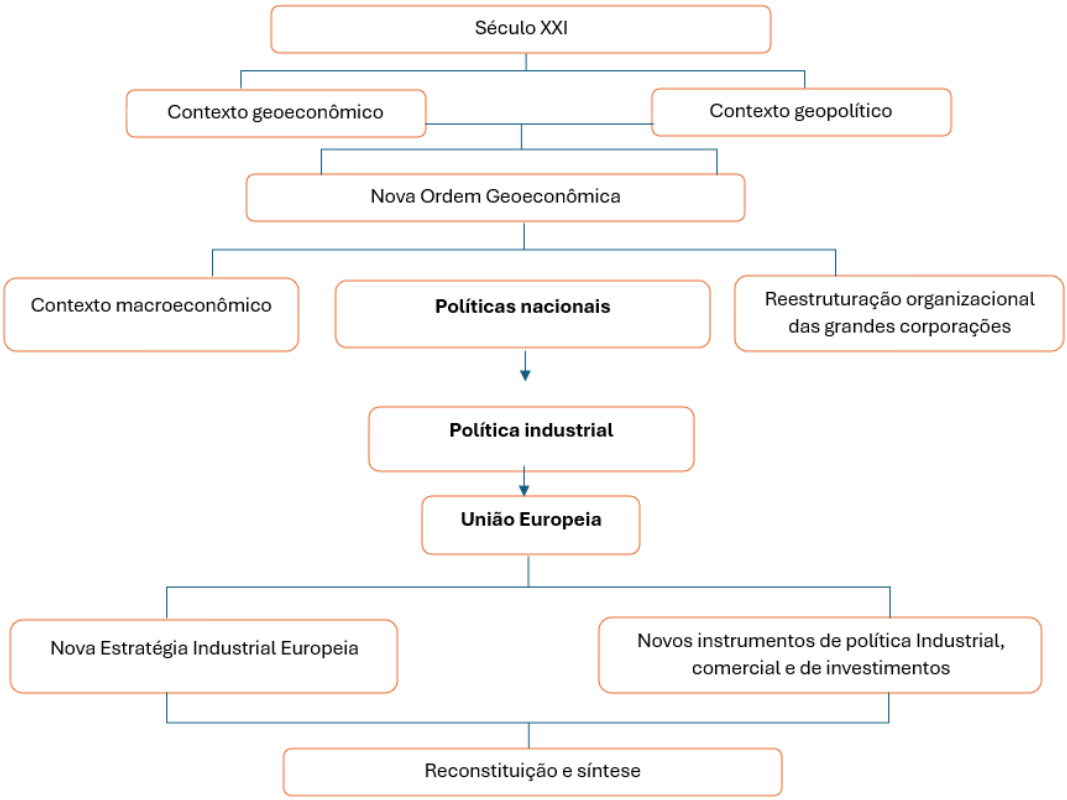
Nossa **hipótese** é que as políticas industriais recentes (pós-2019), compreendidas de forma ampla, constituem um importante vetor a direcionar e informar a atuação do capital, inclusive espacial. Em nossa concepção, a despeito de uma política ser posta ou não em prática, ela transmite os objetivos, as intencionalidades e os interesses dos agentes envolvidos, as ferramentas para a sua execução, a abordagem política e econômica e a escala. Em conjunto com outras políticas nacionais, a política industrial pode criar mecanismos que incentivem a industrialização, a desindustrialização ou a reindustrialização de um país ou conjunto de países, no caso da União Europeia; pode impulsionar estratégias que tenham como objetivo redesenhar territorialmente cadeias globais de valor, incentivando a realocação de ativos físicos, a descentralização e a regionalização da produção; pode fomentar a criação de novos modelos de negócios, apoiando a criação de novas cadeias de valor em domínios consolidados, mas das quais se tem dependência, ou em novos; e pode, por fim, determinar em qual(is) escala(s) as práticas serão ancoradas: se regional, nacional, regional supranacional ou internacional.

Os principais elementos que nos levaram a definir essa hipótese estão relacionados, primeiro, com o teor das recentes políticas internas e externas das maiores economias do mundo e, segundo, com as novas rearticulações escalares ligadas, sobretudo, às estratégias regionais supranacionais. De um lado, o mercado interno tem sido cada vez mais visado, seja através de estímulos à produção doméstica (como nos casos dos Estados Unidos), ou através da

reorientação comercial (China) ou ainda por meio da busca pela competitividade através de pesados investimentos em novos setores de produção, principalmente ligados à economia sustentável (União Europeia, mas também Estados Unidos, China, Índia e outros). Ao mesmo tempo, por meio da criação de condições para integração, externamente, as relações comerciais e produtivas estão sendo cada vez mais aprofundadas na escala regional supranacional.

A figura a seguir (Figura 1) apresenta o esquema interpretativo da tese, a estrutura que utilizaremos para organizar, expor e dar sentido às ideias.

Figura 1 – Esquema interpretativo da tese



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

A delimitação desse tema passou por uma série de mudanças desde que o projeto de pesquisa foi elaborado pela primeira vez, em meados de 2020. Percebendo aos poucos a velocidade e a escala que a pandemia atingia, bem como os seus devastadores efeitos e desdobramentos, o objetivo inicial era analisar as transformações na atual divisão internacional do trabalho decorrentes da pandemia de COVID-19, observando-se as continuidades, rupturas e possibilidades presentes na escalada da acumulação de capital desde a reestruturação da década de 1970.

No percurso, verificamos que esse objetivo era demasiadamente amplo, o que suscitou a necessidade de reformulá-lo à luz de uma mediação. Com o amadurecimento e as lições aprendidas, chegamos à conclusão de que as novas políticas industriais poderiam revelar importantes chaves de interpretação, afinal, descrevem planos para novas vias de crescimento e possíveis caminhos de reposicionamento dos diferentes Estados e do mercado comum na (e de acordo com os rumos da) economia e geopolítica mundial. Segundo Juhász, Lane e Rodrik (2023, p. 4, grifos nossos), políticas industriais são definidas como "aquelas políticas governamentais que visam explicitamente a *transformação da estrutura da atividade econômica* em busca de algum objetivo público".[14] Interessa-nos compreender quais são os sinais dessa mudança estrutural (ou conjuntural) na União Europeia.

É chegado o momento de esclarecermos a escolha metodológica do nosso recorte empírico. Como mencionamos, essa definição se deu após as "tentativas e erros" relatadas. Era preciso definir uma escala, uma vez que é impossível e mesmo inoportuno estudarmos todas as políticas industriais atuais. Segundo Santos (2006), o conhecimento da realidade pressupõe sua análise, e a análise, pressupõe divisão. Um caminho para estudarmos a realidade concreta, proposto pelo autor, é partir da totalidade empírica, a "totalidade concreta como ela se apresenta [...] para examinar as relações efetivas entre a Totalidade-Mundo e os Lugares" (2006, p.73).

Optamos, então, por estudar a Nova Estratégia Industrial Europeia. Essa escolha está atrelada ao fato de que, a despeito dos países europeus terem sido pioneiros na revolução industrial, os rumos da economia mundial têm sido cada vez mais definidos pelos Estados Unidos e pela China, essa última, inclusive, considerada um "adversário sistêmico" e um "rival econômico" pela CE (2019b, p.1). A China, a "oficina do mundo" (Freeman e Baldwin, 2020), possui estratégias internas e externas bem definidas, e os Estados Unidos, com todos os problemas, também, como será visto. Os debates atuais têm focado demasiadamente nas disputas, nos planos e ações dessas duas economias, mas o que sabemos sobre a União europeia, quais são as novidades políticas e discursivas?

Não defendemos que o que está sendo planejado e praticado na UE é generalizável para outros contextos ou que explica a realidade como um todo. Somos conscientes de que cada Estado (incluindo os membros do mercado comum) possui instituições, recursos, capacidades de resposta, intencionalidades, características etc. próprios e distintos. O que a tese buscará

[14] No original: "We define industrial policies as those government policies that explicitly target the transformation of the structure of economic activity in pursuit of some public goal".

demonstrar é a resposta do terceiro centro econômico e produtivo mais importante e, ainda, competitivo do mundo.

Dito isso, é importante deixar claro que esse trabalho não tem como foco central a nova política industrial europeia. A resposta atual da União Europeia às circunstâncias geopolíticas e geoeconômicas é tomada nesse trabalho como *mediação*, repetimos, para a compreensão das mudanças mais fundamentais em curso na geoeconomia mundial e na interação com ela.

Por que, para além de não ser o objetivo dessa tese, esse não é um trabalho centrado na política industrial da União Europeia? Na nossa concepção, uma proposta com esse tema deveria fazer um estudo aprofundado de temas que aqui estão expostos contextualmente. A virada neoliberal, por exemplo, prescindiria de mais que algumas linhas. Os novos mecanismos legais precisariam ser detalhados, assim como os papéis dos governos nacionais, de suas políticas internas, as tensões entre eles e como eles são desigualmente afetados. Um trabalho adequado nesse sentido, ao nosso ver, pressuporia a escolha e a investigação esquadrinhada de um instrumento específico (por exemplo, dos projetos de interesse comum, das alianças industriais, das parcerias, do Regime de Análise de Investimento Direto Estrangeiro etc.). Muitos desses aspectos já estão trabalhados na vasta literatura internacional aqui citada, sendo suficiente para os nossos objetivos trazê-los ao debate de modo dialógico, tratando-os como interpretações que confluam ou não para a confirmação da nossa hipótese.

Adicionalmente, tal como observou Lopes-Valença (2022), tomar a União Europeia, uma instância supranacional, como unidade de análise transcende as limitações dos estudos de casos nacionais, os quais informam processos e fenômenos de um único país, ao mesmo tempo que facilita o manejo da análise empírica, não obstante existirem problemas aqui também, como será visto adiante. A União Europeia situa-se em uma abordagem de nível meso nessa perspectiva, situada entre (e dialogando com) a escala nacional e a escala global.

Compreendido isso, passaremos a tratar da **metodologia**, isto é, do "instrumento intelectual e racional" (Sposito, 2004, p.23) e das técnicas que nos possibilitarão apreender a realidade. A narrativa teórica, a "lente" orientadora de todo o processo de investigação e análise se dará tendo como método de abordagem o materialista histórico dialético, precisamente porque enxergamos a realidade, a atual fase capitalista, pelas chamadas "leis da dialética" (Marconi e Lakatos, 2003).

Em primeiro lugar, a análise dos eventos estudados nesse trabalho está sendo feita de forma *processual*, isto é, antes de interpretarmos os desenvolvimentos de forma estática e/ou acabada, os vemos em movimento, suscetível de serem transformados pelas forças sociais e

políticas no devir. Em segundo, são considerados de forma recíproca, não isolada, admitindo-se que os eventos estão inseridos dentro de um todo complexo cheio de relações e interações. Para citar uma situação, a globalização neoliberal pode permanecer tal como ela é estruturalmente ainda por muitos anos pela frente (daí a conclusão *a fortiori* ser de que não passamos por mudanças estruturais, mas conjunturais), pode ser transformada radicalmente (considerando-se o elemento China) ou pode, ainda, através de um processo de desglobalização como tem sido ultimamente veiculado e do qual somos críticos, passar por uma total ruptura e ser substituída por outro modelo (no caso hipotético do fechamento das economias). Esse é o movimento. Por seu turno, a nova ordem geoeconômica não poderá ser compreendida dissociada das estratégias geopolíticas, da diplomacia econômica, da atuação do mercado financeiro, da ação reguladora do Estado e do território, do avanço das tecnologias.

Através dessa lente, verificaremos também se, das mudanças quantitativas em curso, poderemos verificar tendências para uma mudança qualitativa. Uma mudança na dinâmica e direção dos fluxos de comércio exterior, dos investimentos diretos estrangeiros, os impactos quantitativos de possíveis políticas protecionistas podem, a médio e longo prazo, transformar as relações internacionais, para citarmos algumas situações. Como a temporalidade compreendida nessa tese não nos permite chegarmos a tais conclusões, investigaremos os dados quantitativos à maneira que se apresentam, interpretando os possíveis indícios e tendências de uma mudança qualitativa.

Por fim, esse método possibilitará extrairmos as contradições, os conflitos e a unidade dos contrários. Como posto por Marconi e Lakatos (2003, p. 105), "toda realidade é movimento e não há movimento que não seja consequência de uma luta de contrários, de sua contradição interna". Como o leitor poderá observar, as antinomias e o uso das conjunções adversativas são constantes nesse texto: nova e "velha" divisão internacional do trabalho, globalização e desglobalização, aceleração e desaceleração, territorialização e desterritorialização, neoliberalismo e intervencionismo etc.

No que tange aos procedimentos metodológicos, para que as questões sejam respondidas, utilizamos três técnicas: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e uma visita virtual à Comissão Europeia.

1) Pesquisa Bibliográfica: o primeiro passo em curso desde o início do doutorado foi fazer a organização sistemática da bibliografia, bem como a organização sistemática das referências presentes nessas bibliografias. A seleção do material para a revisão de literatura seguiu as orientações propostas por Lima e Mioto (2007), de maneira que a primeira ação foi

definir um parâmetro temático, um padrão linguístico (com a investigação da literatura internacional, sobretudo) e um padrão cronológico.

No que concerne ao padrão temático e cronológico, foram pesquisados materiais de cinco temas: 1) reestruturação do capital e do espaço (pós-1970), nova divisão internacional do trabalho e estabelecimento de uma nova ordem produtiva mundializada; 2) hiperglobalização e desglobalização; 3) possíveis trajetórias da produção internacional no pós- COVID-19; 4) regresso da política industrial e nova estratégia industrial europeia; 5) desdobramentos contemporâneos de cada um dos itens anteriores. Com isso, inicialmente nos debruçamos sobre uma literatura já consolidada e mais ampla e, gradualmente, avançamos para a discussão dos temas subsequentes referentes aos desenvolvimentos posteriores: da hiperglobalização (1980-2008) à desglobalização (a partir de 2008 e continua), passando para as elaborações de estratégias políticas mais recentes (no contexto da pandemia) e para as reinterpretações atualizadas.

Em termos formais, o **recorte temporal** dessa pesquisa compreende o período 2008-2024, mas recorremos a temporalidade anterior, e isso se justifica em virtude da necessidade de voltarmos ao passado para elucidarmos processos que se reverberam no presente (a posição que a China adquiriu não começou a ser construída nesse período, *e.g.,* assim como não é datada desse período o embrionamento da ordem liberal questionada no presente).

Sobre os materiais explorados, estão incluídos:

- Livros, artigos e ensaios, de geógrafos, mas, também, de economistas e pesquisadores da área da Relações Internacionais. A respeito desses materiais, destacamos que, sempre que possível, acessamos as publicações dos autores responsáveis pela criação e/ou uso pioneiro dos conceitos, ideias e noções. Referente aos artigos, a maioria foi acessada nas bases de dados internacional *Web Of Science*.

- Relatórios institucionais, nos quais se destacam aqueles elaborados pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), pelo Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI) e Organização Mundial do Comércio (OMC).

- Jornais especializados, em geral com matérias escritas por professores de instituições renomadas, pesquisadores e por figuras políticas e do mercado mais proeminentes, tais como o *Financial Times*, o *The Economist* e o *The Guardian*.

- Portais *online* e institutos que publicam resultados de pesquisas e análises econômicas, a exemplo da *VoxEU*, *National Bureau of Economic Research* (NBER) e *Peterson Institute for International Economics* (PIIE).

- Sites governamentais e não-governamentais para acesso às publicações legislativas, planos, projetos, comunicados de imprensa e comunicações: Comissão Europeia, Parlamento Europeu, Conselho do Estado da China, Casa Branca.

Com a organização sistemática da bibliografia e o concomitante exame de conteúdo a partir das sucessivas leituras, primeiro, de reconhecimento, depois exploratória e seletiva, aliado aos objetos delimitados anteriormente, foi possível construir um arcabouço teórico que pode ser classificado em oito eixos:

- **Acumulação de capital e espaço**. Um dos grandes temas que essa pesquisa se enquadra é na relação entre acumulação de capital e espaço. Para além de reconhecer a importância do espaço como *lócus* da reprodução das relações sociais de produção nos termos de Lefebvre (2006), argumentaremos que o espaço é uma poderosa força produtiva para o desenvolvimento secular do modo de produção vigente. A internacionalização do capital, a formação das redes de produção globais e o estabelecimento de uma nova divisão territorial do trabalho na escala mundo são tomadas nesse texto enquanto ajustes espaciais, soluções temporárias e como novas oportunidades para explorar condições geográficas desiguais (Harvey, 2005a, 2005b).

- **Crise do discurso, do processo e do projeto de globalização**. Depois da reestruturação produtiva e da "aliança" com o neoliberalismo, a globalização

chegou ao seu auge, com números crescentes impressionantes. No entanto, desde a crise de 2008, o processo parece ter desacelerado. As expressões são evidenciadas na redução das métricas tradicionais representativas do desenvolvimento da economia, mas esse é um caráter multifacetado.

- **A noção de desglobalização e os seus sentidos numa perspectiva ampliada.** Com a crise do discurso, do processo e do projeto de globalização, a noção de desglobalização tem sido trabalhada pela mídia e na literatura acadêmica para traduzir a nova fase. Se por um lado ela é contestada, por outro, tem o mérito de apresentar outras possibilidades de interpretação para além da globalização neoliberal e da ordem estabelecida até então.

- **Nova Ordem Geoeconômica.** Na interpretação de um conjunto de estudiosos, o contexto atual tem feito emergir uma "nova Ordem Geoeconômica" (Roberts, Moraes e Ferguson, 2019), ordem essa que se afasta e desafia os princípios da ordem anterior, que não desaparece, todavia. Geoeconomia "é o melhor termo" para se referir à "mistura da lógica do conflito com métodos de comércio" (Luttwak, 1990, p.19).

- **Trajetórias da produção internacional no pós-COVID-19**. Diante de um choque da proporção da última pandemia, fica o questionamento do que fazer para garantir a resiliência das cadeias de produção globalizadas. A UNCTAD (2021) apresentou algumas opções estratégicas para a melhoria da resiliência das cadeias das empresas multinacionais. São estratégias que vão desde a reconfiguração global das redes até a mudanças internas e de paradigma, que remetem não somente à recuperação das cadeias no pós-crise, mas às mudanças mais fundamentais no sistema internacional de produção.

- **Mudanças na trajetória capitalista recente e as reconfigurações escalares.** Já se passou uma década e meia desde a recessão global de 2008 e até o momento, o desafio para entender o que há de "novo" no funcionamento do sistema capitalista e os seus desdobramentos socioespaciais continua (Brandão, Fernández e Ribeiro, 2018). Esse desafio está atrelado à necessidade de

investigarmos qual(s) escala(s) ou quais combinações de escalas estão ancorando a operação dos novos processos (Jessop, 2018).

- **Políticas industriais.** Nesse conturbado e instável contexto geopolítico e geoeconômico, as políticas industriais em sentido estrito — não somente aquelas voltadas para dentro e não apenas para indústria, como também para serviços e Pesquisa e Desenvolvimento —, tiveram suas importâncias aumentadas (Juhász, Lane e Rodrik, 2023). Em conjunto, os Estados estão redefinindo as políticas comerciais e de investimento e criado novos mecanismos para reorientar e reposicionar suas economias.

- **Trajetória da política industrial da União Europeia**. Outro tema que esse tese abordará é o da trajetória da política industrial da União Europeia. Essa política variou de acordo com o contexto, os objetivos e a lógica predominante. Com mais ou menos força, a política industrial tem sido historicamente parte constituinte das estratégias econômicas das grandes potências e da União como um todo. Ora a política vertical predominou, ora a horizontal, ora o Estado interveio com mais vigor, de forma mais "empreendedora", ora essa intervenção foi vista como "fora de moda" e suplantada por outras lógicas. Em momentos de crise, contudo, ela foi sempre bem-vinda.

2) Pesquisa documental: tendo em vista que é apropriado usar a pesquisa documental, entre outras razões, "quando o interesse do pesquisador é estudar o problema a partir da própria expressão dos indivíduos, ou seja, quando a linguagem dos sujeitos é crucial para a investigação" (Lüdke e André, 1986, p.39), como fonte primária de dados, analisamos várias comunicações elaboradas pela Comissão Europeia, em especial as publicadas entre 2020 e 2024. A título de esclarecimento, as comunicações são documentos oficiais que apresentam propostas, estratégias, decisões e políticas específicas. O exame dessas comunicações foi realizado com o intuito de se extrair todos os delineamentos concernentes às estratégias com potencial de impacto na forma como a UE está se posicionando geoeconomicamente.

3) Visita virtual: o terceiro e último procedimento metodológico foi uma visita virtual à CE. O Centro de Visitantes da sede da CE, em Bruxelas, recebe visitas presenciais de grupos de todos os lugares do mundo. Não se trata de uma visita guiada nas instalações (para isso há o

Centro de Exposições), mas de um encontro em um formato parecido com uma aula, em que é discutido um ou mais temas específicos e com espaço para tira-dúvidas.

Mas, além da presencial (para um grupo de no mínimo 15 e no máximo 100 pessoas), é possível que essa visita ocorra também de modo virtual (mínimo de 10 pessoas).[15] Não há custo e pode ser feita em todos os idiomas dos Estados-membros da UE. Há três opções de visitas nesse caso: "de informação geral", com duração aproximada de 90 minutos, onde os membros da CE fazem uma apresentação sobre o papel da instituição; "de informação específica", que além do papel da CE é apresentado uma política específica de interesse do grupo (duração aproximada de duas horas e meia); e a "visita personalizada", onde pode ser apresentada até quatro políticas específicas da UE, com duração de 1 dia.

De posse desse conhecimento, organizamos um grupo de pesquisadores da Universidade Estadual Paulista (UNESP), nos inscrevemos no site e realizamos os contatos necessários com a intermediadora. A visita aconteceu no dia 24 de novembro de 2023. A política escolhida, claro, foi a industrial, e a categoria, a de informação específica. Não sabíamos muito bem o que esperar, no entanto, estávamos conscientes de que essa "visita" representava uma ótima oportunidade para dialogarmos com a instituição que formulou a estratégia. Elaboramos um roteiro (Apêndice A) com as questões que gostaríamos que fossem tratadas e tivemos a abertura de enviá-lo com antecedência para a responsável pela apresentação. A reunião teve duração total de 1 hora e 30 minutos. Após a exposição, todas as perguntas do roteiro prévio foram feitas. Assim, essa visita possui aproximações com uma entrevista semiestruturada. Embora a maioria do que foi apresentado e respondido esteja presente nos relatórios técnicos e a própria apresentação em si tenha sido técnica, ela nos forneceu alguns subsídios que serão tratados no capítulo cinco.

Os resultados da investigação estão expostos em cinco capítulos, conforme descrição a seguir. Seguindo o esquema demonstrado na Figura 1, procuramos partir do geral — a nova ordem geoeconômica — para o específico — as respostas da União Europeia — e novamente para o geral, reconstituído diante dos desenvolvimentos da pesquisa bibliográfica e documental.

Capítulo 1 | Voltando ao passado para compreendermos o presente: a geografia econômica do último terço do século XX. O capítulo tem como ponto de partida a elucidação das formas pelas quais o espaço geográfico foi mobilizado para a reprodução e a acumulação de capital a partir da década de 1980. Por mobilizado entenda-se configurado, ordenado e

[15] Maiores informações podem ser consultadas em https://commission.europa.eu/get-involved/visit-european-commission/visitors-centre_

ajustado. Há uma dupla finalidade aqui: (i) demonstrar como a expansão geográfica do capital foi condição *sine qua non* para a reestruturação e continuidade do processo de acumulação no contexto da primeira recessão pós-Segunda Guerra Mundial, quando as racionalizações internas já não eram suficientes para a sobrevivência das grandes corporações; e (ii) apresentar o contexto do surgimento da nova ordem produtiva mundializada, questionada no âmbito da pandemia de COVID-19. Compreendemos que esse conhecimento já consolidado é essencial para subsidiar a nossa análise da trajetória contemporânea, principalmente porque ele fornece um quadro provisório com dimensões que tomaremos como referência para fazer a leitura à luz dos eventos recentes. A intenção é que cada capítulo posterior resgate uma dimensão abordada nesse, porém, interpretados com a devida atualização, e que nas conclusões, possamos resgatá-lo para extrairmos comparações. Defendemos, ademais, que se estamos vivenciando uma "nova" ordem geoeconômica, é preciso demonstrar qual é a "velha".

Capítulo 2 | Século XXI, nova ordem geoeconômica: a noção de desglobalização como mediadora da interpretação dos processos contemporâneos. Neste capítulo discorreremos sobre os principais eventos para a compreensão da etapa diferenciada da trajetória capitalista contemporânea, etapa essa que aparentemente apresenta um ritmo mais vagaroso se comparada às velozes tendências de até pelo menos 2009. A noção de desglobalização surge como a síntese dessa nova fase, no entanto, ela não é nova e nem consensual. Além do mais, apresenta diferentes conotações políticas e geográficas, e não somente econômicas. Apresentaremos o debate acadêmico e as diferentes narrativas institucionais. A partir do debate, expomos nossa crítica e conclusões sobre o assunto.

Capítulo 3 | Novo processo de reestruturação das grandes corporações? Possíveis trajetórias da produção internacional no pós-pandemia de COVID-19. Esse capítulo busca ser um contributo para a compreensão dos diferentes direcionamentos possíveis para os agentes econômicos e políticos seguirem no contexto da pandemia de COVID-19, para contornar seus efeitos econômicos na produção e no território, mas, também, para fazer frente aos novos ditames impostos pelo consenso da descarbonização e pelas disputas. O objetivo será apresentar as diferentes estratégias elaboradas para a busca da resiliência das organizações que operam em redes de produção transfronteiriça. Com base em dois dos três pilares propostos no Relatório de Investimento Mundial da UNCTAD (2021), a saber, a reestruturação da rede produtiva e a sustentabilidade, discorreremos sobre as recomendações políticas e as soluções possíveis, bem como os desafios e complexidades envolvidos.

Capítulo 4 | O retorno da política industrial e a União Europeia na nova ordem geoeconômica: novos discursos, velhas tensões. Nesse capítulo analisaremos como os eventos discutidos no capítulo dois e as tendências para a reconfiguração da produção internacional apresentadas no capítulo três têm impactado a construção de políticas na União Europeia. O objetivo é compreender como a UE está sendo perturbada e como ela está contrarrreagindo a esse contexto. Antes de mergulharmos nas políticas e estratégias de fato (foco do capítulo cinco), focaremos nos impactos sobre o discurso (foco na narrativa). Após demonstrarmos que a PI regressou na maiores economias e vermos como ela tem sido tratada historicamente na União Europeia, o debate aborda objetivos estratégicos definidos pós-2019, o conceito de autonomia estratégica aberta e as tensões inerentes a ele.

Capítulo 5 | A União Europeia na nova ordem geoeconômica: Nova Estratégia Industrial para a Europa e os novos instrumentos de política industrial, comercial e de investimento. O capítulo investiga como o contexto tem impactado as ações no plano mais concreto. Em termos metodológicos, selecionamos duas frentes para a análise das repercussões. A primeira parte da exposição (seção 5.1) centra-se nos "princípios fundamentais", bem como os desafios que lhe são prementes, da nova estratégia industrial. Um desses desafios, a dependência de matérias-primas críticas, será abordado com especial atenção em virtude da sua alta complexidade. A seção seguinte (5.2) analisa alguns dos seus instrumentos, isto é, as ferramentas que a União Europeia está mobilizando para afetar os resultados de desempenho esperados. Selecionamos quatro instrumentos que visam impulsionar a política industrial: a Lei Europeia sobre as Matérias-Primas Críticas, as alianças industriais, as parcerias e os Projetos Importantes de Interesse Comum Europeu. Além desses, e relacionados, abordaremos dois instrumentos de política de outros domínios, o de investimento (Regime de Análise de Investimentos Diretos Estrangeiros) e comercial (Instrumento Anticoerção). Na última seção (5.3), teceremos algumas considerações gerais acerca dessas análises.

Conclusão. Na Conclusão, apresentaremos uma síntese dos resultados mais relevantes, destacando como eles respondem às questões previamente desenhadas; as contribuições da pesquisa para o campo de estudo, em especial o da Geografia Econômica; as limitações e recomendações para pesquisas futuras.

Para finalizarmos essa Introdução, gostaríamos de chamar a atenção para o fato de que estamos conscientes da historicidade do que estamos propondo. O tema deste trabalho é desafiador, uma vez que busca interpretar um processo novo e que está em curso, logo, sem o benefício completo da visão retrospectiva e da maturidade dos fatos. O ponto é que a pandemia

acentuou uma série de disputas que estão permeadas por elementos que indicam a configuração de uma nova Geografia Econômica (para não dizer também uma nova Geopolítica). É urgente que empreendemos um esforço de pensamento que se alie aos eventos. É urgente que investiguemos o que está por trás desses redesenhos.

CAPÍTULO 1 | VOLTANDO AO PASSADO PARA COMPRENDERMOS O PRESENTE: A GEOGRAFIA ECONÔMICA DO ÚLTIMO TERÇO DO SÉCULO XX

O presente capítulo tem como ponto de partida e se enquadra na temática da importância das mobilizações espaciais para a reprodução e acumulação de capital. Tal asserção ratifica a perspectiva lefebvriana de que o espaço geográfico não é um receptáculo, uma abstração, um dado *a priori*. Historicamente, ele tem sido mobilizado na tentativa de contenção de algumas contradições (crise de superacumulação, por exemplo); como forma de se extrair rendas diferenciais, dado que a imobilização de capital fixo na paisagem se dá de maneira desigual e combinada; para o escoamento de capital excedente via canalização de investimentos em ambientes construídos e, finalmente, para ajustes espaciais de acordo com as estratégias de cada momento histórico.

O objetivo desse capítulo é levantar pontos para reflexão acerca das formas pelas quais o espaço geográfico foi mobilizado na última grande reestruturação produtiva do capital, a partir da década de 1970. Essa análise será feita para que seja compreendido "como a configuração geográfica da paisagem contribuiu para a sobrevivência do capitalismo" naquele contexto, um questionamento feito por Smith (1988, p.140) e que permanece uma inquietação no presente.

Ao final, esperamos que a discussão possa fornecer um quadro provisório para pensarmos a contemporaneidade. Desejamos que esteja claro que, entre expansões, desacelerações, crises, revoluções, destruições criadoras etc., o capitalismo (o sistema, os agentes, suas estruturas e instituições) produz espaço ao exigir novas formas espaciais, funções, processos e estruturas (Santos, 2005).

1.1 ESTRATÉGIAS CAPITALISTAS EXPANSIVAS E INTENSIVAS NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO

Já é bastante conhecida nos estudos geográficos críticos o trecho em que Marx (2011), nos *Grundrisse*, destacou a necessidade intrínseca ao capital de ter de "se empenhar para derrubar toda barreira local do intercâmbio", para, assim, "conquistar toda a Terra como seu mercado" (Marx, 2011, p. 380). Nessa mesma obra, pouco depois desse fragmento, Marx chamou a atenção para o comportamento impetuoso do capital em se expandir espacialmente: "quanto mais desenvolvido o capital, quanto mais distendido, portanto, o mercado em que circula, tanto mais ele se empenha simultaneamente para uma maior expansão espacial do

mercado" (Marx, 2011, p. 380). Por isso mesmo, para se reproduzir no estágio em que Marx o descreve, o capital possui como tendência desenvolver a universalização das forças produtivas.

Por sua vez, criticando o esquema de reprodução ampliada de Marx, Luxemburgo (1985) revelou de maneira bem didática a importância da expansão geográfica do capitalismo para a *Acumulação de capital*, título de sua obra. Seja porque o capital necessita, para a sua reprodução, de "camadas sociais ou sociedades não-capitalistas" (como mercado, para resolver o problema da insuficiência de demanda interna), seja para resolver a sua ânsia de se apropriar (predatoriamente) das forças produtivas, "o capital esquadrinha o mundo inteiro, procura obter meios de produção em qualquer lugar e os tira ou adquire de todas as culturas dos mais diversos níveis, bem como de qualquer forma social" (Luxemburgo, 1985, pp. 245-246).

É claro que o contexto em que essas teses foram escritas era outro bem diferente da situação que se conformou pós-guerras mundiais, no pós-queda do muro de Berlim, da revolução das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), da "vitória" do capitalismo. A despeito de Harvey (2004) ter avançado na concepção de Luxemburgo ao demonstrar que o capitalismo produz constantemente esse "algo fora de si" com a criação de mecanismos inteiramente novos de espoliação de forma não "exterior a si", ainda assim as colocações de Luxemburgo reafirmam a natureza intrinsicamente geográfica da acumulação capitalista. Como afirmou Swyngedouw (2018, p. 77), "o capitalismo sempre foi um projeto claramente geográfico".

A partir dessas referências, compreendemos que a ideia de que o capitalismo produz "algo fora de si dentro de si" mostra que os agentes operam não somente com estratégias expansivas, isto é, com a expansão espacial do capital, que se dá por meio da conquista de territórios e mercados, seja pela colonização, guerra ou por outros meios, como também utilizam de mecanismos intensivos, por vezes, os dois, de forma combinada.

Esses conceitos de extensificação e intensificação do capital estão presentes, entre outros, em *Geografias pós-moderna: a reafirmação do espaço na teoria social crítica,* de Edward Soja (1993), obra que o autor fez um esforço de interpretar e sistematizar os contornos da reestruturação daquele período (década de 1970-1980). A primeira lição apresentada pelo autor diz que o momento contemporâneo à sua escrita deveria ser encarado como "outra tentativa do capitalismo, gerada pela crise, de restaurar as condições fundamentais de sua sobrevivência" (Soja, 1993, p. 195). Não há grande novidade nessa asserção, pois um dos ensinamentos de Marx (2013) em *O Capital*, especialmente no capítulo dedicado à lei geral da acumulação capitalista (23 do livro I), foi que uma consequência geográfica da lei da queda

tendencial da taxa de lucro é que o capital pode (e faz) deslocar-se para economias menos desenvolvidas, dado em que nestas a taxa de lucro é maior.

Nas palavras de Soja,

> O período contemporâneo deve ser encarado como outra tentativa do capitalismo, gerada pela crise, de restaurar as condições fundamentais de sua sobrevivência: a oportunidade de obter superlucros a partir da justaposição de desenvolvimento e subdesenvolvimento na hierarquia de locais regionalizados e entre os vários setores, ramos e empresas produtivos (Soja, 1993, p. 195).

O superlucro e o maior controle do trabalho poderiam ser conseguidos através de duas amplas categorias estratégicas, a intensificação e a extensificação.

> Essa busca de superlucros e de maior controle social pode ser dividida em duas amplas categorias estratégicas, de intensificação (aprofundamento da divisão do trabalho, geração de novas necessidades de consumo, incorporação de novas esferas na produção capitalista, maior concentração e centralização do capital, maior legitimação da ideologia dominante e enfraquecimento da organização e da militância trabalhistas) e de extensificação ("alargamento" da divisão do trabalho, abertura de novos mercados, expansão geográfica para drenar fontes de mão de obra e matérias-primas baratas, e aumento do âmbito da exploração do desenvolvimento geograficamente desigual, mediante as transferências de valor e as trocas desiguais). Assim, há muitos caminhos específicos entre os quais escolher. Optar por apenas um deles como via predominante equivale a ser tolamente inflexível e politicamente ingênuo. Além disso, a própria mescla particular de estratégias (e contraestratégias) é desigualmente desenvolvida e nunca tem sua eficácia predeterminada (Soja, 1993, p. 195).

Observando o crescimento de grandes conglomerados empresariais, esses que combinavam distintos setores e ramos de atividade (da produção industrial às finanças e demais serviços) em uma estrutura de administração flexível, a primeira tendência que preponderava principalmente na década de 1980 levantada por Soja (1993, p. 196) foi o "aumento da centralização e da concentração da posse do capital". Num contexto de desregulamentação econômica, chamava a atenção, de um lado, o aumento da monopolização de setores estratégicos e, de outro, o crescimento das fusões e aquisições (com cifras que nos Estados Unidos alcançaram 198 bilhões de dólares em 1988, segundo Harvey, 2008), mais a diversificação do portifólio das atividades das empresas, não somente da produção como em serviços, inclusive financeiros.

Ao mesmo tempo, as diversas atividades industriais, de serviços e de pesquisa estavam cada vez mais integradas. O alargamento dos sistemas espaciais de produção, que ligavam centros de poder administrativo com centros de produção a um ou a vários ramos paralelos, numa "constelação" que envolvia também subempreitadas, subsidiárias, serviços privados e

públicos etc., foi consequência da realocação do capital e do trabalho, possível, entre outros fatores, por essa "integração mais tecnologizada" (Soja, 1983, p.196). Alargados à escala global, esses sistemas também impactaram a urbanização, uma vez que foi na escala urbana que os novos complexos industriais se aglomeraram. Ou seja: foram desconcentrados numa escala e reconcentrados em outra.

Além disso, assistia-se a acentuação da internacionalização do capital produtivo e financeiro, cada vez mais imbricados graças aos novos acordos de créditos e de liquidez internacionais. Como destacado por Soja, "esse capital transnacional ou global [passou a ser] capaz de investigar e explorar os mercados de bens, finanças, consumo e trabalho no mundo inteiro, com menos restrições territoriais (especialmente as advindas do controle estatal direto) do que nunca" (Soja, 1983, pp. 196-197). Resultado disso é que nas economias locais e nacionais, o capital doméstico, puro, passou a desempenhar papel menor.

Esse capital "desembaraçado e móvel" (p.197), na perspectiva de Soja associado ao enfraquecimento da regulação estatal e controle local, e na nossa, na redefinição dos papéis dos agentes envolvidos, engendrou os contornos de uma "divisão internacional do trabalho diferente, senão inteiramente nova", ao contribuir para a "extraordinária reestruturação global da produção industrial" (p.197).

As demais tendências dizem respeito às guerras regionais (o autor trouxe alguns aspectos específicos dos Estados Unidos), às transformações da divisão regional do trabalho interna aos países (racionalização e disciplinarização das regiões que abrigavam as estruturas de produção fordistas, reindustrializações seletivas em outras) e às mudanças na estrutura do mercado de trabalho urbano. Esse mercado se tornou mais segmentado e com remunerações cada vez mais desiguais, fatores que estavam repercutindo no padrão residencial e na segregação. Adicionalmente, uma proporção relativa dos empregos industriais apresentava decréscimo, enquanto os empregos terciários e mais mal remunerados aumentavam.

Através do exposto, é possível visualizarmos a operacionalização prática das estratégias de extensificação e da intensificação naquele contexto. Analisar as continuidades, mudanças e rupturas dessas estratégias no presente é uma das motivações desse trabalho. Junto com o Estado, os agentes capitalistas podem impulsionar a criação de grandes monopólios e oligopólios empresariais; podem incentivar o estabelecimento de complexos industriais; a industrialização de alguns lugares, enquanto outros se desindustrializam; podem usar como estratégia, como efetivamente o fizeram, o fortalecimento da união entre o mercado financeiro e capital produtivo ao mesmo tempo em que redefinem a relação entre Estado e mercado; podem

aumentar a exploração do trabalho; reforçar ou criar novos processos espoliativos ao estilo do que argumentou Harvey (2004) e, entre tantas outras, podem fazer tudo isso de forma combinada.

As quatro primeiras tendências nos interessam mais particularmente, pois, como destacado por Harvey (2017), elas foram cruciais para mudar o mapa da divisão internacional do trabalho. Em nosso ponto de vista, a configuração de uma nova divisão internacional do trabalho é a expressão máxima dos ajustes espaciais no contexto histórico aludido. Para que fique claro, utilizamos o conceito de ajuste espacial baseado em Harvey, segundo o qual a ideia principal é "bastante simples": são "reorientações espaciais por meio de abertura de novos mercados, novas capacidades produtivas e novas habilidades de recursos e mão-de-bra em outro lugar" (Harvey, 2005b, p.11) para resolver o problema de superacumulação (excedente de mão de obra e capital) de outro.[16] Como a "tese do ajuste espacial somente tem sentido se relacionada com a tendência expansiva do capitalismo" (Harvey, 2005b, p.10), depreendemos que a extensificação do capital e o ajuste espacial são faces do mesmo processo.

1.2 MOBILIZAÇÕES ESPACIAIS DO CAPITAL NA PERSPECTIVA DA NOVA DIVISÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO

No início da pandemia de COVID-19, o cerne do debate feito considerou a reconfiguração das cadeias globais de valor como uma tendência pós-pandêmica[17], em um movimento que poderia ser compreendido na perspectiva do que estamos denominando de reescalonamento do capital do tipo regressivo (do global para o local). Se confirmada empiricamente, essa tendência iria na contramão do movimento da constituição e amadurecimento das redes globais de produção. Apesar dos constantes episódios expondo as suas fragilidades, esse modelo é fruto de uma estratégia geográfico-expansiva que se constituiu como a principal estratégia de sobrevivência do capital, como será visto adiante. Por isso, argumentamos que a configuração das redes de produção global deve ser entendida como resultado de um processo de mobilização espacial anterior, inserido em um contexto macroeconômico específico.

Certamente David Harvey (2005a, 2005b, 2008, 2011, 2013, 2017) foi um dos que mais se debruçou na temática dos ajustes espaciais no pós-Segunda Guerra Mundial. Para esse

[16] Esse problema pode ser resolvido, ainda, através de um ajuste temporal e por meio da combinação do ajuste temporal e do ajuste espacial, daí "ajuste espaço-temporal".
[17] Ver, por exemplo, Fleury e Fleury (2020).

entendimento, Harvey (2008) parte do surto mundial de expansões internacionalistas, quando da firme aliança do fordismo e keynesianismo.[18] A expansão do capitalismo naquele contexto dependia tanto de investimentos estrangeiros, quanto da ampliação dos fluxos de comércio. De forma direta e indireta, especialmente com o Plano Marshall e por meio de investimento, o fordismo se consolidou e se expandiu além-fronteiras estadunidenses, para a Europa e Japão num primeiro momento. Como é largamente sabido, a motivação para a acentuada abertura do comércio e dos investimentos reside na necessidade de absorção da capacidade produtiva excedente dos Estados Unidos.

Iniciarmos o debate com o internacionalismo estadunidense é importante, mas se não o aprofundarmos, ainda que rapidamente, pouco ajuda a compreensão. É evidente que a história não foi linear e foi permeada por uma série de conflitos. Para que o internacionalismo estadunidense se expandisse, foi necessário a construção de todo um arcabouço tecnológico, institucional e militar — que resultou, por exemplo, na transformação do dólar em moeda de reserva mundial —, enquanto em troca da abertura dos mercados de capital e mercadoria, a potência agia como banqueira do mundo (Harvey, 2008).

Paralelamente a isso, na literatura que trata das transformações organizacionais do fim do século, a década de 1970 é um marco inicial importante. Não obstante o processo ainda não estar claro, havia certo consenso de que algo no modo de funcionamento do sistema capitalista mudou. Na introdução da obra *A nova divisão internacional do trabalho: desemprego estrutural nos países industrializados e industrialização nos países em desenvolvimento*[19], Fröbel, Heinrichs e Kreye (1980, p.5) citaram um trecho da *Business Internacional Corporation* no qual dizia que o ano de 1977, mais especificamente, "poderia também marcar a data em que a recessão teria posto fim a um período excepcional na história da economia mundial".[20]

Os sintomas desse quadro, segundo esses autores, foram os problemas políticos, econômicos e sociais enfrentados pelos países industrializados ocidentais, que incluíam as altas taxas de desemprego, a redução da produção em um número cada vez mais crescente de ramos industriais, capacidades produtivas excedentes frente à perda de competitividade no mercado mundial, redução da jornada de trabalho, demissões massivas, tudo isso reverberando numa

[18] Para além de uma teoria econômica desenvolvida por John Maynard Keynes, que escrutina a lógica monetária da produção capitalista e defende a intervenção do Estado para a estabilização da economia, o keynesianismo deve ser compreendido como um importante pensamento que transformou o modo de fazer política dos países centrais após a década de 1930, dada a sua grande influência na formulação das políticas de bem-estar social.

[19] No original: "The New International Division of Labour: Structural Unemployment in Industrialized Countries and Industrialization in Developing Countries".

[20] Na versão que utilizamos em espanhol, o trecho original está escrito: "año 1977 podría marcar igualmente la fecha em que la recesión habría puesto punto final a un período excepcional de la historia de la economía mundial".

crise fiscal, já que naquela situação o Estado gastava mais do que arrecadava. Somam-se a isso a estagnação (nos casos dos Estados Unidos, Grã-Bretanha e França) ou mesmo retrocesso (nos casos do Japão e da República Federal da Alemanha) do investimento interno, assim como o aumento do investimento em estruturas racionalizadas de produção com o fito de diminuir a necessidade de mão de obra e aumentar a rentabilidade.

Por outro lado, e não por acaso, ao contrário dos investimentos internos, os investimentos externos, sobretudo nos países de capitalismo periférico, mostraram tendência ao crescimento (Fröbel, Heinrichs e Kreye, 1980). Os investimentos destinados à transferência de capacidade produtiva, seja para países industrializados ou não, ganharam notável importância. Foi por isso que, mesmo com todos esses problemas, o volume de vendas e benefícios das grandes empresas foram cada vez maiores: internamente elas enfrentavam uma recessão, mas a nível mundial funcionaram de forma muito sofisticada (Fröbel, Heinrichs e Kreye, 1980).

As análises do fim do século passado eram cautelosas, afinal, o processo ainda estava em curso. Mas por mais que o mundo passasse por mudanças decisivas, elas não eram sem precedentes, como destacado por Arrighi (1996).[21] O ponto é que, ao lado da reestruturação econômica, esses processos desencadearam uma reestruturação territorial que impactou sobremaneira a organização territorial da atividade produtiva e, portanto, a divisão internacional do trabalho, divisão essa que mudou seu mapa.

> Mas não há dúvida de que, mais ou menos a partir da década de 1970, o mapa global da divisão internacional do trabalho passou por uma série excepcional de mutações. Distritos industriais que foram o centro do domínio global do capital depois de 1850 foram desmantelados e abandonados. O capital produtivo foi canalizado para fora, e as fábricas do Japão, da Coreia do Sul, de Singapura, de Taiwan e, depois de 1980, talvez ainda mais espetacularmente, da China juntaram-se aos novos centros de trabalho fabril no México, em Bangladesh, na Turquia e em muitas outras partes do mundo. O Ocidente se desindustrializou amplamente, enquanto o Sul e o Oriente se tornaram centros de produção de valor industrial, além do papel mais tradicional de produtores de mercadorias primárias e extratores de recursos para o mundo em vias de industrialização (Harvey, 2017, p. 118).

Compreendemos a "nova divisão internacional do trabalho", essa "grande novidade do pós-guerra" (Lipietz, 1988, p.112), a mais importante manifestação da reorganização espacial no contexto histórico referido, como já destacamos. A busca pela saída da crise de superacumulação foi tão longe que conseguiu mudar a forma como as atividades econômicas

[21] "Longos períodos de crise, reestruturação e reorganização — ou seja, de mudanças com descontinuidades têm sido muito mais típicas da história da economia capitalista mundial dos que os breves momentos de expansão generalizada por uma via de desenvolvimento definida" (Arrighi, 1996, p.1).

eram distribuídas internacionalmente. Trata-se de uma mudança estrutural que reflete a mudança do grau de especialização dos que participam das trocas mundiais.

Ao analisarem o processo da industrialização dos países de capitalismo periférico (por eles denominados de países subdesenvolvidos) concomitante à crise dos países centrais e no quadro da evolução da economia-mundo, Fröbel, Heinrichs e Kreye (1980) foram os pioneiros na elaboração teórica sobre o conceito de *nova divisão internacional do trabalho*. Essa industrialização aproveitou, segundo esses autores, do "maior 'recurso natural' dos países subdesenvolvidos: o imenso exército de força de trabalho barata para a indústria" (Fröbel, Heinrichs e Kreye, 1980, p. 10). O aumento lento, porém, constante, da porcentagem dos produtos manufaturados sobre o total da exportação dos países subdesenvolvidos em direção aos países industrializados indicava uma possível mudança estrutural do comércio e da economia mundiais.[22]

Na mesma direção, segundo Lipietz (1988), a nova DIT resultou "da industrialização parcial da ex-periferia-primo-exportadora"[23] (p.110), consequência da desconcentração da atividade produtiva na escala mundial. De um lado, o processo e as estruturas industriais antes concentrados nos países industriais foram deslocados para países de capitalismo periférico. De outro, como efeito disso e de políticas industriais internas, novos países se industrializaram, daí surgindo os denominados Novos Países Industrializados (NPIs).

Com isso, embora os bens primários continuassem a ser maioria na pauta de exportação dos países de baixa renda (exceção da China e da Índia) e dos intermediários-inferiores[24], assistia-se a um grande aumento da participação dos bens manufaturados da "categoria

[22] É importante termos cuidado ao nos referirmos sobre a industrialização da periferia, contudo. A obra de Fröbel, Heinrichs e Kreye (1980) mostra que o processo de industrialização dos países periféricos possui características substancialmente diferentes da industrialização dos países centrais. A mais evidente é que essas industrializações se deram, em parte, pelo deslocamento da produção. Em segundo lugar, diferente dos países ocidentais, a industrialização da periferia foi voltada para exportação. Outra questão é que essa industrialização foi muito fragmentada. No melhor dos casos (notadamente na indústria têxtil e de confecções), e em poucos países, se chegou à estruturação de um setor econômico completo. Ainda segundo Fröbel, Heinrichs e Kreye (1980), muitos países subdesenvolvidos não passaram sequer por uma industrialização parcial. "Muito mais frequente", assinalaram, "é que a produção industrial se limite a uma produção parcial muito especializada" (p. 10). Tudo isso culminou para que as estruturas industriais implantadas se tratasse de "verdadeiros enclaves industriais que somente estão unidos ao resto da economia local pelo uso da força de trabalho barata e talvez por alguns suprimentos" (Fröbel, Heinrichs e Kreye, 1980, p. 10).

[23] Lipietz utiliza essa expressão para se referir à introdução de "lógicas de industrialização em uma parte daquilo que era (e ainda é em boa medida [com algumas permanências ainda na atualidade]) a periferia da primeira divisão internacional do trabalho" (Lipietz, 1988, p. 112). Em outros termos, refere-se à desigual desindustrialização dos chamados países do Terceiro Mundo e ao consequente, também desigual, aumento dos produtos industrializados na pauta de suas exportações.

[24] No texto em referência, o autor não especifica quais países eram "baixa renda" e "intermediários-inferiores", apenas informou que a população deles somada era de um bilhão e setecentas milhões de habitantes.

superior"[25] nas suas pautas de exportação[26] (Lipietz, 1988). Como resultado desses desdobramentos, a participação da Europa + América do Norte na produção mundial de bens e serviços caiu abrupta e sistematicamente a partir dos 1970-1980 em comparação com o período 1900-1980, chegando a 50% em 2010, quando no início do século XX até 1970-80 ficava entre 70%-80% (Piketty, 2014).[27] Na atualidade (2021), a Ásia localiza mais da metade da produção industrial global (54,1%), enquanto para a Europa + América do Norte, esse valor não chega a 40% (Méndez, 2023). A outra face dessa moeda, e uma das maiores contribuições de Piketty (2014) segundo nossa avaliação, foi demonstrar que o aumento do Produto Interno Bruto (PIB) dos países e regiões de fora do Bloco Ocidental caminhou *pari passu* com o aumento da desigualdade mundial da renda, embora internamente alguns países tenham registrado aumento da qualidade de vida nos últimos anos.

Complementando essa abordagem, a nova divisão internacional do trabalho deve ser compreendida, também, no seio de um modelo de produção e regulação em crise (Piore e Sabel, 1984; Lipietz e Leborgne, 1988), e para além disso, na transição para outro modelo de acumulação, a acumulação flexível, essa que fez emergir uma "nova ordem produtiva mundializada" (Benko, 1996).

1.3 NOVA ORDEM PRODUTIVA MUNDIALIZADA

A nova ordem produtiva mundializada é resultado de alguns impulsionadores, e o primeiro que vamos destacar é a *crise do modelo de produção fordista.* Relembramos com Harvey (2008) que a "fase áurea" ou os "anos gloriosos", com embrião em 1914, teve notáveis resultados positivos no pós-Segunda Guerra Mundial e seu período subsequente (1945 até 1973), quando prevalecia um ambiente relativamente estável para a extração de lucros.[28] De acordo com Méndez (2011), o crescimento que os Estados Unidos tiveram durante a Segunda

[25] Novamente, não há especificação dos que seriam os produtos "de categoria superior". No entanto, a narrativa leva a inferir que se refere aos produtos de maior conteúdo tecnológico.
[26] Uma das causas, segundo Lipietz (1988), foi a tripartição das atividades intraindustriais do tipo fordista na escala internacional, que separou as atividades de nível I — "engenharia e tecnologia avançada" — das atividades de nível II — "produtivas padronizadas, porém exigindo um certo nível de qualificação" — e das atividades de nível III — "que não exigem qualificação especializada facilmente adquirida".
[27] Em 2012, o PIB do continente europeu representava 25% da produção mundial (Piketty, 2014).
[28] No Japão, a taxa de crescimento econômico anual foi superior a 10% (conforme dados da Organização para o Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE). Nos Estados Unidos, houve uma melhor distribuição de renda e importantes indústrias de base amadurecidas na guerra (automobilística, naval, petroquímica, siderúrgica, borracha, eletrodomésticos, construção etc.), extremamente racionalizadas e concentradas em regiões específicas dos Estados Unidos (Meio Oeste), Europa Ocidental (Rur-Reno e Oeste da Grã Bretanha) e na Ásia (região de Tóquio-Iocoama), ascenderam (Harvey, 2008).

Guerra Mundial fez com que ele conquistasse a hegemonia no plano econômico que o Reino Unido nunca alcançou.

Isso foi possível especialmente pelo "equilíbrio de poder" dos papéis dos principais atores envolvidos no processo: trabalho organizado, grande capital corporativo e o Estado (Harvey, 2008). Sumariamente, estava-se diante de uma "regulação keynesiana da economia liberal" (Benko, 1996, p. 21), assentada, para utilizar uma linguagem da economia regulacionista, em um modo de regulação — instituições formais e não formais, leis, regras, normas etc. — com características próprias (Boyer, 2009).

Todavia, a partir de 1967 as coisas começaram a mudar. O mercado interno dos Estados Unidos estava saturado e a recuperação da Europa Ocidental e do Japão havia se completado. As empresas vinham registrando queda de produtividade e lucratividade e os problemas fiscais daquele momento reduziram o poder de regulamentação do sistema financeiro internacional. Soma-se o fato de que, com as industrializações recentes resultantes das políticas de substituição de importações e dos movimentos das multinacionais especialmente no leste asiático, a competição internacional se intensificou, competição essa que se acirrou ainda mais com o aumento da produtividade europeia e japonesa. Tudo isso refletia a fragilidade das bases de sustentação e esgotamento tecnológico do rígido modelo de desenvolvimento fordista, que se mostrava cada vez mais ineficaz para conter a queda da lucratividade instaurada.

Nesse sentido, por uma necessidade do capital, a criação de mercados de exportação para absorção dos excedentes deveria começar. O fordismo e o keynesianismo já não davam conta de conter as contradições do capitalismo, os compromissos assumidos, o equilíbrio de poder aludido anteriormente. E se não bastasse toda a turbulência econômica que os Estados Unidos enfrentavam internamente, o mundo vivia ainda uma crise energética, conhecida como choque do petróleo de 1973. As corporações, evidentemente, foram severamente impactadas. Com capacidade produtiva excedente ociosa, precisaram se reestruturar e implantar novas experiências (Harvey, 2008).

Na era da transição para a flexibilização, as práticas e estratégias de produção e regulação adotadas não eram tão novas, uma vez que continham traços de "neofordismo", "fordismo periférico" e "taylorismo primitivo" (Lipietz, 1988). No entanto, essas práticas e estratégias lutavam contra a rigidez, tanto no que concerne aos contratos de trabalho (com desindexação dos salários e supressão das garantias de emprego, por exemplo), quanto tecnológica, ao dar centralidade para a automação na remodelação da organização do trabalho, dos processos produtivos, de gestão, qualidade etc. Tal modelo impulsionou o surgimento de

novos setores de produção, novos mercados, novas formas de fornecimento de serviços financeiros e novos espaços de produção.

Concretamente falando, essas ocorrências são frutos das mudanças que também podem ser divididas em quatro categorias associadas: estrutura do mercado de trabalho, organização industrial, modos de consumo e intervenção do Estado. Grosso modo, representou (i) a imposição, frente a uma força de trabalho enfraquecida mais que ainda assim lutava, de regimes e contratos de trabalhos mais flexíveis (por exemplo, através da redução do trabalho regular em detrimento do crescimento do parcial, extensão da jornada, aumento da subcontratação e do trabalho temporário); (ii) a introdução de novos métodos (*e.g. justin in time* e *kanban*) e processos produtivos sob novos formatos (com subcontratação e divisão interfirmas das atividades); (iii) reformulação dos papéis do Estado e do seu compromisso com o capital e o trabalho e; (iv) advento de uma nova cultura consumista que despertou a necessidade de constante inovação.

A organização industrial nos é particularmente interessante pois reverberou diretamente na reconfiguração espacial da produção. Ela deve ser compreendida consoante às transformações em outra esfera, a da estrutura do trabalho, em especial no aumento da subcontratação, uma vez que a institucionalização prática da flexibilização deu oportunidade para a formação de pequenos negócios (que nos Estados Unidos dobrou entre 1975 e 1981, conforme Harvey, 2008), bem como o reavivamento e reflorescimento de sistemas mais tradicionais (familiar, artesanais, paternalista e patriarcal) de trabalho (Harvey, 2008). Nesse ponto também não há novidade na estratégia. Na visão marxista, o trabalho, na verdade a apropriação do trabalho não-pago, é a origem do mais-valor (portanto, do lucro). Como o crescimento do lucro se apoia nessa exploração, compreende-se as razões pelas quais é necessário controlá-lo, discipliná-lo, e se preciso for, enfraquecê-lo, proibi-lo ou até mesmo cassar aquele que é organizado (logo, indesejado porque "perigoso").

Em busca do desenrijecimento das estruturas fordistas, não mais adequadas à nova realidade, novos modelos de organização industrial e métodos de gerenciamento de produção foram implantados (Castells, 1999). Isso porque a evolução tecnológica permitiu a introdução, desigual espacial e setorialmente, de máquinas e equipamentos mais flexíveis, facilmente adaptáveis às demandas e flutuações de mercado, podendo ser programadas para finalidades diversas, em alguns casos com a inserção das chamadas "máquinas inteligentes".[29] A eletrônica

[29] Essa capacidade de reprogramação possibilitou que a economia de escopo (produção em pequenos lotes de uma gama de produtos diferenciados) substituísse, em muitos casos, a economia de escala fordista, afinal, os modos de

foi muito importante nesse sentido, não apenas para a flexibilização dos comandos, como também na gestão empresarial de estoques, otimizando processos, planejamentos e possibilitando uma maior integração entre as diferentes etapas da cadeia produtiva.

Em alguns casos, tais mudanças levaram à conversão das estruturas fordistas em estruturas mais "leves", algo que não foi fácil para todas as fábricas, e na realidade muitas delas tiveram que se reestruturar ou fechar suas portas (Harvey, 2008). Em outros casos, houve o surgimento de estruturas inteiramente novas ou que consorciavam técnicas fordistas com subcontratação. Daí o surgimento dos novos espaços industriais, regiões altamente especializadas localizando distritos industriais, centros de alta tecnologia (nas proximidades de grandes cidades, universidades e centros de pesquisa) e *clusters* de serviços financeiros e empresariais.[30]

Facilitado pela redução das barreiras comerciais, legais e físicas, o deslocamento da atividade industrial em direção aos países do capitalismo periférico, mencionado de forma geral anteriormente, merece especial atenção. Para isso, vamos tratar das estruturas sobre as quais o capital se moveu.

1.4 DESDOBRAMENTOS DA REESTRUTURAÇÃO ORGANIZACIONAL DAS GRANDES CORPORAÇÕES NO TERRITÓRIO

As considerações realizadas anteriormente dizem respeito mais apropriadamente ao contexto macroeconômico. Resta, para finalizar, entendermos como isso impactou as organizações, isto é, as reverberações no *modus operandi* das corporações transnacionais, estruturas (com os seus agentes, evidentemente) responsáveis pela mobilidade espacial *de facto* desse capital, na busca de novas oportunidades de valorização.

O tema das práticas espaciais das corporações transnacionais é de suma importância para a Geografia Econômica e foi objeto de estudo, entre outros autores, de Peter Dicken (2011). Sua obra *Mudança Global*[31] mostra como essas empresas desempenharam papel crucial na mudança da geografia da economia global. Esse tipo de organização, consideradas as variações para os tipos de setores, países e regiões, possuem três características básicas: 1) capacidade de "coordenar e controlar vários processos e transações dentro de redes de produção

consumo também haviam mudado, tornaram-se mais exigentes. Além disso, possibilitou a aceleração do ritmo de inovação dos produtos e a exploração de nichos de mercados altamente especializados.

[30] São exemplos, na Europa, Baden-Wurttemberg (Alemanha) e a chamada "Terceira Itália". Nos Estados Unidos podemos citar o Silicon Valley, na Califórnia.

[31] No original: *Global shift.*

transnacionais, tanto dentro como entre diferentes países"; 2) "capacidade potencial de aproveitar as diferenças geográficas na distribuição dos fatores de produção (por exemplo, recursos naturais, capital, trabalho) e nas políticas estatais (por exemplo, impostos, barreiras comerciais, subsídios)"; 3) "sua potencial flexibilidade geográfica - uma capacidade de alternar e retransmitir seus recursos e operações entre locais em escala internacional ou mesmo global" (Dicken, 2011, p.61).

Na visão de Dicken, uma empresa transnacionaliza sua produção orientada pelo mercado e/ou para aproveitar as variações globais nos custos de produção (custos salariais, produtividade do trabalho, conhecimentos e habilidades etc.). A partir da leitura de Harvey (2008), compreendemos que o intenso movimento de transnacionalização no âmbito da acumulação flexível buscou essas vantagens, mas possui contornos mais específicos. Como destacado, devido ao fato de estarem com suas capacidades ociosas, perdendo produtividade e em meio a um ambiente altamente competitivo, as empresas foram obrigadas a racionalizarem, reestruturarem e intensificar o controle do trabalho para além-fronteiras nacionais como estratégias corporativas de sobrevivência (Harvey, 2008, 2017).

Além disso, o modelo de organização predominante a partir dos anos 1980, muito utilizado em especial pelas firmas japonesas, foi o "modelo de organização global" (Dicken, 2011). Diferente do "modelo de organização multinacional" dos anos de 1930 — quando as operações das empresas foram descentralizadas em unidades com considerável autonomia — e do "modelo de organização internacional" das décadas de 1950 e 1960 — quando as subsidiárias são mais dependentes das matrizes centrais, que por sua vez exercem maior poder de controle sobre suas subsidiárias[32]—, o modelo de organização global baseia-se "numa forte centralização de ativos e responsabilidades em que o papel das unidades locais é montar e vender produtos e implementar planos e políticas desenvolvidas no centro" (Dicken, 2011, p. 131).[33]

Outro ponto relevante é que em meio às fusões e aquisições, aproveitando-se de um novo contexto macro favorável (desregulamentado, desimpedido, com tecnologias avançadas),

[32]Segundo Dicken (2011, p.130), "enquanto as organizações 'multinacionais' são, na verdade, carteiras de negócios quase independentes, as organizações 'internacionais' veem suas operações no exterior como apêndices da corporação doméstica controladora".

[33] Essa centralização do controle acaba por limitar a capacidade de criação de novos ou modificação dos produtos existentes, enquanto os ativos estratégicos, recursos, informações e decisões estratégicas (de investimento ou desinvestimento, por exemplo), continuam a emanar das sedes. É importante salientar, contudo, que cada modelo foi desenvolvido durante um contexto histórico específico e um modelo não substitui o outro. "Como cada um tem seus pontos fortes (bem como fracos), cada um tende a persistir, seja de forma pura ou híbrida, ajudando a produzir a população diversificada de TNCs de hoje" (Dicken, 2011, p. 132).

as empresas transnacionais experimentaram uma transformação fundamental pós-1970: tiveram a *liberdade* para expandir e reorganizar suas operações na escala internacional.

Voltando nossa atenção para o *modus operandi* das corporações nesse modelo de organização global, o processo produtivo foi fragmentado funcional e geograficamente, sedimentando a base para a formação das cadeias globais de valor (CGVs). O "fatiamento" global das cadeias de valor, que em suma representa a divisão da produção em etapas variadas, em territórios variados, marcou um aspecto novo da economia mundial na década de 1980-1990 (Krugman,1995).[34] Esse fator representou uma mudança da organização da economia global e uma transformação radical na organização nos sistemas produtivos (Méndez, 2023), posto que, anteriormente, nas décadas de 1960 e 1970, as grandes transnacionais eram verticalmente integradas e suas atuações no exterior estavam orientadas para a busca de matérias-primas, novos mercados e mão de obra abundante e relativamente barata (Gereffi, 2005). De forma geral, o fator explicativo reside na convergência da evolução tecnológica — ao permitir a disjunção do processo produtivo em etapas e contribuir para a redução dos custos de transporte e comunicação — e política, em especial as políticas de desregulamentação, da abertura progressiva dos mercados e da redução das barreiras comerciais.

Num mundo "cada vez mais plano" (Friedman, 2014), um bem que outrora era produzido internamente dentro das fronteiras nacionais, muitas vezes até mesmo dentro de uma mesma fábrica, passou a ter a sua produção fragmentada para uma série de territórios com vantagens competitivas na produção de determinada peça ou etapa de um produto final e onde há agregação de valor em cada etapa. A maioria dos componentes do *iPhone*, por exemplo, é fabricada na China, mas o *smartphone* tem peças produzidas na Coreia do Sul, Estados Unidos, Japão, Holanda e na Suíça (Forbes, 2022). No centro, por sua vez, a terceirização das atividades rotineiras deu espaço a que os altos profissionais se dedicassem às tarefas mais complexas relativas à direção, gestão financeira, Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), marketing etc. Como efeito, essa dinâmica resultou na especialização dos territórios e na crescente incorporação de economias locais e regionais nas redes globalizadas.

Segundo Gereffi, Lim e Lee (2021, p.12), "nas últimas décadas, as CGVs têm sido a pedra angular da economia global, impulsionando a expansão do comércio internacional e remodelando a forma como os países e as empresas produzem, comercializam e investem".[35]

[34] Importante salientar que não somente a indústria, como também os serviços, foram fragmentados globalmente. Sobre isso, veja-se Friedman (2014).

[35] No original: "Over the last several decades, GVCs have been the cornerstone of the global economy, driving the expansion of international trade and reshaping the way countries and firms produce, trade, and invest".

Os dados confirmam tal argumento. O crescimento do comércio CGV sobre o comércio internacional cresceu demasiadamente entre os anos 1986-2008, como veremos no próximo capítulo. Em 2008, a proporção ultrapassou a marca dos 50% (Banco Mundial, 2022).

O Banco Mundial, em estudo recente (2022), atribuiu o grande aumento da participação dos países de baixa e média renda nas exportações globais (que quase dobrou entre 1990 e 2017, de 16% para 30%), ao crescimento das cadeias globais de valor. Inseridos nos sistemas internacionalizados de produção, e em interação com as políticas internas de desenvolvimento, os países do Sul aumentaram a suas participações no produto global e a exportação de bens manufaturados com maior conteúdo tecnológico (Sarti e Hiratuka, 2010).[36]

Por tudo isso, essa dinâmica alterou o comércio internacional, ainda mais porque os NPIs se tornaram muito competitivos em alguns setores, como na produção de bens intermediários padronizados, entrando na corrida com as empresas do norte para abocanhar as fatias de mercados dos seus "vizinhos", os países do Sul que pouco haviam alterado suas pautas primário-exportadoras.

1.5 A ECONOMIA POLÍTICA DA TRANSNACIONALIZAÇÃO DO CAPITAL PRODUTIVO E FINANCEIRO PÓS-DÉCADA DE 1970

É certo que o investimento direto estrangeiro (IDE) das corporações ocidentais não começou após a Segunda Guerra Mundial. Disso os países e regiões de capitalismo periférico sabem bem. Também, as trocas comerciais entre nações sempre existiram, exprimindo algum sentido concreto à lei das vantagens comparativas de Ricardo. Recordamos que Wallerstein (1974) localiza as origens da economia-mundo europeia de base capitalista ainda no século XVI. Para ele, a integração econômica de meados do século XX não era sem precedentes, e na verdade, as décadas anteriores à 1913 demarcaram a "idade de ouro" do comércio e do investimento internacional.

No entanto, quando da crise de superacumulação no período pós-1973, a aceleração dos fluxos de IDE e o grande crescimento do comércio exterior absorveram os superávits vertiginosamente (Harvey, 2008). Por esse motivo, é importante localizar o início da expansão

[36] Esse processo não foi simétrico, contudo. Nessa nova divisão internacional do trabalho, os países periféricos se inseriram desigualmente, e a rigor, o desempenho dos países em desenvolvimento "foi basicamente um fenômeno asiático, já que os países da América Latina perderam participação no valor adicionado industrial mundial ao longo do período" (Sarti e Hiratuka, 2010, p. 12). Um processo associado ao fenômeno chinês, majoritariamente (Estevadeordal, Blyde e Suominen, 2013).

espacial que estamos tratando ainda no contexto fordista[37] e não na acumulação flexível. Mas há diferenças substanciais:

1) No regime de acumulação flexível, o crescimento do comércio internacional (comércio/PIB mundial), investimento estrangeiro direto e finanças além-fronteiras geográficas foi exponencial (Gereffi, 2005). Além de ter experimentado um crescimento quantitativo enorme, foi acompanhada por uma mudança na natureza qualitativa em que a "integração superficial" foi substituída por uma "integração profunda". [38]

2) A expansão espacial no fordismo se deu primeiro concentrada nos países da Tríade (Estados Unidos, Europa Ocidental e Japão); somente depois nos países recentemente industrializados. Com o tempo, esses países se tornaram altamente competitivos (principalmente o Japão) e desafiaram a resolução do problema de superacumulação seguinte, tendo em vista que essa solução não podia ser permanente. O globo é finito e as contradições acompanham os deslocamentos.

Harvey afirmou que "as condições que prevaleciam nos anos 30 e que surgiram periodicamente desde 1973 têm de ser consideradas manifestações típicas da tendência de superacumulação" (2008, p.170). Crises fazem parte do processo cíclico de acumulação de capital, como já dito (Marx, 2013). Disso resulta que ela não é uma coisa externa; antes, faz parte da lei geral da acumulação, da busca do capital ser mais de si mesmo (concentrar), do processo de reprodução.

O que nos esforçamos para mostrar nesse capítulo é que a expansão geográfica do capital foi uma das estratégias utilizadas para a absorção dos excedentes nesse contexto. Dito de outro modo, a transferência do capital de regiões de alto para a de baixos salários deve ser compreendida como a solução encontrada para resolver o problema da absorção do capital

[37] Para Harvey, "foi principalmente com o deslocamento espacial e temporal que o regime fordista de acumulação resolveu o problema da superacumulação no decorrer do longo período de expansão do pós-guerra" (2008, p. 173).
[38]"Antes de 1913, a economia mundial era caracterizada por uma integração superficial manifestada principalmente por meio do comércio de bens e serviços entre empresas independentes e por movimentos internacionais de capital de carteira. Hoje, vivemos em um mundo em que a integração profunda, organizada principalmente por TNCs, é generalizada e envolve a produção de bens e serviços em atividades transfronteiriças de agregação de valor que redefinem o tipo de processos de produção contidos nas fronteiras nacionais" (Gereffi, 2005, p. 163, tradução nossa).

excedente (Harvey, 2008, 2011), considerando-se a necessidade de contenção da lei tendencial da queda da taxa de lucro.

A razão dessa escolha, que foi no passado mas que pode ser utilizada no presente e no futuro, reside na capacidade dessa expansão promover a produção de novos espaços para a acumulação, se servir da oportunidade de explorar uma força de trabalho mais barata — além de menos organizada, localizada em espaços com regulamentações mais frouxas, portanto, atraentes ao capital — e encontrar um novo mercado.

Mas além da expansão, fenômenos como o aumento da concentração e centralização do capital, por exemplo, mostram que as estratégias podem acontecer, também, dentro das fronteiras. Luxemburgo (1985), como vimos, chamou a atenção para a necessidade da expansão geográfica do capital. Contudo, desta vez, a reincorporação não se deu apenas visando novos mercados, mas foi direcionada e orientada também para a busca do aumento da taxa de lucro a partir da elevação da taxa de mais-valia, redução da remuneração do trabalho e dos custos do capital constante (Amin, 1973). De qualquer modo, ficou suficientemente claro que a estratégia do capital para conter as suas contradições foi, novamente, por meio de mobilizações espaciais.

1.6 CONSIDERAÇÕES GERAIS A TÍTULO DE SÍNTESE

Em retrospecto, quando as dificuldades econômicas enfrentadas pelos países industrializados, em crise, levaram à adoção de um novo modelo de desenvolvimento, a espacialização dos sistemas produtivos foi significativamente impactada. Obrigados pela concorrência, os métodos precisaram ser reorganizados inclusive para que fossem aproveitadas as novas oportunidades geográficas e tecnológicas.

Foi assim que as mudanças na geografia das indústrias caminharam *pari pass*u com mutações maiores da organização da produção, ambas provocadas, primeiro, por uma crise de lucratividade e, depois, para contorná-la, pela adoção de estratégias corporativistas consoante às exigências do novo regime de acumulação em voga. Os discursos e as ações concretas, as instituições e a baixa nos custos de comunicação e transportes favoreceram a desintegração vertical das atividades à escala mundial, fazendo com que a produção global fosse reorganizada e novos mercados, conquistados. A forma como as estruturas econômicas produtivas se organizava mundialmente foi alterada.

Todo esse resgate foi necessário para destacar o que se passava no contexto da internacionalização do capital no último terço do século. Foi um período conturbado em diferentes dimensões (econômica, política, social, cultural etc.), que não devem ser tratadas

nem isoladas, nem naturalmente. Outro fator fulcral foi a promoção de políticas de desregulamentação e a reorganização do sistema financeiro global, com o consequente fortalecimento e aumento da escala de operação desse capital.[39]

A partir de um olhar atento para todos esses fatores que constituíram a experiência da conjuntura pós-Segunda Guerra, elaboramos um quadro (Quadro 1) com um conjunto de questões para pensarmos a contemporaneidade, na hipótese da pandemia de COVID-19 e de outros eventos econômicos e geopolíticos do século XXI serem o gatilho para a reconfiguração de um novo mapa geoeconômico.

Quadro 1 – Roteiro provisório para a investigação dos processos geoeconômicos contemporâneos

Dimensão	Questões
Epistemológica	O momento contemporâneo pode ser interpretado como outra tentativa do capitalismo restaurar suas condições fundamentais de sobrevivência?
Contexto macroeconômico e político	Quais desenvolvimentos políticos e econômicos (incluindo crises, formas concorrenciais, referentes a governança etc.) caracterizam a atualidade?
	Estamos diante de um modelo de produção e/ou regulação em crise?
	Está-se redesenhando os papéis dos agentes envolvidos, inclusive do Estado? Há sinais de um novo equilíbrio de poder?
	Quais são os impulsionadores de ordem política, econômica e social das mudanças atuais?
Reestruturação organizacional e espacial	Se existir, quais tendências indicativas caracterizam o processo de reestruturação atual?
	Quais são as ameaças e oportunidades para os agentes capitalistas que operam em diferentes escalas?
	Qual/is categoria(s) estratégicas de práticas estão sendo definidas para o capital e para o espaço? Extensiva, intensiva ou ambas?
	E quais são os impactos espacializantes?
	A digitalização e a internet das coisas (*IoT*), tal como outrora a automação, podem remodelar a organização do trabalho, dos processos produtivos, da gestão e da qualidade? Tem potencial para fazer emergir novos setores, mercados, novos serviços e novos espaços de produção ou potencial para reconfigurar os já existentes?

Fonte: Elaborado pela autora, 2023.

[39] "Embora houvesse alguns casos em que essas atividades tinham uma real justificativa em termos da racionalização ou da diversificação dos interesses corporativos, a motivação mais comum era obter lucros estritamente financeiros sem dar importância à produção real" (Harvey, 2008, p. 154).

Essa pesquisa não tem a ingênua pretensão de responder essas complexas questões, até mesmo porque, como destacamos na Introdução, tais processos demandam tempo de amadurecimento, anos de investigação e análises multidisciplinares. Contudo, em nossa perspectiva, a experiência passada nos oferece um roteiro provisório, um quadro de referência para olharmos para o que o presente oferece. Nos próximos capítulos, buscaremos analisar a realidade empírica à luz dessas dimensões.

CAPÍTULO 2 | SÉCULO XXI, NOVA ORDEM GEOECONÔMICA: A NOÇÃO DE DESGLOBALIZAÇÃO COMO MEDIADORA DA INTERPRETAÇÃO DOS PROCESSOS CONTEMPORÂNEOS

Estamos em uma fase de grandes transformações em diversos âmbitos da vida social. Desde o início da pandemia de COVID-19, centenas de reflexões foram realizadas tratando dessas mudanças, ainda sem saber, evidentemente, se tais transformações são estruturais ou conjunturais. Nesse capítulo será visto que, embora o contexto atual apresente especificidades, essas colocações e debates não são tão novos. Para iniciar, a seguir serão destacados os eventos geopolíticos e geoeconômicos que consideramos serem os mais importantes para a compreensão de alguns fenômenos contemporâneos. A intersecção com o campo da geopolítica é fundamental, defendemos, uma vez que as relações econômicas espacializadas são, acima de tudo, também relações instrumentalizadas de poder.

2.1 EVENTOS GEOPOLÍTICOS E GEOECONÔMICOS DO NOVO MILÊNIO

Na Introdução desse trabalho, argumentamos que os eventos ocorridos nas últimas décadas constituem um quadro de referência para uma análise atualizada da trajetória capitalista. Dentre esses eventos se incluem, certamente, os geopolíticos, haja vista que o conjunto dos acontecimentos desse século já conformam novos e renovados marcos históricos. Conforme destacado pelo professor Wanderley Messias da Costa (2015, p. 2), tais eventos "expressam a complexidade das eras de transição de uma ordem mundial para outra e neste caso da bipolaridade para a multipolaridade ou polaridades ainda indefinidas", além de envolver "fricções, tensões, crises e conflitos impulsionados pela competição de largo espectro por hegemonia e pelos movimentos por afirmação política, emancipação, autonomia e soberania".

Mal começou e o novo milênio foi saudado com um dos maiores ataques terroristas da história, em 11 setembro de 2001, que se seguiu de vários conflitos posteriores na escalada da chamada "Guerra ao Terror". O Afeganistão foi invadido em 2001, o Iraque (novamente, depois da Guerra do Golfo) em 2003, a Líbia em 2011, a Síria em 2011 e vários outros países nesse percurso. Esse período é um marco na história porque, como descreveu Harvey (2004) no seu capítulo *Tudo por causa do petróleo*, contextualiza a consolidação do poder norte estadunidense. Em nossa concepção, o crescimento do poder dos EUA e o seu ulterior questionamento é um dos principais fatos geopolíticos desse tempo.

Dando um salto temporal, destaca-se o conflito na Ucrânia. Baseado na obra *A desordem mundial: o espectro total da dominação: guerras por procuração, terror, caos e catástrofe* (Moniz Bandeira, 2016), é possível constatar que o desencadeamento dessa guerra começou, na verdade, no ano de 2008, com a invasão da Geórgia, e depois em 2014, com a anexação da Crimeia, pela Rússia. A guerra eclodida em 2022, nesse sentido, foi somente o cume de uma série de desenvolvimentos anteriores, mas a partir da literatura aqui referenciada, a consideramos uma contrarreação ao avanço dos EUA/Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) no leste europeu, que ao avançar sobre essa região, quebrou o pacto tácito estabelecido no pós-Guerra Fria. Essa análise é interessante pois reanima teorias clássicas, em especial a de Mackinder (2011) e de Spykman (Costa, 1994) — com os seus conceitos de "pivô geográfico' e '*rimland"* — e porque sugere que os transbordamentos dessa guerra do espaço ucraniano pode ser a alavanca de uma possível Terceira Mundial (Loureiro, 2022).

A propósito, a reemergência da Rússia, essa "grande potência com projeção regional e mundial" (Costa, 2015, p.2), bem como a criação do BRICs e a aproximação com a China[40] configuram um novo bloco de poder, elemento essencial da geopolítica contemporânea. Este debate está presente, entre outros, em Moniz Bandeira (2013), Costa (2015, 2022) e Roseira (2023). Principalmente considerando que desse lado está também o Irã, o delineamento desse bloco desafia o poder militar, econômico e político dos EUA. As atuais alianças, parcerias e tratados reduzem o caráter especulativo presente na previsão de tendências e apontam que estão sendo conformados duas grandes coalizões: de um lado composta por Estados Unidos, União Europeia, Reino Unido, Japão, Austrália, Coreia do Sul e Singapura; de outro, o "Bloco Eurasiano" (Costa, 2015), composto por Rússia, China e, ao que os desdobramentos indicam, o Irã. No limite, o resultado pode ser a transformação de uma ordem unipolar para uma ordem tripolar (Roseira, 2023), tendo como potências os Estados Unidos, a Rússia e a China.

O fato anterior é, sem dúvidas, o mais marcante desse tempo. A singularidade da ressurgência russa, junto com a natureza da guerra na Ucrânia, representa um divisor de águas nas relações internacionais (Loureiro, 2022). Poderá constituir, na visão de Loureiro (2022), um evento estrutural, dado o seu potencial de catalisar mudanças latentes a partir da transformação das estruturas de longo prazo do sistema internacional.

Além disso, outra característica marcante tem sido a "fragilização dos sistemas e mecanismos multilaterais voltados para a concertação internacional" (Costa, 2022, p.9). Se na

[40] A Organização para a Cooperação de Xangai (2013), a Declaração Conjunta da Federação Russa e da República Popular da China sobre as Relações Internacionais (2022), o aumento do fluxo de comércio no âmbito das sanções impostas pela guerra na Ucrânia e a visita de Xin Jinping a Moscou (2023) são alguns movimentos nessa direção.

década de 1990 assistiu-se um maior protagonismo das instituições multilaterais e por uma convergência em torno de princípios e "instrumentos de concertação" (Costa, 2022, p.11) e cooperação internacionais, na conjuntura atual observa-se as suas degradações. Henry Kissinger já havia destacado esse traço em 2014.

> [...] esse sistema baseado em regras hoje enfrenta desafios. Os frequentes apelos a países para que "façam sua justa parte", sigam as "regras do século XXI" ou sejam "stakeholders responsáveis" num sistema comum refletem o fato de que não existe uma definição compartilhada do que seria esse sistema ou um entendimento sobre qual seria a "justa" parte a ser feita. Fora do mundo ocidental, regiões que desempenharam um papel ínfimo na formulação original dessas regras questionam sua validade na sua forma atual e deixam claro que gostariam de modificá-las. Assim, apesar de ser invocada talvez agora mais do que nunca, a "comunidade internacional" não apresenta nenhum conjunto de objetivos, metas ou limites que seja claro e consensual (Kissinger, 2014, p.13).

Complementando esse panorama, do lado mais geoeconômico, uma miríade de eventos imbricados nessa trama geopolítica se desenrolaram nas últimas cinco décadas (1970-2024), com repercussões profundas no quadro atual. Podemos citar a industrialização de alguns países face à desindustrialização de outros, as descolonizações dos países africanos, a queda do Muro de Berlim (1989) e do império soviético (1991), a criação de novas e poderosas instituições (da OMC em 1995, por exemplo) e dos grandes blocos regionais — Mercosul (1991), União Europeia (1992) e Acordo de Livre Comércio da América do Norte (ALCA, em inglês *North American Free Trade Agreement* – NAFTA, 1994) —, a supremacia do capital financeiro e rentista, o crescimento econômico da China a partir de 2001, a crise financeira global (2007/2008), a criação de novas e importantes coalizões político-comerciais (destacadamente, a criação do BRICs em 2009), o aprofundamento das desigualdades de renda, o acirramento da crise ambiental, a Revolução 4.0, o Brexit[41], a pandemia de COVID-19 e o acirramento das disputas comerciais e tecnológicas entre Estados Unidos e China. Todos esses eventos possuem uma dose de geoestratégia, sobretudo, as duas guerras interestatais em curso (na Ucrânia e entre Israel e Palestina).

No amplo recorte temporal de 2000 a 2024, e do conjunto desses eventos, gostaríamos de dar destaque às principais crises do período, tendo em vista que elas impulsionaram importantes mudanças nessa etapa diferenciada da trajetória capitalista contemporânea, desafiando as estruturas estabelecidas.

[41] Saída do Reino Unido da União Europeia.

A obra *Desglobalização: ideias para uma nova economia mundial*[42] de Walden Bello, publicada no ano de 2002 e atualizada em 2004, já tratava das múltiplas crises do capitalismo global: crise do multilateralismo, da ordem neoliberal, da hegemonia militar estadunidense e da democracia liberal. Em 2004, Bello já falava sobre a crise de legitimidade de instituições como FMI e OMC. É interessante notar que a crise do modelo globalista e a crise da globalização já era discutida há vinte anos, portanto, a noção de desglobalização como crise da globalização não é nova, além de ter os mesmos impulsionadores, com diferentes conteúdos, da atualidade: as múltiplas crises.

A crise de 2008, contudo, parecia ser a verdadeira a decretar o fim da história. Seu epicentro foi os Estados Unidos, mas a recessão foi global, com repercussões muito profundas em países como Islândia e Hungria, embora tenha aqueles que foram menos impactados, a exemplo do próprio Brasil. Recordemos rapidamente que aquela crise tem origem, como outras, nas próprias contradições do sistema capitalista, esse que cria, destrói e reconstrói inquietamente suas condições para acumulação (Marx, 2011, 2013).

Grosso modo, os impulsionadores da crise financeira global residem numa sequência que pode ser resumida do seguinte modo (Federal Reserve, 2013): (i) expansão sem precedentes e, principalmente para mutuários de alto risco, do crédito hipotecário; (ii) aumento dos preços das casas, resultado do aumento da demanda por esse produto; (iii) aumento das dívidas frente aos preços crescentes e a insustentabilidade para liquidá-las diante dos meios usados até então (venda e refinanciamento de hipotecas); (iv) colapso do financiamento *subprime*; e (v) redução da demanda e espiral descendente de queda dos preços. Numa análise mais profunda, a crise de 2008 foi consequência do avanço dos processos de neoliberalização e financeirização iniciados nos anos 1980 e da maciça criação de riqueza fictícia subsequente (Bresser-Pereira, 2010).

Novamente o discurso sobre a crise da globalização veio à tona. No Fórum Econômico Mundial de 2010 em Davos, o então presidente francês Nicolas Sarkozy (2007-2012) disse que "essa não foi apenas uma crise global, mas uma crise na e da globalização"[43] (The Wall Street Journal, 2010). Como citado na Introdução dessa tese, Bello voltou a escrever sobre o assunto em 2009, caracterizando o momento como o "fim de uma era".

No contexto do referendo pela saída do Reino Unido da União Europeia, Ruchir Sharma, estrategista da plataforma de serviços e produtos financeiros Morgan Stanley, escreveu um artigo no *The Guardian* em 2016 afirmando que "a globalização como a conhecemos acabou –

[42] No original: "Deglobalization: ideas for a new world economy".
[43] No original: "This was not just a global crisis, but a crisis in and of globalization".

e o Brexit é o maior sinal disso"[44] (Sharma, 2016). Depois de 2008, o mundo entrou no que Sharma denominou de "*AC era*" (era depois da crise). As convulsões sociais e ascensão de líderes e partidos de direita (vistas como respostas ao lento crescimento da economia global e ao aumento da desigualdade), bem como o aumento do protecionismo em algumas economias, o recuo dos fluxos globais de capital e o crescimento dos movimentos anti-imigração são elementos que fariam a desglobalização se tornar a nova palavra de moda.

Nos últimos anos, a noção de desglobalização ressurgiu, sobretudo, após a publicação de uma matéria no *The Economist* em 2019, intitulada *The steam has gone out of globalisation.* Segundo essa fonte, "a globalização deu lugar a uma nova era de lentidão"[45], nomeada pelo jornal de "*slowbalisation*". A imagem presente mostra um caracol com o mundo pintado em sua concha, uma alusão à redução ou estagnação, em relação ao PIB mundial, do IDE, do comércio internacional, dos empréstimos bancários e das cadeias de suprimentos. A matéria diz que a era de ouro da globalização finalizou-se em 2010 e, a partir de então, "a globalização passou da velocidade da luz para o ritmo de um caracol"[46] (The Economist, 2019). A justificativa reside em razões que perpassam pela queda da redução dos custos de transporte, aumento da participação dos serviços nas economias (mais difíceis de serem vendidos transfronteiriçamente) e pela redução das importações na China, que passou a voltar-se mais para dentro. O fortalecimento dos blocos econômicos regionais e uma integração mais profunda das relações na escala regional, maior do que na escala global, foi apontada como uma consequência direta disso.

Com a pandemia de COVID-19, diante das significativas incertezas sanitárias, econômicas e políticas contemporâneas, a intensificação desse discurso foi quase natural (Antràs, 2020). Embora, conforme assinalou Antràs (2020, p.2), "não há evidências conclusivas que indiquem que a economia mundial seja significativamente menos global hoje do que era no início da Grande Recessão"[47], ele observa que seu desmoronamento (*unravelling*) não é sem precedentes. O último e mais significativo foi registrado no período entre guerras mundiais, no contexto da Grande Depressão e da crise da ordem política mundial. Com a crise de 2008, como visto, o processo de globalização foi interrompido novamente. Na atualidade, a saída do Reino Unido da União Europeia, a disputa comercial entre Estados Unidos e a China e os impactos da

[44] No original: "Globalisation as we know it is over – and Brexit is the biggest sign yet".
[45] No original: "Globalisation has given way to a new era of sluggishness".
[46] No original: "Globalisation has slowed from light speed to a snail's pace".
[47] No original: "there is no conclusive evidence indicating that the world economy is significantly less global today than it was at the onset of the Great Recession".

pandemia de COVID-19 nas cadeias globais de valor reanimaram os discursos. Em todas as situações, no passado e no presente, os sentimentos nacionalistas foram reacendidos nos países centrais.

Essas interpretações não são únicas e nem consensuais, como veremos adiante. Entretanto, comparecem como uma tentativa de sintetizar o momento econômico atual (pós-2008). Nas linhas que seguem, trataremos sobre as mudanças no comércio exterior a partir da globalização e da neoliberalização. Tal discussão se faz necessária tendo em vista que a pandemia de COVID-19 e os desdobramentos atuais sobre as políticas nacionais, por exemplo, refletem mudanças que tiveram origem nesse cenário.

2.2 MUDANÇAS NO COMÉRCIO EXTERIOR: DA HIPERGLOBALIZAÇÃO À SLOWBATISATION

O conceito de globalização já foi extensivamente debatido, não somente na Geografia como em outras ciências, e por diversas lentes (Massey, 2000; Ianni, 2001; Santos, 2001, 2006; Sen, 2002; Held e McGrew, 2003; Sassen, 2007; Méndez, 2011). Apesar de haver diferentes interpretações, há certo consenso de que ela representa uma era de extensificação e intensificação do capital.[48]

Os discursos sobre a globalização começaram a ser elaborados no final da década de 1970, ganhando popularidade após o final da União Soviética. Mas além de haver múltiplas e heterogêneas discussões, enquanto fenômeno, ela não é algo novo que surgiu, por exemplo, com a criação do computador e da internet. Vejamos algumas interpretações.

De acordo com Méndez (2011), a origem da globalização está na conformação da economia-mundo capitalista (Braudel, 1987), tendo como marco temporal inicial a Era dos Descobrimentos. Uma rede de fluxos comerciais e financeiros permitiu a expansão dos impérios coloniais ultramarinos e a criação de uma rede de rotas marítimas pelas quais os intercâmbios metrópole-colônia e entre as grandes cidades (tais como Londres, Amsterdã e Gênova) aconteciam.

Irwin (2020) destacou que a globalização passou por quatro fases. Após um período de crescente integração econômica entre os anos 1870-1914, ela experimentou uma fase de

[48] Nesse sentido, a definição de Coronil (2005, p. 55) nos parece adequada: "manifestação intensificada de um antigo processo de intensificação do comércio transcontinental, de expansão capitalista, colonização, migrações mundiais e intercâmbios transculturais".

reversão no período entre guerras (1914-1945)[49], mas se recuperou nas três décadas subsequentes (1945-1980). Desde então a integração foi sem precedentes, mas durou até 2008, quando atingiu o seu pico.

Friedman (2014) escreveu em sua obra *O mundo é plano* que a globalização atravessou três eras, nas quais gradativamente o mundo foi se reduzindo e se achatando: de grande passou para médio, pequeno e minúsculo. A primeira, "Globalização 1.0", teve início em 1492 e se estendeu até aproximadamente 1800; a segunda, "Globalização 2.0", teve lugar entre 1800 e 2000, mas com interrupções marcadas pela Grande Depressão e pelas Guerras Mundiais; e a terceira, "Globalização 3.0", iniciou por volta dos anos 2000.

Faz quase duas décadas que esse livro foi escrito e, claro, muitos eventos aconteceram desde então, como elencado anteriormente. Não concordamos com a noção de um mundo plano, em especial porque esta diverge com as rugosidades territoriais (Santos, 2006) e com as geometrias de poder (Massey, 2000) e porque discordamos que a sociedade foi nivelada. Contudo, concordamos com o autor em dois aspectos principais. Primeiro, o reconhecimento de que todas as fases possuem elementos ou forças motrizes, assim como estruturas técnicas e arranjos institucionais e políticos. Segundo, na passagem da Globalização 2.0 para a Globalização 3.0, a amplitude e a rapidez das mudanças, que são vastas e multifacetadas, representaram uma mudança qualitativa sem precedentes.

Desse modo, por vezes a globalização aparece na literatura de forma periodicizada, e não raro o conceito se confunde com o de internacionalização, mundialização e até mesmo o de ocidentalização. Não nos cabe fazermos essas diferenciações conceituais; mais importante que isso, para os nossos propósitos, é compreendermos que a globalização existe como conceito, como processo e como projeto (Abdal e Ferreira, 2021). Como projeto, não resultou de uma inevitabilidade tecnológica. Foi, antes, uma construção política.

2.2.1 A hiperglobalização

Para os objetivos deste trabalho, gostaríamos de chamar a atenção para a extensificação e intensificação do capital aludida. Rodrik (2011) chamou de "hiperglobalização" o momento da "integração profunda", o período em que, como projeto, o comércio internacional e as finanças tornam a gestão econômica interna subserviente a eles, às custas porque incompatível, de suas democracias. Com o objetivo de minimizar os custos de transação das empresas, a

[49] Alguns eventos desse período que contribuíram para a reversão: Revolução Russa (1917), pandemia de Gripe Espanhola (1918), instabilidade monetária na década de 1920 e Grande Depressão (1929).

hiperglobalização representou a fase em que a globalização se tornou imperativa e exigiu uma estratégia comum às nações para conjugar uma rigorosa política fiscal, baixa tributação das empresas, desregulamentação e redução dos poderes sindicais. A distinção entre política interna e política comercial tornou-se inexistente, os demais objetivos econômicos e sociais foram relegados (Rodrik, 2011).

Já foi amplamente discutido na literatura que a década de 1970 marcou o surgimento do neoliberalismo e que esse tem como traço a imposição do fundamentalismo de mercado (Stiglitz, 2008; Dicken, 2011; Rodrik, 2011), ganhando força como programa de Estado (Peck, Theodore e Brenner, 2012) e como ideologia político-econômica (Swyngedouw, 2018). Também é de conhecimento generalizado que, com a queda do império soviético, a transição da China para uma economia de mercado evidenciada muito fortemente com a sua entrada na OMC em 2001 e com a liberalização econômica da Índia, vários territórios, centenas de milhares de pessoas[50] (leia-se grande oferta de mão de obra prontamente empregável e barata) e grandes mercados foram liberados para incorporação no modo de produção capitalista e no processo de globalização. Entre outras, essa é uma das três razões explicativas particularmente relevantes do extraordinário crescimento das cadeias globais de valor, assim como do fluxo de comércio internacional observados entre o final da década de 1980 e 2008 (Antràs, 2020). A revolução das TICs[51], mais a redução dos custos comerciais, completam a tríade.

Concomitantemente, a implantação da ambiciosa agenda liberal conduziu ao gradual desmantelamento das barreiras, tanto comerciais (via acordos e tratados de livre comércio), quanto físicas, com a evolução dos meios e das formas de transportes (a conteinerização, *e.g.*). Como consequência desses desenvolvimentos tecnológicos e políticos, e em grande parte fruto do trabalho da OMC, os obstáculos ao livre mercado foram progressivamente removidos.

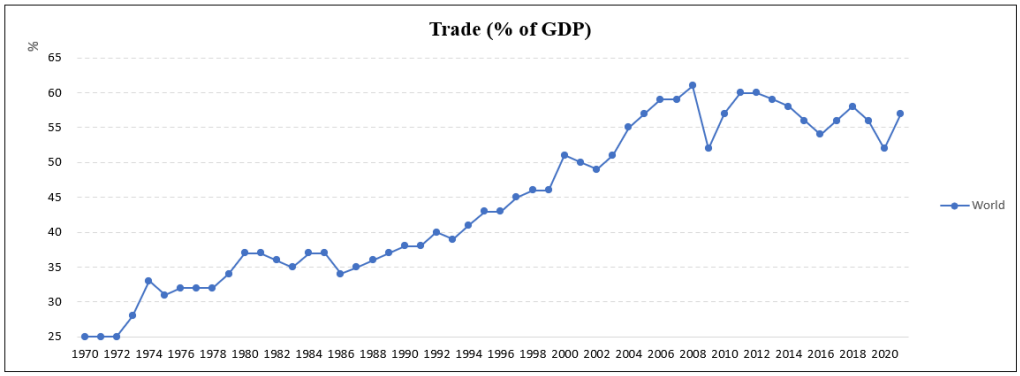
O gráfico a seguir (Figura 2) monstra um dos efeitos econômicos da hiperglobalização em termos numéricos, considerando o comércio internacional. Nele, é possível observar o movimento ascendente da taxa de crescimento do comércio internacional sobre o PIB global. Em 1986, essa participação correspondia a 34%, ao passo que em 2008, passou a representar 61%. Com a crise de 2008, a participação teve uma queda abrupta; em 2009, tal participação foi de 52%. Isso significa que a proporção de bens transacionados entre economias teve uma

[50] Com base nos dados do Banco Mundial, segundo Antràs (2020), em 1990 43,5% da população mundial residiam em 10 países socialistas.

[51] No que tange a revolução das TICs, além de possibilitar a disjunção funcional e a fragmentação territorial da produção conforme visto no capítulo anterior, ela contribuiu também para a redução do tempo de giro do capital, aumentando sua lucratividade.

queda de quase 10 pontos percentuais, dado bastante expressivo, considerando o crescimento do conjunto.

Figura 2 – Participação do comércio internacional sobre o PIB global (1970-2008)

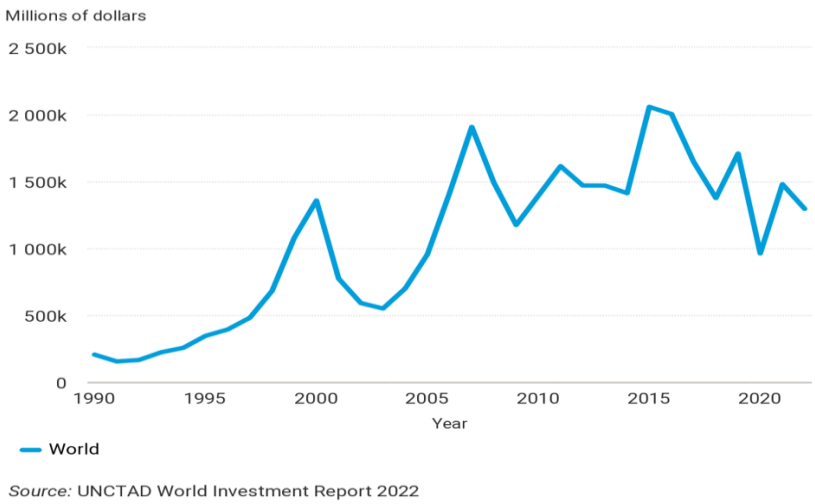


Fonte: Elaboração própria com dados do Banco Mundial, 2025.

Como visto no capítulo anterior, o comércio se expandiu, em grande parte, impulsionado pelo crescimento das cadeias globais de valor. Em virtude dos desenvolvimentos mencionados, no período de 1990-2007 essa estrutura de produção experimentou um rápido crescimento. Cerca de 50% do comércio mundial envolve CGV (Banco Mundial, 2020). Dados da OCDE (2020) informam que esse porcentual chega a 70%.

Junto ao comércio internacional, outra métrica comum para a globalização é o crescimento do IDE. Como pode ser observado na Figura 3, o IDE atingiu um pico em 2016 quando o montante envolvido mais que dobrou em comparação a 2003.

Figura 3 – Fluxo de Investimento Direto Estrangeiro (IDE)



Source: UNCTAD World Investment Report 2022

Outro dado pouco explorado nessas análises é o fluxo de pessoas entre fronteiras internacionais. Segundo dados do Relatório sobre Migração Mundial da Organização Internacional para as Migrações das Nações Unidas (OIM, 2022), no ano de 2020 havia aproximadamente 281 milhões de migrantes internacionais no mundo, o que equivale a 3,6% da população. Esse número representa, de acordo com essa fonte, 128 milhões de pessoas a mais que 1990 e mais de três vezes o número estimado em 1970.[52]

Essas estatísticas refletem dinâmicas econômicas e sociais que não estão no ar, elas estão geograficamente ancoradas. Em termos de repercussões espaciais, a globalização implicou no reescalonamento da cidade, do Estado e da governança, de modo que as relações sociais foram cada vez mais reterritorializadas (Brenner, 2018; Swyngedouw, 2018). Essa compreensão parte da ideia de que as escalas não são estáticas, ao contrário, são construídas socialmente. Isso implica que os arranjos escalares são constantemente desestabilizados (Sassen, 2007), para em seguida passar por processos de reorganização e formação de novas configurações.[53]

É importante destacar nessa discussão a ainda proeminente escala nacional e a autoridade do Estado, apesar de o mercado único europeu e as grandes corporações multinacionais, algumas das quais com receitas que superam os PIBs de muitos países, cada vez mais desafiarem essa exclusividade. Na obra *Sociologia da Globalização*, Sassen (2007) destacou que essa era uma especificidade da globalização. Inclusive, segundo a socióloga, a participação dos Estados nacionais nos sistemas globais diferenciava as formas atuais das antigas espacialidades imperiais.

O que o projeto global faz, acrescenta, é construir "escalonamentos estratégicos" (Sassen, 2007, p.18) para além do nacional, nas escalas subnacional e supranacional, a exemplo da União Europeia. Com a emergência desses novos processos de escalonamento, as hierarquias escalares antigas continuam operando, porém, "em um campo muito menos exclusivo" (Sassen, 2007, p.18), onde suas próprias soberanias são ameaçadas. Ainda assim, é bom lembrar que até o presente momento, o mundo não dispõe de um instrumento de regulação à sua escala (Santos, 2006), além de que existe um conflito entre uma "norma global desterritorializada" e um "território local normativo" (Santos, 2006, p. 230). Essa premissa é importante para

[52] Juntas, Europa e Ásia receberam 61% do estoque total, enquanto na América do Norte esse número representou 21%.

[53] As megalópoles, cidades de dimensões extraordinárias que reúnem várias áreas metropolitanas (Gottmann, 1961); as cidades globais, os verdadeiros motores da economia mundial (Sassen, 1991); as megarregiões, espaços econômicos e políticos altamente e globalmente competitivos (Harrison e Hoyler, 2011) e as cidades-regiões (Scott *et al.,* 2001) são alguns exemplos de desestabilização de hierarquias e reescalonamento. São formas resultantes de dinâmicas multiescalares, consequência da natureza multiescalar dos processos de globalização (Sassen, 2007).

entendermos os conflitos de racionalidades (que são, em resumo, conflito de interesses) na produção desses espaços desestabilizados.

O fato é que a hiperglobalização parece ter chegado ao fim. Escrevendo em 2022, Rodrik afirma que

> A era da hiper-globalização pós-1990 é agora comumente reconhecida como tendo chegado ao fim. A pandemia da COVID-19 e a guerra da Rússia contra a Ucrânia relegaram os mercados globais a um papel secundário e, na melhor das hipóteses, de apoio aos objetivos nacionais - em particular, saúde pública e segurança nacional (Rodrik, 2022).[54]

Embora tenha destacado o papel da pandemia de COVID-19 e da guerra da Rússia contra a Ucrânia, o autor localiza o estado de retrocesso da hiperglobalização desde a crise financeira global de 2007/2008.

> Na verdade, a hiper-globalização tem estado em retrocesso desde a crise financeira global de 2007-08. A participação do comércio no PIB mundial começou a declinar depois de 2007, à medida que a relação entre exportações e PIB da China caiu notáveis 16 pontos percentuais. As cadeias globais de valor pararam de se expandir. Os fluxos internacionais de capitais nunca recuperaram os níveis anteriores a 2007. E os políticos populistas abertamente hostis à globalização tornaram-se muito mais influentes nas economias avançadas (Rodrik, 2022).[55]

Não por acaso, a crise de 2008 foi interpretada por Peck, Theodore e Brenner (2012) como uma possível ameaça fatal à legitimidade do neoliberalismo, uma vez que atingiu o que os autores denominaram de "coração do projeto — o nexo entre mercados financeiros mal regulados e o poder americano" (p. 60). Dialogando com Stiglitz, esses autores chegaram até mesmo a questionar se tal crise representava o "colapso irreversível" do neoliberalismo e se entraríamos numa era pós-neoliberal. Uma vez que o processo estava em curso e nada estava garantido, as conclusões sobre a "morte" do neoliberalismo deveriam ser vistas de forma muito cautelosa. Anos depois, vemos que ele tem resistido, embora, cambaleante.

Na visão de Abdal e Ferreira (2021), o fato de os Estados Unidos ter desapegado e abandonado o projeto, agora deteriorado, que ele próprio impulsionou e defendeu é outra

[54] No original: "The post-1990s era of hyper-globalization is now commonly acknowledged to have come to an end. The COVID-19 pandemic and Russia's war against Ukraine have relegated global markets to a secondary and at best supporting role behind national objectives – in particular, public health and national security".

[55] No original: "In truth, hyper-globalization had been in retreat since the global financial crisis of 2007-08. The share of trade in world GDP began to decline after 2007, as China's export-to-GDP ratio plummeted by a remarkable 16 percentage points. Global value chains stopped spreading. International capital flows never recovered to their pre-2007 heights. And populist politicians openly hostile to globalization became much more influential in the advanced economies".

dimensão a ser considerada. Expressão disso são as tentativas de reindustrialização e reversão dos crônicos déficits via protecionismo (exploraremos esse ponto adiante), associada ainda a não afeição, especialmente por parte de Donald Trump (2017-2020), ao multilateralismo e aos fóruns de coordenação e negociação internacionais (Abdal e Ferreira, 2021).

Tudo denota que tanto o processo quanto o projeto de globalização entraram em crise. Essa crise representa a decadência de uma fase relativamente estável e a inauguração de uma nova, relativamente instável e turbulenta, que traz à tona o renascimento de rivalidades até então negligenciadas na escala internacional (Babić, Dixon e Liu, 2022).

No bojo dessa ordem sob pressão emerge, na interpretação de um conjunto de estudiosos, uma "nova Ordem Geoeconômica" (Roberts, Moraes e Ferguson, 2019), ordem essa que se afasta e desafia os princípios da ordem anterior, que não desaparece, todavia. A definição do conceito de Geoeconomia na literatura não é precisa (ver, por exemplo, os capítulos da obra organizada por Babić, Dixon e Liu [2022]), mas em geral, os autores que o utilizam se baseiam em (e atualizam) Luttwak (1990, p.19), para o qual a Geoeconomia "é o melhor termo" para se referir à "mistura da lógica do conflito com os métodos de comércio".[56]

Em outras palavras, segundo Luttwak (1990), no mundo geoeconômico os conflitos políticos resultantes de disputas comerciais seriam travados cada vez mais com "armas de comércio" (*weapons of commerce*): "a restrição mais ou menos disfarçada das importações, o subsídio mais ou menos oculto das exportações, o financiamento de projetos tecnológicos competitivos, o apoio a formas selecionadas de educação, a provisão de infraestruturas competitivas, e mais" (Luttwak, 1990, p.21).[57]

Na prática, a nova ordem geoeconômica é marcada pelo crescente uso de instrumentos econômicos para a promoção e defesa de interesses nacionais e produção de resultados geopolíticos (Blackwill e Harris, 2016). Geoeconomia, nesse sentido, parece unir mais do que nunca os aspectos de segurança econômica com a segurança nacional e geopolítica. A mudança de foco de ganhos absolutos para relativos, a centralidade da competição e do conflito ante a cooperação na linguagem política, uma reavaliação dos riscos da interdependência, em resumo, "a mudança relativa de uma mentalidade mais 'econômica' para uma mentalidade mais de

[56] No original: "This neologism is the best term I can think of to describe the admixture of the logic of conflict with the methods of commerce".
[57] No original: "the more or less disguised restriction of imports, the more or less concealed subsidization of exports, the funding of competitive technology projects, the support of selected forms of education, the provision of competitive infrastructures, and more".

‘segurança’”[58] (Roberts, Moraes e Ferguson, 2019, p. 660) são algumas características dessa nova ordem.

Na seção a seguir destacaremos como o debate sobre o processo sucessor (ou pretenso sucessor) da hiperglobalização tem sido trabalhado na literatura acadêmica mais recente.

2.2.2 A desglobalização

Em primeiro lugar é importante sublinhar que, a despeito de ser um termo contraditório e passivo a críticas (veremos as razões adiante), ao desnudar as fissuras da hiperglobalização e do edifício neoliberal, em nossa concepção a desglobalização tenta capturar as mudanças recentes na economia, mas, e talvez sobretudo, na geopolítica e na geoeconomia internacional.

Em segundo, essa noção não é a única nessa empreitada. Nem sempre os autores classificam categoricamente o processo, isto é, nem sempre o nomeia. Muitas vezes ao invés desse termo são utilizados outros, como desaceleração, crise da globalização, reglobalização etc. Nesses casos, são apresentados dados e elementos empíricos que convergem ou se assemelham com aqueles que tomam a designação, mas as abordagens podem ser distintas.

Em terceiro, a desglobalização não é uma noção consensual. Há quem conclua que o processo é real e há quem afirme que é exagerado. Bishop e Payne (2021, p.3), para ilustrar, afirmaram que “qualquer postura política que defenda o afastamento da globalização é ilusória”.[59] Isso porque, segundo esses autores, a globalização “está aqui para ficar de alguma forma e não pode ser fundamentalmente revertida”[60], o que não significa, contudo, que ela não possa ser reaproveitada, remodelada e melhor gerida. Também para Antràs (2020), como visto, não existem evidências de que o mundo seja menos global hoje do que há uma década.

Voltando à interpretação original de Bello (2004), o primeiro autor que localizamos a teorizar essa noção, concluímos que ele imprime um sentido diferente ao que está em voga no momento, se aproximando mais da perspectiva de Milton Santos (2001) quando ele manifestou seu apelo “por uma outra globalização”.

Bello interpretou a desglobalização como uma alternativa necessária. Constatou que havia uma enorme necessidade de que fosse construído um “sistema alternativo de governança global”, afirmando que o contexto para a discussão da desglobalização “é a evidência crescente não só da pobreza, desigualdade e estagnação que tem acompanhado a disseminação dos

[58] No original: “The relative shift from more of an ‘economic’ to more of a ‘security’ mindset”.
[59] No original; “Any political posture that advocates backing away from globalization is delusional”.
[60] No original: “It is here to stay somehow and cannot be fundamentally reversed”.

sistemas globalizados de produção, mas também de sua insustentabilidade e fragilidade" (Bello, 2004, p. 113).[61]

Questionando sobre o significado do termo, afirmou que a desglobalização não é sobre a retirada da economia internacional. Trata-se de "reorientar as economias da ênfase na produção para exportação para a produção para o mercado local" (Bello, 2004, p.113).[62] Isso poderia ser conseguido, entre outras medidas, se os países orientassem seus recursos para investimentos internos ao invés de serem dependentes de investimentos estrangeiros, realizassem medidas de distribuição de renda e de terra para a criação de um mercado interno aquecido, desenfatizassem o crescimento e maximizassem a equidade na tentativa de reduzir o desequilíbrio ambiental, não deixassem decisões econômicas estratégicas nas mãos do mercado e submetessem Estado e setor privado ao monitoramento constante da sociedade civil.

Em resumo, essa abordagem "subordina conscientemente a lógica do mercado, a procura da eficiência de custos, aos valores de segurança, equidade e solidariedade social" (Bello, 2004, p. 114).[63] Mas somente teria sucesso, nessa perspectiva, em um sistema alternativo de governança econômica global, em que os poderes das corporações ocidentais e da hegemonia política e militar dos Estados Unidos fossem reduzidos.

Duas décadas se passaram desde que essas linhas foram escritas e a avaliação que podemos realizar é que a globalização aprofundou suas perversidades. Um décimo da população mundial (mais de 800 milhões de pessoas) enfrentou a fome em 2020 (Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF, 2021). O crescimento dos níveis de pobreza durante a pandemia de COVID-19 não tem precedentes nos últimos 20 anos (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - CEPAL, 2021). Enquanto um novo bilionário surgiu a cada 26 horas nesse período, a renda dos 99% da população caiu, 160 milhões de pessoas foram para a pobreza e os 10% mais ricos dobraram suas fortunas (Oxford Committee for Famine Relief - OXFAM, 2022). Ou seja, para a maioria, pobreza, desigualdade e estagnação continuam sendo as marcas da globalização, portanto, as colocações de Bello (2004) continuam muito atuais.

Ademais, o sistema alternativo de governança global tal como colocado inexiste até os dias de hoje. As cadeias de valor se tornaram globais, assim como os processos e estruturas

[61] No original: "The context for the discussion of deglobalization is the increasing evidence not only of the poverty, inequality and stagnation that have accompanied the spread of globalized systems of production but also of their unsustainability and fragility"

[62] No original: "Deglobalization is not about withdrawing from the international economy. It is about reorienting economies from the emphasis on production for export to production for the local market". Por isso, em determinado momento o autor fala de "*deglobalization or the re-empowerment of the local and national*".

[63] No original: "consciously subordinates the logic of the market, the pursuit of cost efficiency, to the values of security, equity and social solidarity".

industriais e financeiras. Mas o mesmo não pode ser dito sobre a integração política coordenada pela Organização das Nações Unidas (ONU) e muito menos por outros organismos reconhecidos como multilaterais. As ações descoordenadas durante a pandemia são, talvez, os melhores exemplos. Como afirmou Rêgo (2020, p. 147), "a globalização econômica (que se desestrutura ao menor sinal de perigo) não está ancorada em uma estrutura política que permita uma governança global democrática".

Um exame prospectivo da literatura mais atualizada (pós-2008) que trata da desglobalização mostra que, em geral, as métricas para justificá-la são as mesmas já abordadas: queda da taxa de crescimento econômico medida pelo PIB, do comércio internacional, do investimento estrangeiro e das cadeias globais de valor. Esses dados são destacados pois, segundo essas interpretações, eles são representativos da redução da integração global (cf. Abdal e Ferreira, 2021).

Esse é o caso, para ilustrar, das análises realizadas pelos pesquisadores do já citado ultraliberal Peterson Institute for International Economics (PIIE) (Hufbauer e Jung, 2016; Irwin, 2020; Posen, 2023; Subramanian e Kessler, 2023). Anteriormente apresentamos a periodização da globalização, em quatro fases, proposta por Irwin (2020). O autor recupera e reforça o conceito de "slowbalization" do *The Economist* (2019) para nomear a quinta fase. As razões pelas quais a economia passa por uma desaceleração, segundo ele, estão relacionadas com o crescimento anormalmente fraco do comércio global, com a estagnação do crescimento das cadeias globais de valor e com a guinada política das maiores economias em direção ao protecionismo. Nesse sentido, a pandemia somente acrescentou impulso novo à tendência da desglobalização.

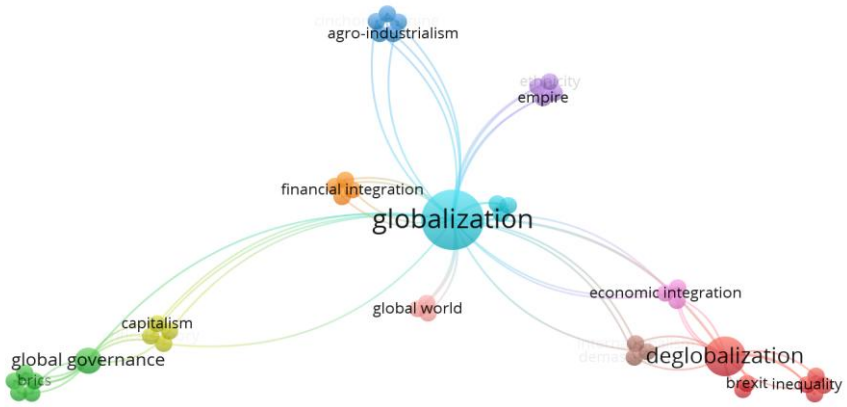
Com o objetivo de analisarmos como o termo está sendo trabalhado no debate acadêmico noutras fontes, realizamos uma pesquisa bibliográfica na base de dados científica *Web Of Science* (WOS). Uma busca simples, realizada em dezembro de 2023, e utilizando-se a palavra-chave "*deglobalization*", mostrou que de 2008 a 2023 foram publicados 190 artigos sobre o tema, dos quais 161, o que corresponde a 84%, foram publicados entre os anos de 2020 e 2023. Esse dado revela que antes da pandemia de COVID-19 já havia uma produção sobre o assunto, mas é no contexto de emergência sanitária global que o debate se intensifica.

Considerando a produção por área de conhecimento do período 2008-2023, observa-se que a maioria dos trabalhos é produzida no campo dos Negócios Econômicos e Relações Internacionais. Juntas, essas áreas correspondem a praticamente a 68,4% da produção total (38,9% e 29,4%, respectivamente). Somente dois artigos são da Geografia, que participa com

1% da produção total. Os países que mais se destacam pelo número de publicações são Estados Unidos (20%), China (13%), Inglaterra (11%), Rússia (10%) e Canadá (6%).

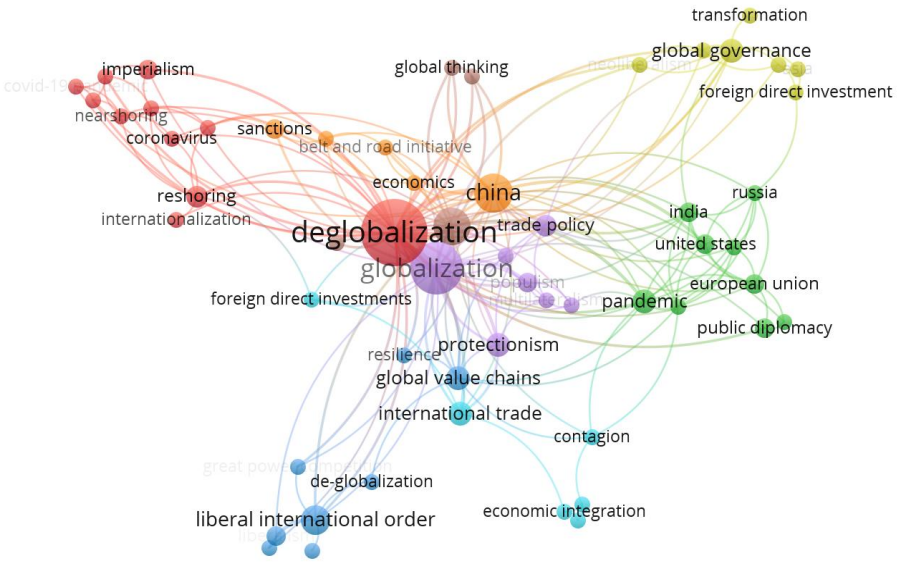
As imagens a seguir (Figuras 4 e 5) apresentam a coocorrência das palavras-chaves desses artigos em duas perspectivas comparadas: da última crise financeira global até o ano anterior à pandemia (2008-2019) e do ano em que a pandemia foi decretada (2020) até 2023. A explosão conceitual mostra a expansão dos temas abordados na literatura recente, muitos dos quais ausentes na fase anterior.

Figura 4 – Análise bibliométrica do termo deglobalization (2008-2019)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do *Web of Science*, 2023.

Figura 5 – Análise bibliométrica do termo deglobalization (2020-2023)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do *Web of Science*, 2023.

Uma análise dos artigos publicados entre 2020-2023, escritos em língua inglesa e espanhola (149 no total), sugerem que os mesmos podem ser classificados entre aqueles que apresentam estudos de casos — representativo da maioria e onde são analisados os efeitos dos processos transversais à temática em setores (por exemplo, o energético), regiões, organizações, nas cadeias globais de valor e em outros processos (emprego, segurança, indústria 4.0, turismo, arte etc.) — e contribuições teóricas.

Para os objetivos deste trabalho, vamos apresentar alguns aspectos de contribuições teóricas gerais e que tenham como escopo da abordagem uma análise geoeconômica e/ou geopolítica. Assim, estabelecemos como filtros para pesquisa as publicações do período 2020 a 2023, como línguas o inglês e o espanhol, a contribuição teórica (o que exclui os estudos de casos), a abordagem a geoeconomia e a geopolítica.

Estamos interessados, fundamentalmente, no caráter ontológico[64] da noção de desglobalização (e correlatos), assim como, dada a natureza multifacetada da globalização, em perspectivas que incorporem, mas também ultrapassem, o aspecto da redução da atividade econômica internacional. Os pontos a seguir sintetizam os elementos-chaves localizados na pesquisa.

- Reglobalização e desglobalização como oportunidade e tentativa de reconfiguração da globalização em direção a uma globalização melhor, em torno de um conjunto de valores pós-neoliberais. A reglobalização nesses termos seria um processo de remodelação da globalização noutros quadros normativos, socialmente benéficos (Bishop e Payne, 2021). Reglobalização como reforma (e não superação ou fim) da ordem liberal (Paul, 2021).
- Desglobalização como um processo de reversão da interconexão das sociedades, fechamento progressivo de fronteiras estatais e como processo que coloca dúvidas sobre o futuro da ordem internacional liberal (Owen, 2021).
- Desglobalização como "redução do intercâmbio global" e "reafirmação do controle nacional sobre o comércio, a política e os assuntos sociais" (Ripsman, 2021, p. 1.328). Desglobalização como redução das interconexões entre economias nacionais, como restrição ao movimento de capital transnacional e aumento das políticas protecionistas (Iefymenko, 2020).

[64] Isto é, na natureza do conceito, sua essência e características.

- Desglobalização como crise do "contrato social" entre governo, empresas e sociedade civil. Como revisão da estratégia econômica externa dos EUA em direção ao protecionismo (Dynkin, 2020).
- Desglobalização como um *processo* (não resultado), em curso, do enfraquecimento/redução das interdependências econômicas (considerando-se os dados relativos de comércio, investimentos e fluxos financeiros) entre nações (Witt *et al.*, 2023).
- Desglobalização como sintoma da fragmentação e da redivisão do espaço geoeconômico (Sergeev, 2020).
- Desglobalização equiparada a *reshoring* (García-Weil, 2020).

Dialogando com e explorando algumas dessas contribuições, uma visão ampliada dos processos constituintes dessa relativa estagnação exprime uma dinâmica que é, ao mesmo tempo, econômica, política e geográfica. Tal estagnação reflete uma situação que está inserida em um contexto mais amplo: a crise da hegemonia estadunidense (Abdal e Ferreira, 2021) e o deslocamento do eixo de produção global para a Ásia (Arrighi, 2007). Em especial, os desenvolvimentos políticos internos às duas maiores economias mundiais são dignos de uma maior atenção.

2.2.2.1 A desglobalização numa perspectiva ampliada

Com a intencionalidade não somente de transformar o país numa potência manufatureira, mas de torna-lo líder da manufatura mundial, em maio de 2015 o governo chinês lançou o programa *Made in China 2025* (Center for Security and Emerging Technology - CSET, 2022).[65] A despeito da China possuir uma grande indústria de transformação, as inúmeras deficiências que essa indústria possuía — entre elas, uma das mais preocupantes, a dependência de tecnologias essenciais para a inovação — foram reconhecidas como pontos de melhoria e oportunidades. Assim, embora tenha sido inspirado no plano germânico *Industry 4.0*[66] e, portanto, tal como aquele o seu cerne seja a produção inteligente (Kennedy, 2015), o desafio era mais amplo. O objetivo claramente expressado no texto é a transformação da China

[65] Como o programa oficial está escrito em mandarim, utilizamos a versão traduzida para a língua inglesa do Center for Security and Emerging Technology (CSET, 2022).
[66] A despeito da importância do tema da Indústria 4.0, dado os objetivos dessa tese, ele não será abordado neste trabalho.

em uma potência industrial de alta tecnologia, transformação essa que seria realizada gradualmente em três etapas, a última devendo ser finalizada até o 100º aniversário (2049) da fundação do que o partido chama de "Nova China".

Na leitura desse programa que é considerado o mais importante do Estado chinês, entre as diversas prioridades e ações delineadas, vamos destacar dois princípios básicos. O primeiro refere-se a "deixar o mercado liderar com a orientação governamental [,] aprofundar a reforma de forma abrangente [e] dar pleno protagonismo ao papel decisivo do mercado na alocação dos recursos" (CSET, 2022, p.6). [67] No presente, não sabemos até que ponto isso está representando / pode representar uma mudança mais profunda e efetiva na relação entre Estado-mercado nessa economia de mercado com características chinesas.

O segundo se refere a orientação da política. Naquele ano (2015), a China deixou bem clara a sua dupla intencionalidade: busca pelo "desenvolvimento independente" e pela "cooperação aberta". Em outras palavras, a redução das dependências, principalmente no que tange às tecnologias essenciais e às áreas estratégicas relacionadas com a economia nacional, a subsistência da população e a segurança industrial se tornou um objetivo estratégico oficial e publicizado, e desde então, a China está a buscar o domínio das tecnologias essenciais, a melhoria das cadeias de produção e das capacidades de desenvolvimento independentes.[68] Isso não significa, contudo, que a economia interna se fechará à economia internacional, segundo o documento. Pelo contrário, o próprio descreve que a busca pelo desenvolvimento independente deveria ser realizada em paralelo com a expansão da sua abertura, utilização ativa dos recursos e mercados globais, fortalecimento dos intercâmbios e cooperação internacional.

Seis anos mais tarde, o 14º Plano Quinquenal chinês (2021-2025) apresentou o que o governo denominou de "novo paradigma de desenvolvimento", ratificando esse último princípio. A transformação da China em uma superpotência de alta tecnologia continua sendo o objetivo maior. Todavia, traz no seu conteúdo uma novidade: a circulação dual. Em resumo, a circulação dual é uma estratégia que reformula as bases de atuação geográfica da economia chinesa de modo a dar centralidade ao mercado interno como o motor do desenvolvimento, mas sem pormenorizar a posição, oportunidades e vantagens do comércio internacional (The People's Government of Fujian Province, 2021). Para isso, esforços deveriam ser canalizados

[67] Trecho original da versão traduzida: "Let the market lead with government guidance. Comprehensively deepen reform, give full play to the decisive role of the market in resource allocation".
[68] Uma das metas, para exemplificar, é alcançar a garantia de 70% do fornecimento independente de matérias-primas críticas.

para a melhoria da capacidade de oferta, aumento do consumo interno, fortalecimento das cadeias de abastecimento e reforço da autossuficiência econômica do país.

Desse modo, observa-se que tanto o *Made in China* 2025 quanto a circulação dual são estratégias destinadas a reorientar a economia chinesa para dentro em alguma medida, o que não significa, de modo algum, que a China não tenha uma política externa. Prova inequívoca disso é a Iniciativa do Cinturão e Rota (no inglês *Belt and Road Initiative* - BRI), uma iniciativa também presente no 14º Plano Quinquenal chinês, que no nosso ponto de vista foi criada para aplicar os recursos excedentes da China e projetar seu poder globalmente, desafiando estruturas herdadas e a ordem estabelecida há décadas.

Mudando o foco para os Estados Unidos, é sabido que um dos *slogans* da política de Trump foi o *America First*. No primeiro discurso oficial como presidente em 2017, Trump proferiu as seguintes palavras:

> A partir [daquele] momento, será América em primeiro lugar. Cada decisão sobre comércio, impostos, imigração e assuntos externos será tomada para beneficiar os trabalhadores e as famílias americanas. Devemos proteger nossas fronteiras dos estragos causados por outros países que fabricam nossos produtos, roubam nossas empresas e destroem nossos empregos (The White House, 2017).[69]

A tônica por trás do *American First* é a reindustrialização do país, a continuidade da liderança tecnológica e a quase aversão ao dito multilateralismo. A retirada dos EUA da Parceria Transpacífico (TPP), a renegociação do NAFTA em 2017, a deflagração da guerra comercial com a China em 2018 e a não nomeação de novos membros para a OMC em 2019 são algumas ações realizadas nessa direção.

Tão ou mais ambiciosa que essa governação, avaliamos, e especificamente relacionado a uma agenda pró-indústria, foram as novas regulações aprovadas na administração Biden-Harris, no segundo semestre de 2022. Em agosto daquele ano, os Estados Unidos aprovaram a Lei de Redução da Inflação (IRA), que segundo a Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos (U.S. Environmental Protection Agency – EPA, 2023), é "a lei climática mais ambiciosa da história dos EUA".[70] Essa lei destina 500 bilhões de dólares em incentivos fiscais, subvenções e garantia de empréstimos para financiar a transição para uma economia limpa,

[69] No original: "From this moment on, it's going to be America First. Every decision on trade, on taxes, on immigration, on foreign affairs, will be made to benefit American workers and American families. We must protect our borders from the ravages of other countries making our products, stealing our companies, and destroying our jobs".
[70] No original: "the most ambitious climate law in U.S. history".

reduzir os custos de saúde (preço dos medicamentos) e aumentar as receitas. A lei prevê a concessão de incentivos (créditos fiscais) tanto para o setor privado, como para os consumidores, alegando que com isso, as tecnologias se tornarão mais acessíveis.

Sem dúvidas a IRA é um marco importante para a descarbonização das indústrias sediadas nos Estados Unidos, mas não se pode perder de vista que ela é uma resposta direta à concorrência chinesa (Mazzocco, 2022), tendo em vista que a China possui o domínio das cadeias globais de abastecimento de energia solar fotovoltaica, de tecnologia verde e da produção de veículos elétricos (Agência Internacional de Energia, do inglês *Internacional Energy Agency* - IEA, 2022).

A batalha comercial e tecnológica com a China teve outro capítulo importante com a aprovação da Lei dos Chips (*CHIPS and Science Act),* também em agosto de 2022. A apresentação dessa lei no site oficial da Casa Branca diz com letras bem grandes que ela "reduzirá custos, criará empregos, fortalecerá as cadeias de abastecimento e conterá a China".[71] Apesar de os Estados Unidos terem inventado o semicondutor, além de não produzirem nenhum chip mais avançado, em 2022 o país produzia somente cerca de 10% da oferta mundial, enquanto no leste asiático esse percentual representa 75% (The White House, 2022). De forma sumária, conforme descrito no site da Casa Branca, para garantir a liderança estadunidense na tecnologia, a Lei dos Chips oferece incentivos na ordem de US$ 52,7 bilhões para pesquisa, desenvolvimento e produção interna de chips, estimulando empresas como a Micron, a Qualcomm e a GlobalFoundries a investirem pesadamente (centenas de bilhões de dólares) na produção interna e oferecendo um crédito fiscal de investimento de 25% para despesas envolvidas na fabricação de semicondutores e equipamentos relacionados.

A grande questão que se coloca é que as empresas que receberem recursos deste pacote estão proibidas de modernizar ou expandir suas instalações e operações na China ou outro "país preocupante" por um período mínimo de 10 anos.

> I ACORDO EXIGIDO. (i) DE MODO GERAL.— Na data ou antes da data em que o Secretário conceder assistência financeira federal a uma entidade abrangida sob esta seção, a entidade abrangida deverá firmar um acordo com o Secretário especificando que, durante o período de 10 anos a partir da data da concessão, sujeito à cláusula (ii), a entidade abrangida não poderá realizar nenhuma transação significativa, conforme definido no acordo, envolvendo a expansão material da capacidade de fabricação de

[71] No original: "CHIPS and Science Act Will Lower Costs, Create Jobs, Strengthen Supply Chains, and Counter China" (The White House, 2022).

> semicondutores na República Popular da China ou em qualquer outro país estrangeiro considerado preocupante (Chips and Science Act, 08/09/2022).[72]

Essas políticas refletem uma mudança na orientação geral da economia dos Estados Unidos (no que tange à produção, não às finanças é bom destacar) e uma reação à globalização (Sánchez, 2023). Não se trata somente de se retirar de organizações multilaterais ou de acordos importantes, mas de inclinar a economia para dentro (em certos setores, especificamente os estratégicos), de chamar as empresas "de volta para casa" e colocar o Estado na posição de assumir os riscos que, diga-se de passagem, os defensores do neoliberalismo pregam ser papel do mercado.

O descontentamento social muito claramente expresso na eleição presidencial de 2016 e nas manifestações políticas, associada às pressões sobre as cadeias de abastecimento durante a pandemia, a guerra entre a Rússia e Ucrânia e a prática chinesa de concessão de generosos subsídios às suas empresas fizeram com que a política comercial dos Estados Unidos fosse reavaliada e a escolha foi pelo protecionismo (Sánchez, 2023). Ao invés de trabalhar no sentido de reforçar o multilateralismo e forçar com que os concorrentes reduzissem os subsídios, a administração de Biden atuava de modo a construir uma arquitetura de subsídios própria, com conteúdo local e características em que outrora os próprios criticavam. Para a mídia liberal como o *The Economist*, isso representa uma virada para protecionismo (Rachman, 2023).

Enquanto estimula a inovação através de uma política industrial mais ampla e aumento do financiamento em pesquisa e desenvolvimento, sua concorrente tem sido tratada com blindagem, sufocamento e asfixia (Roberts, Moraes e Ferguson, 2019). Processar cidadãos e empresas chinesas por práticas de espionagem, elaborar mecanismos para bloquear investimentos diretos e impedir transferências de tecnologia constitui a blindagem. A asfixia envolve ações que prejudiquem e/ou inibem a capacidade de ação, dos quais são exemplos a imposição unilateral de tarifas, o controle de exportação de determinados bens críticos e até mesmo a proibição da venda de componentes, como semicondutores, e da compra de tecnologias. Para ilustrar, após intensa pressão coordenada por republicanos, em maio de 2024 o Departamento de Comércio dos Estados Unidos revogou uma série de licenças de exportação que permitiam que empresas como a Intel e a Qualcomm vendessem chips para a Huawei,

[72] No original: "I REQUIRED AGREEMENT. (i) IN GENERAL.— On or before the date on which the Secretary awards Federal financial assistance to a covered entity under this section, the covered entity shall enter into an agreement with the Secretary specifying that, during the 10-year period beginning on the date of the award, subject to clause (ii), the covered entity may not engage in any significant transaction, as defined in the agreement, involving the material expansion of semiconductor manufacturing capacity in the People's Republic of China or any other foreign country of concern".

depois que ela lançou o primeiro *laptop* habilitado para inteligência Artificial (Reuters, 2024). Desde 2019 a Huawei e 68 filiais fazem parte de uma "lista negra", o que significa que a compra de peças e componentes de empresas estadunidenses precisa passar por aprovação prévia do governo (Reuters, 2019).

Essas ações têm um peso muito grande na dinâmica bilateral e mundial. Com base nos Indicadores do Desenvolvimento Mundial, Witt *et al.* (2023) chamaram a atenção para a dissociação (*decoupling*) dessas economias, com a redução das dependências bilaterais das exportações, importações e do IDE.[73] Em outras palavras, atualmente a China e os Estados Unidos importam e exportam um do/para o outro muito menos do que no passado não muito distante. Como o comércio exterior declinou em importância para a China, o impacto de um mercado daquele tamanho prejudica substancialmente as estatísticas do comércio internacional como um todo (O'Neil, 2023).

Para além disso, a construção do aparato institucional e da BRI tem produzido, na hipótese de Vadell, Sanches e Burguer (2019), uma "Globalização Instituída pela China (GIC)", uma globalização baseada na "interconectividade, nos investimentos em infraestrutura e uma superestrutura institucional financeira controlada pelos Estados" (Vadell, Sanches e Burguer, 2019, p. 49). Essa concepção parte do pressuposto de que, apesar da China ter sido uma das maiores beneficiárias da hiperglobalização, sua expansão impulsiona uma globalização que se apresenta como contraponto à globalização neoliberal (Jabbour, Dantas e Vadell, 2021).

Com base nessa leitura, chegamos à conclusão de que ao invés de uma desglobalização em sentido estrito, essa interpretação mostra outro ponto de vista na leitura sobre a desglobalização, o de "uma outra globalização". Sobretudo com a BRI, a China questiona os fundamentos da globalização neoliberal e se apresenta como contramovimento e resposta à crise do sistema porque, primeiro, as instituições financeiras são fortemente controladas pelo Estado; e segundo, o foco central são investimentos em infraestruturas físicas: rotas terrestres, ferrovias, portos, aeroportos, gasodutos, oleodutos e até mesmo uma "rota da seda informacional" (Vadell, Sanches e Burguer, 2019, p.38).

[73] Sobre as exportações, observou-se que "a dependência das exportações da China em relação aos EUA atingiu o pico em 2005; a dos EUA sobre a China, em 2017. Os níveis em 2020 situaram-se em 28% e 82% dos respectivos máximos". O mesmo foi notado nas importações: "a dependência da China das importações dos EUA atingiu o pico em 2006, e a dependência dos EUA das importações chinesas, em 2014. Os níveis de 2020 situaram-se em 48% e 78% dos seus respectivos máximos". E, finalmente, no IDE: "a dependência da China do IDE dos EUA atingiu o pico em 2005, enquanto a dependência dos EUA do IDE chinês atingiu o pico em 2016. Mais uma vez, os níveis de 2020 desceram consideravelmente em relação ao respectivo nível máximo, de 8% para o IDE dos EUA na China e de 13% para o IDE chinês nos Estados Unidos" (Witt *et al*., 2023, p.3).

A despeito das intencionalidades do governo chinês — que podem variar desde o desafio ao *hegemon* à conquista de novos mercados para transferência de excesso de capacidade produtiva —, levantamos a hipótese de que os desenvolvimentos políticos envolvendo a China (guerra comercial e tecnológica com os Estados Unidos, clima de tensão envolvendo Taiwan e o Sul do Mar da China, a aproximação com a Rússia, o fortalecimento dos BRICs e a nova Rota da Seda) tem o potencial de transformar a atual divisão internacional do trabalho. Além de todas as questões citadas, embora a expansão chinesa não seja vista com bons olhos por países como Índia, Japão e Vietnã (Loy, 2018), outro fator não menor tem de ser considerado: a inserção dos países periféricos na divisão internacional do trabalho sob os auspícios da China está construindo novas redes nessa DIT (Hendler, 2019).

A China é a principal consumidora mundial de uma série de recursos naturais e *commodities*, que vão desde minério de ferro e alumínio a petróleo e gás (Wong, 2013; Fórum Econômico Mundial, 2015; Massot, 2024). Mas hoje em dia a segunda maior economia do mundo exporta e importa capital não somente na forma mercadoria, como também na forma de investimentos.

Seu poder econômico, associado ao tamanho de seu mercado interno, atua como importante motor de crescimento do leste asiático, ao impulsionar o crescimento do comércio regional e por atuar como catalisador da integração econômica regional. Isso ocorre porque as economias vizinhas fazem uso de seu mercado interno para exportar bens manufaturados e *commodities* primárias, projetando nela seus próprios crescimentos. Para a maioria dos países circunscritos, a China é o parceiro comercial mais importante (Xing, 2019).

Quando analisamos os efeitos sobre as regiões fora da Ásia, verificamos que a construção dessas novas redes tem sido realidade fora do continente. Na América Latina, a China tem mobilizado crescentes somas de investimentos, empréstimos e execução de projetos de infraestrutura, e assim, além de grande parceira comercial, tem sido grande investidora e credora para a região (Pautasso *et al*., 2020; El País, 2024). A prioridade dos investimentos nos últimos anos tem sido os projetos voltados para a chamada "novas infraestruturas", que abrange energia renovável, mineração, Tecnologia da Informação e carros elétricos (Valor Econômico, 2024).

A cifra dos fluxos comerciais entre China-África em 2018 foi mais que o dobro da cifra dos fluxos de comércio entre África-Estados Unidos — US$ 185 bilhões e US$ 61,8 bilhões, respectivamente (Pautasso, 2021). Além de ser o maior parceiro comercial também nessa

região, quase todos os grandes projetos de infraestrutura construídos na África nos últimos anos foram contratados por investidores chineses (Zhou, 2019).

Dados da Eurostat de 2021 informam que em 2020 a China foi a maior parceira comercial da União Europeia (o comércio China-UE atingiu 586 bilhões de euros, enquanto o comércio UE-EUA foi de 555,5 bilhões de euros). Já no ano de 2023, fora do cenário pandêmico, a China foi o principal parceiro comercial da UE somente para bens importados, ficando em segundo lugar, logo atrás dos Estados Unidos, como destino das exportações (o comércio entre UE-EUA atingiu 848,6 bilhões de euros e entre UE-China foi de 739,7 bilhões de euros, segundo a Eurostat, 2024a). Esse dado absoluto demonstra, em outras palavras, que a UE troca mais bens com os Estados Unidos do que com a China. No entanto, é importante observar que, se o comércio de bens entre UE e EUA e entre UE-China representava, respectivamente, 35,1% e 11,1% do comércio total em 2002, em 2023 o percentual UE-EUA foi de 33,4% (queda de 1,7%) e o UE-China foi de 29,2% (um crescimento de mais de 100%). Ou seja: também para a União Europeia, se o crescimento relativo da participação no comércio internacional se mantiver crescente, a China poderá a ser a principal parceira comercial.

Tudo isso nos faz concluir que, mais importante do que a análise de estatísticas e taxas de crescimento em decréscimo, o ponto central no debate sobre desglobalização é compreender a relação desses dados com a manifestação de uma ordem esgarçada, de um projeto em crise. É uma noção que desnuda as contradições de uma ordem que funcionou bem, considerando o lado dos detentores do capital, até aproximadamente 2008.

Nossa crítica à noção de desglobalização tem como enredo o caráter multifacetado (ao invés de unidirecional) da globalização, que não significa somente crescimento do comércio, dos investimentos e das cadeias de produção. Mesmo considerando unilateralmente o fator econômico, concordamos com Fleury e Fleury (2020, p.215): “sob condições disruptivas, desfazer e refazer um tecido de relações de complementaridade que foi organizado em quatro décadas não é um projeto de curto prazo”.

Globalização tem aspectos culturais, sociais, políticos e geopolíticos envolvidos, que se entrecruzam, mas também perpassam, o econômico. É expressão do fluxo de mercadorias, dinheiro e informação, mas, também, de pessoas (lidas enquanto sujeitos sociais, e não somente como força de trabalho). Esse processo contrasta, para citar um exemplo, com aquilo que Dugnani (2018, p.2) chamou de “tendências globalizantes das relações sociais e políticas que os meios digitais imprimem na sociedade”. Os desenvolvimentos a que estamos referindo

afetam (desfazem ou reduzem) o grau de conectividade que a sociedade atingiu com a internet e com os meios de comunicação?

Outras tendências, como a digitalização e o aumento nos custos do trabalho, estão em curso, e ambas são vistas como desestimuladoras do *offshore*[74], uma das marcas da hiperglobalização. Ainda assim, nos questionamos se as vantagens capturadas pelas grandes empresas transnacionais, tal como vistas no capítulo anterior, perderam validade ou força para significar uma reversão das cadeias globalizadas e dos fluxos de bens e serviços. Trataremos dessas questões no próximo capítulo.

O que está em curso, ao nosso ver, não é de natureza ideológica, é antes, de natureza geopolítica e geoestratégica. Não podemos nos esquecer que a atual guerra da Rússia contra a Ucrânia, as tensões envolvendo Pequim, Taiwan e Washington e a guerra entre Israel e Hamas não estão alheias a esses desenvolvimentos, pois instabilidades regionais prejudicam interesses (fornecimento de petróleo, *e.g.*) e negócios econômicos (inclusive, ligados à BRI). Em nossa análise, não estamos diante da crise do multilateralismo, ao contrário, estamos vendo o seu nascimento. Tem-se falado muito atualmente em crise da ordem multilateral, mas em qual momento não se observa que a ordem pós-Guerra Fria foi o unilateralismo?

Pelas diversas circunstâncias aqui tratadas, mais do que nunca a hegemonia estadunidense está ameaçada. Essa é uma economia que tem um poder que não pode ser subestimado, principalmente bélico e monetário. Contudo, face às ameaças crescentes, outras potências têm reagido a essa governança ao criar arranjos institucionais, a exemplo dos BRICs, e poderosas coalizões, como a de Vladimir Putin com Xi Jinping. Por esse ângulo, concordamos com Roberts, Moraes e Ferguson (2019, p.671): "Já se foi o tempo em que as regras podiam ser elaboradas pelo Ocidente e exportadas para o Resto, em particular para um país com a influência e a escala agora desfrutadas pela China".[75]

Ao final, qual será o resultado? Evidentemente, não é possível prever o futuro. No entanto, os elementos empíricos dão sinais de uma bifurcação centrada nessas duas esferas. Até que um novo acordo seja feito, a tendência é para uma maior integração transfronteiriça entre vizinhos e/ou entre "amigos", que não são necessariamente vizinhos (Linsi, 2021), tal como pressupõe o conceito de *friendshoring*.

[74] Atividades *offshore* são aquelas realizadas fora do país de origem da empresa.
[75] No original: "gone are the days when the rules could bemade by theWest and exported to the Rest, in particular to a country with the clout and scale now enjoyed by China".

Além disso, a “reemergência de economias regionais no interior de algumas economias nacionais, como parte do processo de internacionalização e/ou em reação à mesma”, assim como a construção de um “mosaico de alianças transfronteiriças organizadas dentro e dentre regiões e continentes” são duas tendências recentes, identificadas por Jessop (2018, p.46), que apontam para essa direção.

Esses renovados ajustes podem ser observados, para citar um caso, na renegociação do Acordo de Livre Comércio da América do Norte em 2018, atual Acordo Estados Unidos-México-Canadá (no inglês *United States-Mexico-Canada Agreement* - USMCA). O novo acordo contém várias disposições que visam diretamente a contenção da China. Em um dos artigos, é explicitamente exigido que uma parte notifique as demais a intenção e informe o seu conteúdo, com antecedência mínima de três meses, de estabelecer acordos comerciais com esse Estado. Se qualquer um dos três países firmarem um acordo comercial com um "país não comercial", os outros dois poderão se retirar em até seis meses e formar seu próprio acordo comercial bilateral.

Com isso, esse dispositivo funciona como espécie de “pílula de veneno” (Lawder e Freifeld, 2018), uma vez que se coloca contra qualquer aproximação com Pequim e restringe a independência política dos países envolvidos, que não são somente México e Canadá. Naquele mesmo ano (2018) o secretário de Comércio dos EUA declarou a possibilidade de replicação dessa cláusula nos acordos com outros, como Japão e membros da União Europeia (Lawder e Freifeld, 2018). É nesse sentido que concordamos com Jessop (2018, p.47): nem sempre a base das alianças é a cooperação intergovernamental. A “partilha da soberania” e as “formas de dominação imperial ou neoimperial mais ou menos ocultas” são outros meios.

Como as duas potências têm objetivos de preservar seus diferentes regimes e interesses internos, entre os cenários futuros possíveis, na hipótese levantada por Owen (2021), isso poderá ter como consequência não a “atomização” (*atomization*) da ordem estabelecida, mas a sobreposição de duas ordens internacionais. A principal dinâmica do capitalismo descentralizado, segundo Buzan e Lawson (2014), é justamente a interação entre diferentes formas de governação capitalista concorrentes, que misturam formas autoritárias (competitiva e burocrática) com formas democráticas (social e liberal).

De um lado, Estados Unidos e a Europa poderão liderar uma “versão reduzida da ordem liberal internacional” *(reduced version of the LIO [liberal Internacional Order]*” (Owen, 2021, p. 1.416). Do outro, a China poderá comandar uma “ordem internacional autoritária-capitalista” (*authoritarian–capitalist international order*) (Owen, 2021, p. 1.416). Embora vejamos as

correlações com o evolucionismo darwiniano de forma nebulosa e critiquemos sua visão unilateral e quase romântica sobre o internacionalismo liberal comandado pelos Estados Unidos, essa hipótese tem o mérito de reconhecer, primeiro, a emergência de uma nova ordem, e segundo, que os métodos utilizados para a construção de "nichos" pelos dois Estados líderes são bem diferentes.

Outro cenário, visualizado por Roberts, Moraes e Ferguson (2019), diz respeito às possíveis "convergências nos estilos de jogo", isto é, às possíveis adaptações de ambos os lados:

> A divergência entre os dois estilos de jogo será exagerada em termos discursivos de forma que a diferença entre as duas equipes pareça acentuada. Na prática, no entanto, o estilo de jogo convergirá até certo ponto. Por exemplo, os EUA se opõem à abordagem capitalista liderada pelo Estado da China, alegando que ela cria um campo de jogo desigual entre as empresas chinesas e americanas. Mas o governo Trump está respondendo com uma versão de 'capitalismo patriótico' ao, por exemplo, pedir a Google que pense além das receitas e não se envolva em projetos como o seu aplicativo de busca censurado Dragonfly. Da mesma forma, os EUA estão condenando o plano Made in China 2025 e os subsídios estatais da China, mas muitos atores americanos também estão falando mais sobre intensificar a política industrial dos EUA e o financiamento governamental para pesquisa e desenvolvimento. (Roberts, Moraes e Ferguson, 2019).[76]

Essa perspectiva da convergência é interessante porque os seus elementos concretos podem ser capturados tanto nas medidas tomadas pelos Estados Unidos (na própria IRA e na Lei Chips citadas), como na União Europeia, conforme estudaremos no capítulo cinco. De todo modo, até que as ações se efetivem, essas são apenas tendências que podem ou não ser confirmadas. Lembramos das incertezas do caminho e de que tudo o que parece ser sólido hoje, amanhã pode se desmanchar no ar: "tudo ainda está em construção [...] Não existe uma visão alternativa competitiva e completa da ordem mundial que em breve substituirá a frágil supremacia da globalização neoliberal" (Babić, Dixon e Liu, 2022, p.9).[77]

[76] No original: "Divergence between the two styles of play will be exaggerated in discursive terms so that the difference between the two teams seems stark. In practice, however, the style of play will converge to some extent. For example, the USA objects to China's state-led capitalist approach on the basis that it creates an uneven playing field between Chinese and US firms. But the Trump administration is responding with a version of 'patriotic capitalism' by, for instance, calling on Google to think beyond revenues and not engage in projects like its censored Dragonfly search application. Similarly, the USA is condemning China's Made in China 2025 plan and state subsidies, but many US actors also talking more about ratchetting up America's industrial policy and government R&D funding".

[77] No original: "There is no fully fledged, competing alternative vision of world order that will soon replace the fragile supremacy of neoliberal globalization".

2.2.2.2 Diferentes narrativas institucionais e organizacionais

A leitura atenta de documentos de instituições como a UNCTAD, o Banco Mundial e a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) nos levam a concluir que há claras diferenças nas narrativas e proposições sobre o processo de desglobalização. A UNCTAD (2020, 2021) considera a reestruturação das redes de produção um sintoma ou efeito possível da desglobalização e uma das três estratégias para tornar empresas multinacionais resilientes, ou seja, preparadas para quaisquer perturbações (exploraremos esse tema no próximo capítulo).

O Banco Mundial, por sua vez, vê o cenário como uma ameaça ao comércio. Na sua concepção, as medidas restritivas em direção a uma menor abertura irão enfraquecer o comércio e colocar mais de 52 milhões de pessoas na extrema pobreza, especialmente na África Subsaariana (Brenton, Ferrantino, e Maliszewka, 2022). A resposta à crise, nessa linha, deveria ser dada adotando-se medidas de redução de barreiras comerciais, simplificação de procedimentos e por meio de liberalização, ações que poderiam aumentar a renda dos mais pobres em 40% e retirar 22 milhões da pobreza até 2030. A resiliência seria resultado da maior diversificação das exportações, aumento do acesso a mercados externos e integração contínua da produção em cadeias globais.

Igualmente liberal é a recomendação da ASEAN (2020, p. 13), para a qual "quaisquer restrições ao comércio, incluindo barreiras burocráticas e opções de política fiscal devem ser revisadas a fim de vincular os produtores aos mercados e consumidores".[78]

O conflito de interpretações e proposições se faz presente, também, entre organizações privadas. Larry Fink, CEO da maior gestora de fundos do mundo (BlackRock), afirmou que "no futuro próximo – e mais cedo do que se prevê – haverá uma realocação significativa de capital"[79] (The Guardian, 2020). Mas para o CEO da Maersk, o comércio não vai reverter (Financial Times, 2022).

Em resumo, as posições são distintas. Em especial nos documentos do Banco Mundial, é nítido o apelo para que o livre comércio continue sendo o *mainstream*, pois o que está em jogo são correntes ideológicas opostas, que podem ser incorporadas em projetos e impactar processos. A proteção de setores econômicos pode representar maior regulação (ao invés de desregulamentação), restrições às importações e exportações (o oposto a liberalização) e, o que

[78] No original: "Any constraints to trade, including bureaucratic hurdles and taxation policy options should be reviewed in order to link producers to markets and consumers".
[79] No original: "In the near future – and sooner than most anticipate – there will be a significant reallocation of capital."

pode ser mais preocupante, limitar as opções de mercado e reduzir a taxa de lucro do capital a partir da redução da taxa de mais-valia.

*

Em reação aos eventos expostos nesse capítulo, principalmente no que tange às últimas grandes crises (de 2008 e a desencadeada pela pandemia de COVID-19), às guerras (a comercial e as armadas) e a instabilidade e incertezas que tudo isso gera, nos questionamos de que modo tudo isso afeta os investimentos nacionais e internacionais, os modelos de negócios, as empresas e suas práticas espaciais. No próximo capítulo analisaremos algumas estratégias possíveis para a produção internacional.

CAPÍTULO 3 | NOVO PROCESSO DE REESTRUTURAÇÃO DAS GRANDES CORPORAÇÕES? POSSÍVEIS TRAJETÓRIAS DA PRODUÇÃO INTERNACIONAL NO PÓS-PANDEMIA DE COVID-19

O ano de 2020 marcou um período ímpar na história recente. A pandemia de COVID-19 representou um choque de demanda e oferta que chegou e abalou estruturas que já não estavam totalmente sólidas, é verdade, desde pelo menos a crise financeira global 2007-2008, como vimos no capítulo anterior. A globalização que acabamos de tratar, neoliberal e aparentemente forte, marcada pelo intenso fluxo de pessoas, capitais e informações, parecia ter ido longe demais.

Se comparada com as anteriores, a rigor, essa crise apresentou impulsionadores, diríamos, anormais. Em primeiro lugar porque teve como "gatilho" um vírus. Essa não foi uma crise desencadeada por descumprimento de dívidas, por superprodução ou impulsionada por bolhas financeiras, embora não se possa negar que as coisas já não estavam tão bem antes desse evento. Para Fontes (2020), essa crise econômica já estava anunciada desde a década de 1990. Só não sabíamos qual seria o "detonador" e ele foi um vírus.

Em segundo, é diferente das últimas porque não poupou Estados, regiões e classes sociais, apesar de cada extrato ter ficado exposto aos seus efeitos desigualmente e em condições de acesso aos serviços de saúde mais desiguais ainda. Definitivamente, não estávamos no mesmo barco: "o progresso do Covid-19 [teve] todas as características de uma pandemia classista, genderizada e racializada" (Harvey, 2020).

Por último, é uma crise que suscitou, mais do que todas as outras, e urgentemente, a reinvenção de um novo modo de vida político, econômico, social, de uma nova cultura de consumo, inclusive, da natureza.

O privilégio do isolamento social possibilitou àquelas e àqueles que o puderam usufruir, utilizar o tempo, esse mesmo que é perdido em horas de deslocamento seja para qual lugar, para uma volta ao mundo virtual. Em casa, diariamente fomos bombardeados com inúmeras notícias. O que foi acontecendo nos estarreceu em diversas dimensões, principalmente quando se levou em consideração, como no caso do Brasil, a combinação da crise sanitária com a crise política e a econômica.

Recuando um pouco no tempo, recordamos que em 1918 o mundo já havia experimentado outra pandemia, que também foi global e que matou milhares de pessoas, a da gripe espanhola. Mas em comparação com 2020, há diferenças substanciais, como destacado por Patterson e Pyle (2019).

A começar por onde surgiu, por qual meio o vírus circulou e pelo contexto de guerra mundial naquele momento passado. Ao contrário da COVID-19, com seus primeiros casos registrados na cidade de Wuhan, província de Hubei na China, a gripe espanhola teve início no meio oeste dos Estados Unidos, no Kansas (e não na Espanha, como o nome sugere), onde aparentemente o primeiro surto foi registrado no exército, em 5 de março, daí se espalhando para a população militar e civil (Patterson e Pyle, 2019).

Depois dos Estados Unidos, a gripe chegou a França (novamente através das tropas estadunidenses, por meio de navio) no início de abril; em Portugal e na Espanha, em maio; e na Alemanha, Escandinávia e a Grã-Bretanha, em junho. Romênia e Polônia, África Subsaariana, Índia, Austrália, Nova Zelândia e a atual Indonésia foram infectadas em seguida, nesse mesmo mês. O restante do mundo foi infectado nos meses subsequentes (Patterson e Pyle, 2019).

O mapa a seguir (Figura 6) mostra o sentido da propagação espacial do coronavírus. No dia 13 de janeiro de 2020, há exatos 15 dias após os primeiros registros de pneumonia grave na China, as autoridades tailandesas confirmaram o primeiro caso fora daquele país.

Figura 6 – Propagação global da pandemia de COVID-19

Fonte: G1, 2021. Note o sentido da propagação, de Leste para o Oeste.

Mais 15 dias depois, em 30 de janeiro, foram registrados 7.818 casos; a grande maioria (99%) ainda na China, mas além dos vários poucos casos nos países do pacífico ocidental e do sudeste asiático, já havia pessoas contaminadas nos Estados Unidos (5), Canadá (3), na França (5), Finlândia (1), Alemanha (4) e nos Emirados Árabes (4) (OMS, 2020a). Mais um pouco de tempo, em 25 de fevereiro de 2020, 50 países e territórios, de cinco continentes, já tinham casos da doença. Nessa data, a África Subsaariana era a única região sem registro (BBC, 2020).

Portanto, a propagação da COVID-19 seguiu caminho contrário ao da gripe espanhola, do Oriente para Ocidente, e a velocidade também foi muito maior. Além disso, o coronavírus não se espalhou em um contexto de guerra mundial e a gripe espanhola não se espalhou no contexto da hiperglobalização.

O maior impacto da pandemia, indiscutivelmente, foi sobre as vidas humanas. Entre 1 de janeiro de 2020 e 31 de dezembro de 2021, aproximadamente 14,9 milhões de pessoas morreram com causas associadas direta ou indiretamente à doença (Organização Pan-Americana de Saúde - OPAS, 2022). Olhando agora para uma das dimensões da vida social, a econômica, a crise resultou no maior choque desde a Segunda Guerra Mundial (De Meyer, 2020), com efeitos que equivalem aos choques de 1929 e 2008 somados (Coutinho, 2020). Todos os anos o Grupo Banco Mundial publica o relatório *Perspectivas Econômicas Globais*, e a UNCTAD, o Relatório de Investimento Mundial. Sumariamente, os dados mostraram, de um lado, a redução do consumo, da produção, do investimento, do emprego e a contração do comércio global, com efeitos ainda mais drásticos quando se tratava de países fortemente dependentes do comércio internacional, financiamento externo e turismo e, de outro, o aumento do endividamento das empresas e das desigualdades internas e entre países, tudo isso implicando na corrosão dos padrões de vida e no aumento da pobreza.

A pandemia evidenciou a fragilidade das economias lideradas pela exportação, turismo e de setores fortemente organizados em redes de produção. No decorrer do ano de 2020 e até mesmo durante o ano de 2021, jornais do mundo todo noticiaram a escassez de diversos bens, desde produtos básicos (como papel higiênico) aos essenciais à saúde humana e vitais no contexto da crise sanitária (equipamentos de proteção individuais hospitalares e produtos médico-farmacêuticos), incluindo ainda os críticos ao funcionamento da indústria em geral. Nesse último caso foi particularmente dramática a crise da indústria automobilística gerada pela falta de semicondutores. A falta de chips semicondutores, uma peça milimétrica, foi capaz de paralisar linhas inteiras de montagem e causar prejuízos bilionários (Campel e Inagak, 2021).

Como visto no capítulo um com Krugman (1995), a formação das cadeias globais de valor representou um aspecto novo na economia moderna. Vimos também, com base nos dados do Banco Mundial e da OCDE, que essas redes se expandiram abruptamente na era da hiperglobalização. O grande problema é que elas foram arquitetadas objetivando-se a extração de ganhos de eficiência, redução de custos e proximidade com os mercados, e não para transparência ou resiliência[80] (McKinsey, 2020). Com a pandemia de COVID-19, ficou claro

[80] As empresas voltadas para inovação são exceções, segundo essa fonte.

que os ganhos de eficiência e de escala do *offshore* criam riscos que muitas vezes superam tais ganhos (Lighthizer, 2020).

Sabe-se que as cadeias produtivas são, por natureza, sensivelmente vulneráveis a choques físicos, intempéries climáticas e outras situações de cunho mais político, como guerras. Veja-se, para ilustrar, que em 2011 a empresa sul coreana *Illjin Materials* comemorava a produção da primeira remessa de folhas de cobre para a *Samsung*, que encomendou essa produção porque um *tsunami* no Japão impossibilitou o abastecimento pelo seu fornecedor, o grupo japonês Mitsu (White, 2021). Outro exemplo pode ser avaliado a partir da crítica situação que a Europa ficou frente a dependência do gás russo (IEA, 2022a).

Ao marcar a interrupção dos diversos fluxos com a quebra do funcionamento normal de diversos setores, o fechamento de fronteiras e até mesmo o encerramento de algumas atividades, a pandemia expôs de maneira dramática essa vulnerabilidade estrutural (McKinsey, 2020; Miroudot, 2020; Linsi, 2021; UNCTAD, 2021). Assentados no paradigma da produção flexível, com modelos de negócios enxutos, muitas vezes *just in time*, muitas empresas sentiram as consequências de se viver com baixos estoques.

O cenário mostrou, ademais, como a manufatura global é altamente interdependente, principalmente da China. Se diante de uma crise global a resposta de quem detém o monopólio dos ativos mais importantes à produção de determinados bens e serviços críticos for protecionista (por exemplo, através de restrições à exportação, da imposição de altas taxas comerciais ou do aumento colossal dos preços frente a uma alta demanda), e se quem é dependente dessas importações não possuir cadeias de produção resilientes, capazes de resistir e sucumbir com agilidade ao choque, o resultado será uma catástrofe desmedida.

Em reação a esse cenário, alguns governos nacionais começaram a manifestar certa preocupação com o livre comércio e com as dependências, afinal a pandemia expôs também a urgência da garantia da segurança do abastecimento de setores sensíveis. Por exemplo, Scott Morrison, então primeiro-ministro da Austrália, disse ao parlamento australiano que, a despeito do comércio aberto ter sido essencial à prosperidade secular da Austrália, era hora de examinar cuidadosamente sua soberania econômica doméstica (Smyth, 2020). Outros, como o governo japonês, foram mais pragmáticos e ofereceram financiamento para custear as despesas de relocalização das empresas que quisessem sair da China e voltar para lá ou se transferissem para outro país asiático (Elia *et al.*, 2021).

É certo que estratégias *backshoring* são anteriores à pandemia.[81] Recordamos que Donald Trump (2017-2021) declarava de forma muito aberta a sua intenção de repatriar as plantas e os empregos industriais estadunidenses. No entanto, a pandemia adicionou combustível novo ao mostrar a importância de que as economias tenham estruturas de produção resilientes, sobretudo no que tange aos setores estratégicos: saúde, segurança, energia e alta tecnologia.

Após esse preâmbulo que diz respeito a um dos eventos geoeconômicos mais importantes deste século, neste capítulo apresentaremos algumas opções estratégias desenhadas para os agentes econômicos produtivos seguirem no contexto da pandemia de COVID-19, na tentativa de contornar seus efeitos econômicos na produção e no território, garantir a resiliência das organizações que operam em redes de produção transfronteiriças e reduzir as dependências de terceiros. Veremos que todas essas proposições coincidem, no longo prazo, com as possíveis trajetórias de reconfiguração da produção internacional, tratadas no Relatório de Investimento Mundial de 2020 da UNCTAD.

3.1 OPÇÕES ESTRATÉGICAS PARA A RESILIÊNCIA DAS CADEIAS GLOBAIS DE PRODUÇÃO

Diante de um choque da proporção da última pandemia, fica o questionamento do que fazer para garantir a resiliência das cadeias de produção globalizadas. Com base em Miroudot (2020, p.2), resiliência pode ser definida como "a habilidade para retornar às operações normais durante um período de tempo aceitável, após uma interrupção".[82] Quanto mais resiliente, maior a capacidade das empresas e das redes retornarem às operações normais em um menor período. Como previu Javorcik (2020) ainda no início da pandemia, a resiliência tornou-se a nova palavra da moda.

A UNCTAD (2021) identificou algumas opções estratégicas para a melhoria da resiliência das cadeias das empresas multinacionais, que juntas, formam três pilares: 1. "reestruturação da rede de produção*"*; 2. "soluções de gestão de riscos"; e 3. "medidas de melhoria da sustentabilidade". O primeiro, reestruturação da rede produtiva, diz respeito ao

[81] A primeira decisão política em relação a *backshore* foi tomada no governo Obama com o "*Blueprint for an America Built to Last*"; depois, em 2013, iniciativas nesse sentido ocorreram na França e República da Coreia; em 2014, no Reino Unido; e em 2019, em Taiwan. Esses programas envolveram incentivos financeiros (tais como empréstimos e financiamentos dos custos de realocação), incentivos fiscais e suporte técnico e foram voltados aos setores de saúde e alta tecnologia. Mas não tiveram resultados substanciais, duraram pouco, e em alguns casos, como na Coreia, foram pouco atrativos, o que resultou numa baixa adesão (Elia *et al*., 2020).

[82] No original: "the ability to return to normal operations over an acceptable period of time, post-disruption"

redesenho das *CGVs* em direção ao *reshoring*, *nearshoring* e diversificação, conceitos que serão esclarecidos adiante. O segundo se refere à busca da resiliência por meio de instrumentos de planejamento e gestão de riscos (através, por exemplo, do monitoramento dos eventos, da flexibilidade operacional e logística e de planos de contingência) que levem as empresas a se fortalecerem para resistir aos choques. Não há realocação industrial dos ativos físicos nesse caso, mas é uma estratégia menos eficaz quando se trata de riscos geopolíticos e competitividade. E o terceiro considera a prática de negócios sustentáveis, que prioriza investimentos alinhados com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Logo, são estratégias que vão desde a reconfiguração global das redes até a mudanças internas e de paradigma, que remetem não somente à recuperação das cadeias no pós-crise, mas à mudanças mais fundamentais no sistema internacional de produção. Aquela a ser utilizada dependerá do custo/benefício do peso que as empresas queiram dar à eficiência e a resiliência, das pressões e intervenções políticas e das complexidades do tipo de CGV envolvida, mais ou menos intensiva em capital ou em trabalho (UNCTAD, 2021). A seguir vamos analisar três dessas opções, a reestruturação da rede produtiva, a diversificação e a sustentabilidade.

3.2 O *RESHORING* COMO FERRAMENTA POLÍTICA

Reshoring e *nearshoring* são estratégias locacionais correspondentes ao recuo das CGVs, ao redesenho das redes de produção com o objetivo de encurtar seu comprimento e confinar domesticamente e/ou regionalmente a fabricação e a base de fornecedores. O intuito é simplificar o processo produtivo e reduzir a fragmentação e a dispersão geográfica para que a interdependência e a complexidade das cadeias sejam limitadas. Espera-se que as multinacionais tenham maior controle de suas operações no exterior e as CGVs altamente integradas em redes de produção fiquem menos expostas a riscos sistêmicos e aos efeitos cascata (UNCTAD, 2020, 2021).

Em termos metodológicos, é preciso esclarecer o significado dessas palavras. O conceito de *reshoring* reúne outros dois: *backshoring* (também encontrado na literatura como *onshore*) e *nearshoring*. O *backshoring* é definido como a reconcentração de partes da produção localizadas no exterior para o país de origem da empresa[83] (Kinkel & Maloca, 2009). Se essa reconcentração for para um país próximo, tratar-se-á de *nearshoring.* O *reshoring* abrange esses

[83] No original: "re-concentration of parts of production from own foreign locations as well as from foreign suppliers to the domestic production site of the company".

dois movimentos, portanto, refere-se à iniciativa de trazer de volta estruturas industriais seja "para casa", seja para um país perto do país de origem.[84] Desse modo, é um conceito essencialmente territorial. Com efeito, políticas que incentivem essas estratégias podem conduzir a uma reestruturação geográfica da produção.

Na literatura recente sobre o impacto da pandemia de COVID-19, alguns autores acreditaram que veríamos a reconfiguração das CGVs e as redes globais se tornarem mais regionalizadas (Barbieri *et al*., 2020; Enderwick & Buckley, 2020). Na visão de Elia *et al.* (2021, p.69), "é provável que as CGVs sejam parcialmente reconfiguradas e recombinadas em cadeias de valor regionais (CVRs) e/ou cadeias de valor domésticas (CVDs)".[85] Mesmo escritos durante a crise, esses estudos consideram as mudanças na natureza da globalização, a desaceleração do comércio e do investimento anterior, o aumento do protecionismo, fatores tecnológicos, o aumento do custo da mão de obra e o fortalecimento do comércio regional, e não os casos isolados de realocação da produção.

De fato, o regionalismo nesses moldes pode se tornar uma alternativa válida e realista para a construção da resiliência local, segundo a UNCTAD (2020). Tal processo seria resultado da replicação das cadeias globais na escala regional ou do crescimento da produção internacional em base regional. Por características relacionadas ao bem produzido, e devido a pressões protecionistas, as indústrias mais propensas à regionalização são as de alta tecnologia (indústrias de máquinas e equipamentos, eletroeletrônicos e automotiva) e intensivas em CGVs (*e.g*., farmacêutica e vestuário). Menos propensas são aquelas que possuem um vínculo com certos lugares (tais como indústrias de processamento e intensivas em recursos minerais), seja para acesso a matéria-prima ou devido às especificidades de mercado. O ambiente político e a automação são os maiores impulsionadores dessa regionalização, uma vez que, segundo os defensores da automação, a utilização de robôs substituiu a vantagem que outrora motivou as empresas ao *offshoring*: a arbitragem de custos de mão de obra, isto é, a redução do componente custo da força de trabalho (UNCTAD, 2020).[86]

Todavia, essas análises falham ao caírem no "mito da globalização" (O'Neil, 2022). À medida que foram para o exterior, as empresas regionalizaram mais do que globalizaram.

[84] Conforme escreveu Barbieri *et al.* (2020), o *reshoring* pode envolver setores inteiros, mas também setores específicos da cadeia de valor.
[85] No original: "GVCs are likely to be partially reconfigured and recombined into regional value chains (RVCs) and/or domestic value chains (DVCs)".
[86] Para uma crítica a essa perspectiva, ver Antràs (2020).

> É certo que o comércio global cresceu mais de onze vezes desde 1980, com cerca de 22 trilhões de dólares em bens e serviços atravessando fronteiras a cada ano. Ainda assim, esta expansão comercial internacional não foi tão profunda ou generalizada como a maioria imagina. Aprofundando-se, apenas cerca de duas dezenas de nações aproveitaram a abertura do mundo para transformar verdadeiramente as suas economias, duplicando ou mais o comércio em percentagem do PIB. Em contraste, quase 90 nações viram as trocas internacionais estagnarem ou se tornarem uma parte menor das suas economias globais – quando desglobalizaram. Acrescente a isso o fato de que essas exportações aceleradas vão e as importações vêm de lugares mais próximos do que normalmente se entende. O produto médio vendido internacionalmente viaja menos de 3.000 milhas, não muito mais do que a distância entre Nova York e a Califórnia (O'Neil, 2022).[87]

O'Neil (2022) argumenta que empresas grandes, como a Boeing, e entre as quais poderíamos citar o exemplo da Apple novamente, que adquirem peças no mundo todo são pouco representativas. A maioria das empresas que se expandiram para o exterior, o fizeram para um país vizinho. Tal asserção fica muito clara quando se observa a dinâmica comercial intrarregional na Europa e na Ásia. Mais da metade do comércio na Ásia é realizado na própria região, enquanto na Europa essa proporção chega a dois terços. A regionalização do comércio nesses lugares deu impulso competitivo às suas nações e, inclusive, uma vantagem sobre a América do Norte, que tem a participação em 40% (O'Neil, 2022).

Os resultados de uma pesquisa publicada pelo McKinsey Global Institute (MGI) no ano de 2019 (Lund *et al.*, 2019), portanto, antes da pandemia, também apontam para essa direção. A maior regionalização das CGVs, em especial na Ásia e na UE, e destacadamente nas cadeias de valor de inovações globais, representava uma mudança estrutural.

Desse modo, as interpretações que visualizam a desglobalização na perspectiva da dualidade entre global-regional desconsideram o caráter multiescalar e dinâmico das redes globais, isto é, desconsideram que a produção é, também, regional e local (Butollo & Staritz, 2022), que a dinâmica espacial e temporal da globalização é moldada na interação entre espaço de fluxos e lógicas territoriais (Jessop, 2018) e que as redes econômicas não operam independentes ou fora de um plano territorial institucionalizado (Swyngedouw, 2018).

[87] No original: "To be sure, global trade has grown over eleven fold since 1980, some $22 trillion in goods and services now crossing borders each year. Still, this international commercial expansion hasn't been as deep or widespread as most imagine. Drill down and only about two dozen nations took advantage of the world's opening to truly transform their economies, trade as a percentage of GDP doubling or more. In contrast, nearly 90 nations saw international exchanges stagnate or become a smaller part of their overall economies — if anything they deglobalized. Add to this, these ramped up exports go and imports come from nearer by than commonly understood. The average internationally-sold product travels less than 3,000 miles, not much more than the distance between New York and California. Sure, some well known companies source parts from all over the world: Boeing boasts suppliers across 58 countries. But only a handful of companies live up to the "global" hype. A study of 365 prominent multinationals found that just 9 have truly conquered the world (measured by sales). Many, when they expanded abroad, did so mostly next door".

Isso faz com que seja preciso estarmos atentos à *causalidade* entre reorganização territorial da produção na escala regional (supranacional) e pandemia. Ainda que a resiliência das CGVs tenha recebido atenção maior na política industrial e no planejamento das empresas, a pandemia de COVID-19 deve ser vista mais como um *acelerador* de tendências (e aqui se inclui também a digitalização e a preocupação com as questões ambientais) do que como um gatilho. As diversas interrupções anteriores que essas cadeias já enfrentaram e o risco premente de novas, o aumento dos salários em países outrora com grandes exércitos de mão de obra extremamente barata quando comparado aos centrais, dos custos de transporte, a rapidez com que os consumidores querem receber suas mercadorias e o aumento de políticas protecionistas reforçarão ainda mais a importância da escala regional no futuro. Ao final, "se os EUA quiserem continuar a ser uma potência econômica, competindo com a Ásia, a Europa e outros países pelos consumidores, empresas e indústrias globais", concluiu Shannon O'Neil (2022), "não poderão avançar sozinhos. Ele precisa de seus vizinhos".[88] O estreitamento de laços com Canadá e México podem trazer muitos benefícios nessa direção, na visão dessa autora.

Depreendemos, pelo exposto, que todos esses acontecimentos são anteriores à crise e não se deve a processos de *reshoring.* Nesse ponto, é preciso abrirmos um parêntese. Um estudo publicado em março de 2021, encomendado pelo Comitê de Comércio Internacional do Parlamento Europeu (Raza *et al.*, 2021), afirmou que mesmo tendo crescido após a pandemia, especialmente nas indústrias de alta tecnologia, o *reshoring* ainda permanecia um fenômeno limitado, com poucos efeitos sobre o emprego e sobre a proteção da produção doméstica. Três anos depois, nos questionamos se os discursos nacionalistas e xenofóbicos de Donald Trump, bem como os investimentos mais recentes na reindustrialização comandados por Biden, produziram algum efeito concreto.

Uma matéria publicada na *Bloomberg* em julho de 2022 destacou que o *reshoring* estava deixando de ser apenas conversa de CEOs e se transformando em ação nos Estados Unidos. Segundo essa fonte, a construção de novas fábricas nesse país aumentou 116% em 2021. Tanto a *Bloomberg* quanto a BBC (2022) informaram que empresas como a *Intel*, a *Taiwan Semiconductor Manufacturing* e a *Toyota North America* já haviam iniciado a construção, enquanto outras, como a *General Motors*, anunciaram os investimentos. Embora nem tudo seja resultado de *reshoring* (inclui também expansão da capacidade), tal número apontava para uma reavaliação da exposição aos riscos.

[88] No original: "If the U.S. wants to remain an economic powerhouse, competing with Asia, Europe and others for global consumers, businesses, and industries, it can't go it alone. It needs its neighbors".

Nossa pesquisa não localizou o número de empresas que interromperam suas operações em um país que atuava para se relocalizar em seu de origem ou para algum vizinho. Uma fonte que traz dados sobre *reshoring*, mas somente sobre o *reshoring* nos Estados Unidos, são os relatórios da *Reshoring Initiative,* mas as estimativas são realizadas com base em anúncios de empregos e a metodologia não é clara. Diversas pesquisas realizadas por empresas de consultoria em 2020 apontaram para o aumento do *reshoring* (cf. Dikler, 2021), mas, novamente os dados são somente sobre os Estados Unidos e, por terem sido conduzidas no auge da pandemia de COVID-19, existe a possibilidade dessas percepções estarem exageradas.

O fato é que alguns países já estão se beneficiando do processo. O México tem se apresentado como uma boa alternativa para as empresas que desejam se relocalizar em um ambiente mais estável politicamente, para aquelas que desejam diversificar a base de fornecedores ou simplesmente se expandirem (Barría, 2023). Lá, até o momento em que essa tese é escrita (dezembro de 2024), as empresas não precisam pagar 25% de taxa de exportação para os Estados Unidos, o maior mercado consumidor do mundo e podem continuar explorando mão de obra barata. Segundo o ministro da economia mexicano, o IDE cresceu 12% em 2022 em relação a 2021, consequência do *boom* industrial que o país vive, comandado majoritariamente por empresas do setor automotivo. Mas ao contrário do que se possa pensar, não somente as empresas americanas têm visado esse mercado, como também as asiáticas e europeias e, na realidade, a maior procura foi registrada pelas empresas chinesas (Barría, 2023). Além do México e da Índia, o Vietnã, a Indonésia e Bangladesh são outros países que estão aproveitando as oportunidades (Atkins, 2023).

Dito isso, é importante destacarmos que a natureza do *backshoring* é contrária à forma como as multinacionais passaram a se organizar na escala internacional, conforme visto no capítulo um. As razões pelas quais isso aconteceu envolveram a busca por melhores oportunidades de valorização, mudança de paradigma tecnológico, a redução dos custos de transporte e a constituição de todo um arcabouço institucional que favorecesse a internacionalização. Se em teoria as empresas consideram reverter o *offshore*, isso diz sobre mudanças estruturais, e uma delas muito presente na literatura que revisamos está relacionada com a redução da importância dada aos custos salariais. A UNCTAD (2020, pp. 156-157) afirmou que "a automação impulsionada pela robótica avançada desempenha um papel fundamental nessa trajetória. Ao reduzir a relevância das oportunidades de arbitragem de custos de mão de obra, ela desarma o mais poderoso impulsionador da fragmentação de tarefas e do

offshoring para locais de baixo custo". [89] Segundo Lund *et al.* (2019), na atualidade, a cota do comércio de bens de um país de baixo salário em direção a um país de alto salário representa menos de 20% do comércio global.

Além de desafiar a natureza expansionista do capital, a reestruturação da rede de produção nesses termos possui uma série de complexidade, uma vez que é cara e dispendiosa. Cadeias intensivas em capital, por exemplo, são difíceis de serem realocadas porque tal ação exige investimento de centenas de bilhões de dólares em investimentos fixos (Lund *et al*., 2020). Essa não será uma solução a curto prazo, e como abordado no Relatório de Investimento Mundial de 2021, se não houver medidas políticas incentivando ou forçando a realocação dos ativos produtivos, é improvável que haja uma ampla reestruturação de suas redes impulsionada pelas multinacionais.

Soma-se a isso o fato de que as indústrias mais intensivas em CGVs, portanto, mais expostas (indústria automotiva, eletrônica, máquinas e equipamentos, têxtil e de vestuário), possuem uma série de barreiras econômicas à reestruturação por serem altamente eficientes, alavancarem economias de escala, explorarem os diferenciais de custo de mão de obra etc.

Outro ponto de vista pouco debatido é que o *reshoring* pode deixar as economias menos desenvolvidas mais vulneráveis a choques na produção regional e doméstica (Javorcik, 2020), além de afetar as perspectivas de desenvolvimento dos países periféricos engajadas nessas redes, tendo em vista que o comércio internacional impulsionou o crescimento de muitas dessas economias (Banco Mundial, 2020) que agora estão ameaçadas de passar por desinvestimento.

Trazer de volta uma indústria pode representar pouco, pois protege somente uma parte da cadeia produtiva (em geral CGVs abrangem milhares de empresas) e pode esbarrar na falta de um ecossistema com trabalhadores altamente qualificados e fornecedores especializados (Schwellnus *et al.*, 2023), em especial no caso de cadeias altamente intensivas em conhecimento.

Nem todas as cadeias podem ser realocadas; há recursos críticos que podem existir em apenas um ou dois países/regiões do mundo. Nesses casos, como já dissemos, o *friendshoring*, isto é, o estabelecimento de relações com fornecedores localizados em países aliados e parceiros, independente da distância, pode ser uma estratégia mais adequada (Coy, 2021).

Por último, por sua importância, reforçamos um aspecto já citado. Existe uma alta e generalizada interdependência dos setores manufatureiros nacionais, e a China desempenha

[89] No original: "Advanced robotics-driven automation plays a key role in this trajectory. By reducing the relevance of labour cost arbitrage opportunities, it disarms the most powerful driver of task fragmentation and offshoring to low-cost locations".

papel único no comércio global de insumos intermediários, sejam eles diretos ou indiretos (Freeman e Baldwin, 2020; Javorcik, 2020). Tanto esse país, quanto outros países asiáticos, constituem o núcleo central de muitas cadeias globais (Méndez, 2023). Além de localizarem grande número de fornecedores, ainda oferecem custos mais baixos, possuem uma alta produtividade do trabalho, apoio estatal, grande mercado e infraestrutura logística, sobretudo portuária, excelentes (Méndez, 2023). Romper essa dependência é um enorme desafio.

Para Raza *et al*. (2021, p. 9), o *reshoring* é uma "ferramenta de política econômica", um instrumento que, no entanto, "não reflete um objetivo político independente por si só, mas um objetivo a ser avaliado em relação a outros objetivos políticos específicos".[90] Referindo-se especificamente à UE, recomendam que "não deve ser uma meta política, mas um meio que pode ser instrumental para atingir os objetivos políticos existentes"[91] (p. 1), por exemplo, aumentar a autonomia estratégica aberta e melhorar a segurança no abastecimento no que tange aos bens críticos, com estrangulamentos pronunciados. Essa conclusão está baseada em experiências de outros países. Ao estudar as políticas relacionadas ao *reshoring* implementadas nos Estados Unidos, Reino Unido e Japão, concluíram que, com exceção do Japão, ao invés de políticas explícitas com esse objetivo, os formuladores têm elaborado políticas industriais, comerciais e outras com potencial de promover a manufatura doméstica ou próxima.

Diante de todos esses desafios, a diversificação pode ser uma alternativa melhor e vai em um sentido diferente, ao entender a complexidade das redes de produção como uma oportunidade para diversificar a base de fornecedores e evitar a concentração. Não se trata de mudar de lugar; antes, busca a desconcentração regional e industrial das escolhas.

3.3 DIVERSIFICAÇÃO

A diversificação é uma estratégia que implica na mudança dos processos produtivos em direção a uma produção mais distribuída geograficamente. A resiliência nesse sentido é construída não por simplificação (feita quando se queira reduzir o número de etapas de produção transfronteiriça de intermediários), mas por redundância e redução do risco via diversificação das opções (UNCTAD, 2021).

[90] No original: "does not reflect an independent policy goal in its own right but rather a measure to be assessed in relation to other specific policy goals".
[91] No original: "should not be a policy goal for the EU but rather a means that may be instrumental to achieve existing policy objectives".

Dito de outro modo, diversificar significa obter suprimentos de fornecedores diferentes. Se houver impossibilidade de comprar de algum/alguns, obtém-se de outros e a produção não paralisa. A manutenção e a potencial extensão das operações internacionais serão possibilitadas pela digitalização, que atuará facilitando a coordenação e o controle.

Essa estratégia é importante porque, conforme resultados de um estudo publicado pela OCDE (Schwellnus *et al*., 2023), quanto maior a concentração geográfica de países e empresas fornecedoras, maiores serão os efeitos adversos de um choque sobre a produção doméstica, e quando não há concentração de uma dessas dimensões, o efeito dos choques a montante é significativamente menor. Nessa perspectiva, isso acontece porque a alta concentração geográfica e industrial das empresas fornecedoras reduz as possibilidades de obtenção de insumos de fornecedores alternativos em casos de interrupção no fornecimento da região/indústria concentradora. Com base no resultado de uma simulação utilizando um modelo econométrico, a sugestão é para diversificação.

Esses argumentos são coerentes com outro estudo publicado anteriormente pelo MGI. Apesar de apenas uma pequena fração das cadeias de valor ser, ao mesmo tempo, estrategicamente importante e altamente concentrada, Lund *et al.* (2020) também advertem sobre a correlação negativa entre exposição ao risco e concentração. Esse é o caso das cadeias fortemente comercializadas e de alto valor, nas quais se incluem as de equipamentos de comunicação, de informática e eletrônica, de semicondutores e componentes. Por causa da especialização e das economias de escala, há casos em que os fornecedores podem estar concentrados em uma única região geográfica (Lund *et al.,* 2020).

De acordo com essa visão, a configuração das redes de fornecedores pode moldar a vulnerabilidade das CGVs. Há riscos nas duas vias, contudo. Considere, primeiro, as redes mais complexas, longas, com várias operações transfronteiriças. Ao contrário do que se vê na literatura corrente, a complexidade pode não ser necessariamente uma fraqueza, justamente porque fornece redundância e flexibilidade. A ideia central dos defensores da busca pela resiliência por meio de diversificação é justamente romper com a dependência de países e indústrias concentradores.

No entanto, há um lado pouco discutido: geralmente grandes multinacionais estão inseridas em ecossistemas com centenas de fornecedores nível 1, que por suas vezes compram de uma centena de fornecedores nível 2, que por seus turnos podem comprar de centenas de fornecedores de nível 3, e assim, pode envolver dezenas de milhares de empresas. Resultado disso é que tal organização pode obscurecer a visibilidade e identificação dos riscos emergentes

(Lund *et al*., 2020). Por outro lado, se a empresa decidir por poucos fornecedores (por questões de economia de escala, por exemplo) ou por produtos advindos de uma região concentrada, caso essa região concentrada passe por alguma perturbação, um choque, um conflito, poderá haver escassez crítica e paralisação de toda a cadeia que dela depende, aumentando a vulnerabilidade, ainda mais se não houver fornecedores substitutos.

Desse modo, parece que há efeitos negativos em ambos os lados. Para complicar, a despeito dessas conclusões, há evidências empíricas demonstrando efeitos contrários. Para Jain *et al.* (2021), a diversificação de fornecedores está associada, na verdade, a uma recuperação mais lenta, enquanto uma recuperação mais rápida, a relacionamentos de longo prazo com uma base de fornecedores mais estreita e concentrada. Existem várias vantagens em se abastecer com menos fornecedores, afirmaram, e elas estão relacionadas à maior alavancagem, a um melhor acompanhamento e gerência e construção de vínculos colaborativos em casos de desenvolvimento de relacionamentos relativamente profundos que levam a *trade-offs*.

Em termos práticos, a diversificação implica em que a resiliência pode ser conseguida através do reforço da capacidade produtiva de um país para que se possa lidar com a segurança de abastecimento de produtos críticos; com a expansão do número de locais de produção *offshore,* a fim de que se evite excesso de confiança ou dependência de poucos locais; pela conquista de mercados finais grandes e crescentes; e pelo fomento de parcerias com empresas de setores correlatos, não somente para produção como também para pesquisa e *marketing* (Gereffi, 2020).

Exemplo atual de um setor que diversificou sua fonte de abastecimento é o energético europeu. Em 2021, a União Europeia importou 83% do Gás Natural Liquefeito (GNL) consumido, dentre os quais 50% vieram da Rússia (Eurostat, 2023). Diante da guerra Rússia-Ucrânia, a UE aumentou seus esforços para diversificar suas fontes, e em 2022 essa participação caiu para menos de um quarto do total. Enquanto a importação do GNL russo reduziu drasticamente, as participações da Noruega, Estados Unidos, Reino Unido e de outros países aumentaram. O mesmo foi verificado quanto ao petróleo, com crescimento das importações dos Estados Unidos, Noruega, Cazaquistão, Iraque, Arábia Saudita, Líbia, Nigéria e Reino Unido (Eurostat, 2023).

As indústrias mais suscetíveis à diversificação, de acordo com a UNCTAD (2020), são as produções intensivas em CGVs e de baixa tecnologia (como as têxteis e vestuário) e os serviços de maior valor agregado (por exemplo, serviços financeiros e engenharia).

3.4 SUSTENTABILIDADE

A sustentabilidade, no conjunto das questões ambientais, tem ganhado cada vez mais espaço no debate político, nas políticas públicas e nas decisões e operações estratégicas das empresas multinacionais, se tornando cada vez mais parte constituinte das estratégias nacionais de desenvolvimento. Os últimos anos está experimentando uma nova fase capitalista; junto com a "Nova Revolução Industrial" (em resumo, junto com o avanço da robótica avançada, da Inteligência Artificial, digitalização e fabricação aditiva[92]) e com as mudanças na governança política e econômica (mais protecionismo, intervenção estatal e cooperação regional e bilateral), a sustentabilidade se soma às megatendências que configuram o futuro da produção internacional e às alavancas para melhoria da resiliência da cadeia de suprimentos (UNCTAD, 2020).

Tal enfoque advém das perceptíveis mudanças — ondas de calor, secas, inundações etc. — e nos vários alertas que informam sobre alterações climáticas. Estima-se que as atividades humanas já causaram cerca de 1,0°C de aquecimento global acima dos níveis pré-industriais. O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, 2018) apresentou os riscos associados a um acréscimo de mais 0,5°C[93] na temperatura global para os sistemas natural e humano, destacando que alguns deles (como perdas de alguns ecossistemas) são duradouros e irreversíveis.

Tudo isso coloca em risco os meios de subsistência, a segurança alimentar, o abastecimento de água, a saúde e segurança humana e, claro, o crescimento econômico. As cadeias globais de valor já enfrentaram uma série de interrupções pré-COVID-19, muitas ligadas a eventos ambientais extremos, os quais tendem a aumentar no futuro. Como observou Lund *et al.* (2020), as mudanças no meio ambiente estão aumentando a magnitude e a frequência dos choques. Na UE são perdidos em média 12 bilhões de euros por ano em decorrência de eventos extremos relacionados ao clima, segundo a Agência Ambiental Europeia (AAE, no inglês *European Environment Agency* - EEA, 2023). Nesse cenário, estratégias de mitigação e adaptação são urgentes.

Após a crise decorrente da pandemia ter afetado significativamente alguns avanços ao ter colapsado os investimentos nos setores ligados à implementação dos ODS da ONU, na

[92] Método de produção que constrói objetos tridimensionais de forma gradual, camada por camada, usando um modelo digital como referência.

[93] Além do aumento da temperatura média na maioria das regiões terrestres e oceânicas e dos extremos de calor na maioria das regiões habitadas, o painel projetou o aumento da frequência, intensidade e quantidade de chuva intensa em muitas regiões, bem como o aumento da intensidade ou frequência de secas em outras.

atualidade os pacotes de investimentos de longo prazo adotados para a recuperação das economias pós-COVID-19 têm fornecido novo impulso para o investimento nesse campo. Montantes bilionários têm sido destinados, sobretudo, para a construção de infraestrutura física, digital e verde; mitigação das mudanças climáticas, através, por exemplo, de ações voltadas às energias renováveis; alimentação e agricultura; sistemas de saúde, entre outros (UNCTAD, 2020, 2021, 2022).

Como veremos a seguir, esse é o caso da União Europeia. No entanto, evidentemente, ela não é a única a dar essa centralidade. Embora pouco deles contenham um roteiro concreto de como alcançar os ODS, e apesar dos instrumentos serem limitados e as abordagens fragmentadas, mais de 150 países adotaram estratégias nacionais de desenvolvimento sustentável ou revisaram seus planos de desenvolvimento incorporando os ODS (UNCTAD, 2022). Ainda assim, em 2021 os investimentos estavam baixos, o financiamento ignorava os países em desenvolvimento e as políticas estavam sendo implementadas com lentidão (UNCTAD, 2022).

Para algumas partes do globo, o investimento em programas verdes advém de uma necessidade, haja vista os déficits e as dependências. Por outro lado, também comparece como oportunidade. Na esteira das mudanças, o mercado de investimento sustentável com foco em setores ou temas ligados ao *Environmental, Social and Corporate Governance* (ESG) e aos ODS está se expandindo, mais nos países desenvolvidos e pouco nos emergentes. Prova disso é o crescimento do número de produtos financeiros ligados a esses temas, assim como a grande quantidade de novos fluxos de capital e iniciativas (UNCTAD, 2021, 2022). As oportunidades atraem cada vez mais fundos de sustentabilidade e fundos em geral, que adotam a sustentabilidade como critério de investimento.

*

Neste capítulo foi visto que as múltiplas interrupções e escassez observadas durante a pandemia de COVID-19 expuseram uma série de contradições e vulnerabilidades, especialmente no que diz respeito à organização territorial das estruturas de produção que operam na escala internacional. Embora tais interrupções não sejam inéditas, esse evento destacou a necessidade de que estratégias para aumentar a resiliência das cadeias de produção e, em adição, tornar as economias mais competitivas, fossem repensadas. Discorremos sobre as estratégias de *reshoring*, diversificação e sustentabilidade. Com base na literatura recente sobre

o assunto, apresentamos as definições (tanto conceituais quanto práticas), complexidades, os desafios e algumas implicações na economia e no território.

Para complementar essa análise, no capítulo seguinte vamos investigar como essas estratégias estão sendo incorporadas na nova estratégia industrial da União Europeia. Qual(is) dessas opções a nova política industrial europeia está inclinada a seguir é uma das questões principais a serem investigadas. Para a escala mundo, entretanto, não temos ainda um modelo definido. Portanto, como observou o geógrafo Ricardo Méndez no seu livro recente (2023), não sabemos qual será o futuro do atual modelo produtivo.

CAPÍTULO 4 | O RETORNO DA POLÍTICA INDUSTRIAL E A UNIÃO EUROPEIA NA NOVA ORDEM GEOECONÔMICA: NOVOS DISCURSOS, VELHAS TENSÕES

Nesse capítulo iniciaremos uma fase de exposição da pesquisa que tenta capturar como os eventos discutidos no capítulo dois — crise de 2008, crise do neoliberalismo, ascensão chinesa, desglobalização, crescimento do protecionismo e interação entre diferentes formas de governação — e as tendências para a reconfiguração da produção internacional apresentadas no capítulo três têm impactado a construção de políticas, em especial as industriais, na União Europeia.

Sua leitura será complementada com a nova estratégia industrial e os novos instrumentos de política industrial, comercial e de investimento, tema do capítulo cinco, que possui, digamos, um caráter mais concreto (foco na ação). Por aqui, antes de mergulharmos nas políticas e estratégias de fato, o objetivo é mostrar os impactos no discurso (foco na narrativa).

Nas páginas anteriores, afirmamos que estamos em fase de profundas transformações na esfera geoeconômica e geopolítica, fruto de eventos do nosso tempo (século XXI). Tratamos sobre crises, sobre as mudanças no comércio exterior, apresentamos a noção de desglobalização, a emergência de uma nova ordem geoeconômica e dedicamos especial atenção aos desenvolvimentos políticos dos Estados Unidos e da China. Nessas grandes economias, como visto, as reações são expressas tanto discursivamente — seja através de falas em comícios, convenções, reuniões, cúpulas e entrevistas na mídia —, seja em documentos oficiais e até mesmo em redes sociais, um meio que o atual presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, não raro recorre; quanto em termos práticos, com a aplicação de regras e de um novo aparato jurídico.

A partir desse momento, nosso ponto de ancoragem é a União Europeia, por razões justificadas da Introdução desse trabalho. A questão central que nos direciona de agora em diante é entender como a UE está sendo perturbada e como ela está contrarrreagindo a esse contexto.

Um dos modos como faremos essa inserção é através do estudo da nova política industrial, formalmente designada Nova Estratégia Industrial Europeia (CE, 2020b, 2021d). Política industrial (PI) e autonomia estratégica aberta são os dois conceitos-chaves nessa parte. Conforme já destacado, mesmo que uma estratégia não seja efetivamente implementada, ela revela as metas, os propósitos e os interesses dos agentes envolvidos, os recursos necessários para sua realização e até a forma como será articula politicamente e economicamente. Além disso, como as transformações estão em curso, muitas vezes os objetivos, as intencionalidades

e os interesses não estão materializados ainda, fator que limita as opções de investigação em bases mais empíricas.

Tendo isso em vista, a argumentação será introduzida de modo a situar os desenvolvimentos da UE no quadro das transformações mais amplas na escala internacional. Pensando nisso, a seção a seguir (4.1) apresentará algumas definições de política industrial (daqui adiante, por vezes designada PI) e dados atualizados sobre sua dinâmica internacional no pós-pandemia de COVID-19.

A partir da seção 4.2, a escala de análise é alterada e o foco passa a ser, efetivamente, a UE. Regredindo ao pós-Segunda Guerra Mundial, faz um resgate histórico da PI europeia com o propósito de identificar as circunstâncias em que a atuação do Estado e da coordenação supranacional se fizeram presentes, os setores selecionados e os instrumentos utilizados, para que, em comparação com os atuais, possamos verificar possíveis mudanças. Tem a intenção, portanto, de mostrar menos a evolução histórica e mais a variação das formas de intervenção estatal em diferentes momentos.

As seções 4.3 e 4.4, por suas vezes, voltam ao presente e abrem os debates contemporâneos. Após demonstrarmos que a PI regressou na maiores economias e vermos como ela tem sido tratada historicamente na União Europeia, o debate sofre um salto ao abordar os novos objetivos estratégicos (definidos pós-2019) em tempos da proclamada busca pela autonomia estratégica aberta, a nova narrativa que tenta traduzir a abordagem recente da UE para lidar com as transformações geopolíticas e geoeconômicas em curso. A seção 4.5 fecha o capítulo com considerações gerais.

4.1 POLÍTICA INDUSTRIAL: DEFINIÇÕES E TRAJETÓRIA RECENTE

Existem diferentes interpretações sobre o que é ou o que compreende uma política industrial e, algumas delas, surpreendem pela amplitude do escopo. Nas definições a seguir será visto que, a depender da perspectiva, políticas industriais não são voltadas somente para a indústria e que elas podem se sobrepor ou até mesmo incorporar outros tipos de política, como a comercial, a regional e a tecnológica.

A partir da literatura referenciada nos parágrafos seguintes, é possível inferir também que esse é um tema longe de ser consensual na economia. Há aqueles que defendam o seu uso, muitas vezes apoiando-se nas experiências compreendidas como bem-sucedidas do leste asiático, mas há quem seja contra, muitas vezes utilizando as experiências, em seus pontos de vista malsucedidas, das políticas de substituição de importação. Nas palavras de Juhász, Lane

e Rodrik (2023, p.2), "existem poucas políticas econômicas que geram mais oposição automática por parte dos economistas do que a política industrial".[94] Sendo mais específico, segundo Pelkmans (2006, p. 46), "há uma grande confusão sobre o que é a política industrial, superada apenas pela confusão sobre o que pode ser a política industrial europeia".[95]

4.1.1 As diferentes definições de política industrial

Como destacado na Introdução, Juhász, Lane e Rodrik (2023, p.4) definem política industrial como "aquelas políticas governamentais que visam explicitamente a transformação da estrutura da atividade econômica na prossecução de algum objetivo público".[96] Esse objetivo pode ser estimular a inovação, a produtividade, o crescimento da economia, mas, também, a promoção da transição climática, de regiões atrasadas, das exportações etc. Embora tradicionalmente tais políticas se concentrem no incentivo de setores manufatureiros chaves (como a siderurgia, construção naval, automobilística, aeronáutica e semicondutores), essa é uma definição "aberta", pois inclui, além da indústria, os serviços e alguns tipos de P&D. E a despeito de possuírem formas variadas, uma característica comum é a criação de incentivos para que o setor privado atue em conformidade com a direção desejada da mudança estrutural. Os subsídios são a forma mais clara, mas a lista inclui muitos outros tipos, que vão desde as proteções de importações e exportações ao fornecimento de bens públicos, a terra por exemplo (Juhász, Lane e Rodrik, 2023).

Outra definição ampla é a de Criscuolo *et al.* (2022), para os quais a política industrial engloba todos os instrumentos destinados a melhorar estruturalmente o desempenho de todo o setor privado nacional, não se concentrando, necessariamente, na indústria transformadora. Nessa formulação, com o objetivo de melhorar o desempenho do setor privado, a PI deve "andar de mãos dadas" com políticas de outros domínios, como a comercial, a fiscal, de concorrência e de investimento. As políticas macroeconômicas não são políticas industriais, advertem, porque abordam o ciclo econômico, e não o desempenho do setor privado. No entanto, ao contribuírem para a resiliência e produtividade das empresas, estão intimamente ligadas.

[94] No original: "There are few economic policies that generate more kneejerk oppositon from economists than industrial policy".
[95] No original: "There is a great deal of confusion about what industrial policy is, only surpassed by the confusion about what *European* industrial policy might be".
[96] No original: "We define industrial policies as those government policies that explicitly target the transformation of the structure of economic activity in pursuit of some public goal".

Na definição de James Peck (2006, p.37), "a política industrial preocupa-se com um aspecto da indústria como objetivo e, por vezes, como instrumento".[97] Embora aparentemente essa proposta seja mais específica, isso se perde quando o autor considera as "políticas mais amplas do lado da oferta [que] também podem ter (a produtividade da) indústria como um dos objetivos"[98] (p.37), do mesmo modo, uma política industrial: "a política regional muitas vezes tenta usar a indústria como um instrumento para aumentar o emprego regional; nesse sentido, também é uma política industrial"[99] (Peck, 2006, p.37).

Um autor que também considera a política industrial imbricada com políticas de outros segmentos, mais especificamente com a política tecnológica, é Geoffrey Owen (2012). Políticas industriais, na sua visão, são "medidas adotadas pelos governos para obter resultados industriais diferentes daqueles que ocorreriam se os mercados fossem deixados a operar livremente".[100] Como a política tecnológica também visa a melhoria do desempenho industrial, sugere que ambas sejam tomadas em conjunto.[101]

Por último, Evenett *et al*. (2024, p.6) definem política industrial como "qualquer intervenção governamental direcionada a desenvolver ou apoiar empresas, indústrias ou atividades econômicas domésticas específicas para alcançar objetivos nacionais econômicos ou não econômicos (por exemplo, segurança, sociais ou ambientais)".[102] Nessa abordagem, as "novas políticas industriais" são aquelas correspondentes ao emergente e crescente conjunto de metas e objetivos para além dos mais tradicionais.

Uma distinção importante para a compreensão dos direcionamentos das intervenções políticas presente nessa literatura é aquela realizada entre política industrial vertical (também denominada de setorial, específica, direcionada ou estrutural) e política industrial horizontal.

Política industrial vertical diz respeito às políticas orientadas para determinadas empresas e/ou setores, selecionados com a finalidade de melhorar seus desempenhos e posições relativas (Peck, 2006). A escolha de uma indústria ou empresa específicas é baseada no

[97] No original: "Industrial policy is concerned with an aspect of industry as an objective, and sometimes as an instrument".
[98] No original: "Broader supply-side policies also may have (the productivity of) industry as an objective among others".
[99] No original: "Regional policy often attempts to use industry as an instrument for boosting regional employment; it is in this sense an industrial policy too".
[100] No original: "measures taken by governments to bring about industrial outcomes different from those that would result if markets were allowed free rein".
[101] Essa asserção é importante na medida em que alguns trabalhos localizam os primeiros movimentos em direção a uma política industrial a nível europeu considerando-se os projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação compartilhados por pelo menos dois Estados-membros.
[102] No original: "any targeted government intervention aimed at developing or supporting specific domestic firms, industries, or economic activities to achieve national economic or noneconomic (e.g., security, social, or environmental) objectives".

princípio dos "vencedores", isto é, visando aquelas em que as autoridades responsáveis veem grande potencial, ou dos "perdedores", aquelas que estão em dificuldade (Peck, 2006). A título de ilustração, a partir de 1950, no Brasil, as indústrias "pesadas" (química, mecânica e elétrica), de material de transporte e construção naval foram alvos de ações específicas destinadas aos seus desenvolvimentos (Suzigan, 1996), uma clara opção pela política industrial vertical.

Incentivar o desenvolvimento de indústrias incipientes com a esperança de que, com o apoio estatal, elas se tornem rentáveis e competitivas internacionalmente; apoiar a reestruturação e modernização de indústrias consideradas importantes devido ao seu papel como grandes empregadoras ou exportadoras, ou devido às suas conexões com a defesa nacional, ou porque produzem tecnologia que será aplicada em outros setores da economia; promover a formação de campeões nacionais por meio de fusões incentivadas pelo governo e resgatar empresas falidas são as principais razões para o uso dessa política (Owen, 2012).

Por sua vez, políticas industriais horizontais são políticas industriais gerais no sentido de não visar uma (ou um conjunto específico de) empresa e/ou um setor, mas afetar a todos sem distinção. Conforme explica Peck (2006), elas podem atuar influenciando o quadro jurídico e institucional e, ainda, modificar a tecnologia e os mercados. Tem como objetivo a promoção do progresso técnico — através do apoio a inovação, com investimento em P&D ou difusão de técnicas já existentes — e o impulsionamento da acumulação de capital das indústrias por meio de incentivos ou empréstimos a juros baixos. Esse último pode incluir, por exemplo, a baixa taxação sobre lucros e a regulação dos preços dos fatores de produção, como água e energia (Peck, 2006).

4.1.2 A política industrial pós-2020 e as diferentes percepções sobre o seu ascenso

Uma análise do retorno das políticas industriais no contexto pós-2020 pode ser encontrada em Evenett *et al*. (2024), autores que desenvolveram a metodologia[103] do Novo Observatório de Política Industrial (no inglês *New Industrial Policy Observatory* - NIPO). De 1 de janeiro de 2023 a 31 de dezembro de 2023, o observatório registrou mais de 2.500 "novas políticas industriais" em todo o mundo, conforme a definição anterior. Os pontos a seguir resumem os principais resultados dessa pesquisa. Embora não nos debrucemos sobre os seus

[103] Para saber a metodologia utilizada para a coleta de dados, sugerimos a leitura do artigo na íntegra. Grosso modo, utilizam dados do *Global Trade Alert* (GTA), uma base que registra intervenções estatais sobre o comércio, o investimento estrangeiro e migração da força de trabalho. A essa base são aplicados critérios específicos e extraídas as PIs. O monitoramento abrange 75 jurisdições, das quais 45,3% são economias avançadas e o restante, 54,7%, economias em desenvolvimento. Essas jurisdições representam 94% do PIB global.

significados por não ser o foco do capítulo, tais dados oferecem um panorama atualizado sobre essa dinâmica que muito temos mencionado.

- Mais de 70% das iniciativas monitoradas são enquadradas na categoria das que distorcem o comércio, sendo os subsídios aos produtores internos o instrumento mais utilizado. Cerca de 21% das importações globais estão sendo afetadas pelas novas medidas;
- Juntos, Estados Unidos, China e União Europeia são responsáveis por quase metade das medidas (48%), indicando que as PIs têm se concentrado nas maiores economias;
- Há diferenças substanciais entre economias desenvolvidas e em desenvolvimento na escolha dos principais instrumentos utilizados. Enquanto as economias em desenvolvimento optam por benefícios fiscais, empréstimos estatais e injeções de capital, as economias desenvolvidas têm utilizado mais subvenções financeiras diretas, empréstimos e auxílios estatais. As economias em desenvolvimento tendem a recorrer mais frequentemente a restrições comerciais sobre importações e exportações;
- China, Índia e Rússia são os países que mais recorrem à restrição de exportação. A Europa, a Ásia Central e a América do Norte recorrem a subsídios internos em uma maior proporção se comparadas com outras regiões. Os países de baixo rendimento (inclui Ásia-Pacífico, a América Latina e Caribe e o Sul da Ásia) recorrem mais às barreiras de importação;
- Uma alta concentração de exportação (*a high export concentration*) possui correlação positiva com o número de PI adotadas, o que aponta para o seu uso para a diversificação da economia;
- As principais motivações declaradas para o uso da PI envolvem, respectivamente, as preocupações com a competitividade estratégica (representa 1/3 das medidas rastreadas e tem como principal instrumento de abordagem os subsídios internos), as alterações climáticas (28%) e a resiliência das cadeias de abastecimentos (15%). Uma a cada cinco medidas tem como motivação a segurança nacional e as tensões geopolíticas;

- No início de 2023, o setor mais visado foi o de produtos médicos. No entanto, logo foi superado pelo setor de produtos de dupla utilização militar/civil[104] e por produtos de tecnologia avançada, como a hipocarbônica, semicondutores e seus componentes essenciais a montante, como minerais críticos;
- Os setores consolidados parecem ser alvos mais comuns das intervenções governamentais;
- As medidas de PI estão associadas a uma série de fatores que não estão claramente ligados com falhas de mercado. A retaliação é um caso;
- A relação entre PI e a Economia Política é vista em diferentes situações: em países prestes a realizar eleições, com altas taxas de exportação, níveis mais baixos de dívidas soberana e que vem registrando perda de competitividade, os governos tendem a recorrer mais frequentemente às medidas.

Esses resultados convergem em muitos aspectos com as conclusões de Juhász *et al.* (2023). Utilizando uma metodologia[105] que abrange um período maior de análise (2010-2020), reafirmam que a política industrial está em ascensão, que os países com rendimentos mais elevados são os que mais tem utilizado tais medidas, que a política industrial contemporânea tende a assumir a forma de subsídios e medidas de proteção às exportações, que a maioria são direcionadas para empresas específicas[106] e que existe uma correlação positiva entre PI e vantagem comparativa, isto é, em geral, as indústrias que recebem apoio já estão bem estabelecidas no mercado internacional.

Um dado comum a essas fontes e que nos chama a atenção, como já exposto em um dos pontos, é a distribuição territorial desigual dessas políticas. A ascensão das PIs não é a realidade para a maioria dos países; na verdade, são poucos (e os mais ricos) que respondem pela maior parte.[107] As implicações que isso possa ter no acirramento das disparidades e no desenvolvimento geográfico desigual é uma questão de pesquisa em aberto. Mas está claro

[104] "Os produtos de dupla utilização são bens e tecnologias que podem ser utilizados tanto para fins civis como militares, incluindo produtos que podem auxiliar no fabrico [fabricação] de armas nucleares ou outros engenhos explosivos nucleares" (Jornal Oficial da União Europeia, 2009, p.3).
[105] Assim como Evenett *et al*. (2024), Juhász *et al.* (2023) também utilizam dados do *Global Trade Alert* (GTA). Para saber como os autores extraíram as políticas industriais, sugerimos a leitura do artigo na íntegra.
[106] Majoritariamente visando indústrias pesadas e de alta tecnologia.
[107] Na pesquisa de Juhász *et al*. (2023) são Alemanha, Japão, surpreendentemente (e como exceção) o Brasil em terceiro lugar, EUA e Canadá.

desde já que elas podem afetar os níveis de competição no mercado internacional e, portanto, os diferentes níveis de inserção.

Para fecharmos essa seção, dedicamos algumas linhas para investigarmos o que a ascensão dessas políticas pode representar em termos econômicos e políticos, para além da questão geográfica problematizada anteriormente. Alertamos ao leitor que esse entendimento é crucial para a compreensão das tensões em torno do conceito de autonomia estratégica aberta da União Europeia, tema da seção 4.4. É importante também para entendermos por que as principais instituições liberais (FMI, OMC, OCDE e Banco Mundial) possuem um forte posicionamento contrário à adoção de políticas industriais e sugerem a redução do seu uso.[108]

O argumento comum da perspectiva liberal é que as PIs são custosas; podem levar a falhas governamentais, tais como má alocação de recursos e corrupção; podem desencadear retaliações de outros Estados, enfraquecendo o comércio multilateral e ser altamente prejudicial para os países em desenvolvimento[109] (Irwin, 2023; Ilyina, Pazarbasioglu e Ruta, 2024; Rotunno e Ruta, 2024). O setor privado é visto como competitivo, dinâmico e inovador, ao contrário do setor público, que é burocrático e não possui a capacidade de intervir com sabedoria nas falhas de mercado, que somente o próprio mercado poderia resolver.

O constante posicionamento contra a prática de concessão de subsídios estatais tem a mesma justificativa em todos os casos: distorção do comércio. O artigo de Heuvelen (2023), publicado na *Finance and Development Magazine* do FMI, apresenta alguns pontos que podem nos ajudar a entender o significado prático disso e é a síntese de argumentos frequentemente encontrados em outros trabalhos da mesma abordagem.

Na sua visão, subsídios causam um "desalinhamento entre preços e custos de produção", tendo como consequência a obtenção de resultados ineficientes e o desvio de recursos para usos menos produtivos. Ao beneficiar algumas empresas em detrimento de outras, impactam na produtividade ao, por exemplo, "sufocar a inovação" (esta seria impulsionada pelos mecanismos competitivos de mercado). Segundo Heuvelen (2023), indivíduos podem manipular a distribuição de recursos para obter retornos positivos pessoais em vez de benefícios

[108] Esse posicionamento está abertamente declarado no documento elaborado conjuntamente por essas quatro instituições, sob o título *Subsidies, Trade, and International Cooperation* (2022).

[109] Irwin (2023) afirma que "subsídios industriais em larga escala parecem ser um luxo que os países ricos podem se dar", complementando que "só porque os EUA, a China e a UE podem pagar subsídios não significa que outros devam seguir". Nesse aspecto, alerta para as dificuldades fiscais que as economias em desenvolvimento podem enfrentar para sustentar os subsídios. Correlacionando o aumento da política industrial com o aumento do protecionismo, destaca ademais que restrições comerciais e a postura em direção ao fechamento podem "sacrificar" alguns ganhos que essas economias conseguiram com o engajamento na abertura.

sociais, atitude que caracteriza um "comportamento de busca de renda". Tem o potencial de prejudicar economias menores que não podem "se dar ao luxo de subsidiar", agravando, com isso, as desigualdades econômicas e sociais. Podem "sustentar práticas que são prejudiciais ao interesse público e têm efeitos ambientais e de saúde negativos", caso que ocorre quando há captura política. Nas relações econômicas, continua, possui a capacidade de "distorcer decisões comerciais e de investimento em outras economias", especialmente quando incluem disposições discriminatórias, como a exigência do uso exclusivo ou majoritário de requisitos de componentes nacionais na produção.[110] Ainda, possui impacto negativo sobre acordos regionais e multilaterais no que tange às negociações anteriores de tarifas e acesso ao mercado. A longo prazo, finaliza, podem aumentar as percepções de que o comércio é injusto (crença de que um governo promoveu concorrência desleal), o que pode levar a contrarreações com medidas semelhantes e a uma guerra de subsídios.

Portanto, essa perspectiva lista vários aspectos negativos na escolha pelo uso da política industrial, fazendo com que, no limite, sua adoção seja desaconselhada. Ocorre que essa é somente uma perspectiva e como tal, expressa um ponto de vista que não é aleatório e nem ingênuo. Ao contrário, contém fundamentos teóricos, marcos históricos, uma carga ideológica, defesa de interesses, contradições e conflitos. Mas não é a única existente. Há uma série de trabalhos que mostram seus resultados positivos e a recomenda (cf. Juhász, Lane e Rodrik, 2023).

Sob outra ótica, na obra *O Estado empreendedor*, por exemplo, Mazzucato (2014) demonstra exaustivamente a importância do papel do Estado no fomento de "inovações radicais que impulsionem o crescimento", que não deve ser minimalista, argumenta, mas proativo, devendo ir além da regulação e do fornecimento de uma adequada infraestrutura. Revolução tecnológica alguma teria acontecido na indústria de computadores, internet, farmacêutica, de biotecnologia e nanotecnologia sem que o Estado estivesse na liderança (Mazzucato, 2014).

A sugestão de Rodrik (2008) nos oferece um enfoque particularmente interessante. Mais do que perguntar o "porquê" do uso da política industrial, escreve, é preciso perguntar o "como", pois na prática, os problemas envolvidos na definição de uma política industrial — os mais citados são a incapacidade de o governo definir qual(is) setor(es)/empresa(s)/atividade(s) selecionar e a captura política por agentes que desviam os interesses para benefício próprio —

[110] A título de informação, essa prática é proibida pela OMC. Para saber mais, veja o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias, no inglês *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*, da OMC.

são também problemas presentes na política educacional, de saúde, seguridade e macroeconômica. Lobistas podem exercer influência em cada uma dessas áreas, a saber.

Rodrik (2008) sugere, então, que a intervenção do Estado direcionando os rumos da indústria seja normalizada. Nas deficiências presentes em outras áreas, a discussão não é sobre *se* ele deve ser envolvido, mas sim *como* ele deve se envolver. Isso deveria valer para a política industrial também.

Através da análise dos antecedentes da política industrial europeia, veremos o quão essas discussões nos auxiliam a compreendê-la. Será visto que, na prática, com mais ou menos força, a política industrial tem sido historicamente parte constituinte das estratégias econômicas das grandes potências. Observaremos que ora a política vertical predominou, ora a horizontal, ora o Estado interveio com mais vigor, de forma mais "empreendedora", ora essa intervenção foi vista como "fora de moda" e suplantada por outras lógicas. Em momentos de crise, contudo, ela foi sempre bem-vinda.

4.2 POLÍTICA INDUSTRIAL DA UNIÃO EUROPEIA: ANTECEDENTES

A trajetória da política industrial europeia passou por fases que marcaram (e foram marcadas) importantes reestruturações no papel dos Estados-membros e da coordenação da Comissão Europeia. Como visto anteriormente, na pandemia de COVID-19 foi necessário que o Estado (mais as regulamentações da coordenação da UE) intervisse na economia (Bulfone, 2022), uma vez que, como já dissemos, em tempos de crise, seja qual for, a lição é que essa mão visível é boa e recomenda-se. Mas, como também visto, a pandemia em muitos casos somente acelerou tendências que já estavam em curso. O Estado já havia sido chamado a intervir no mercado na crise de 2008, quando grandes bancos e empresas foram resgatados nos Estados Unidos e no Reino Unido (BBC, 2009).

Muito dos acontecimentos que estudamos no capítulo um, nos quais se incluem o aumento da concorrência, os avanços tecnológicos e científicos, se somando a eles a mudança institucional em direção à integração regional na Europa, implicaram na definição de novas políticas industriais a nível nacional e internacional, assim como na experimentação de novas abordagens em todo o mundo (Bianchi e Labory, 2006). Tanto a ênfase dos governos, quanto as ações para a promoção da mudança estrutural, apresentaram variações de acordo com o contexto temporal e espacial.

Com base nisso, é possível dividir a política industrial europeia desde o pós-Segunda Guerra Mundial em pelo menos três fases. Observar as mudanças entre elas é importante na

medida em que informam sobre a atuação do Estado antes e depois da integração e da neoliberalização da economia europeia no que concerne às iniciativas de política industrial.

Os parágrafos a seguir tratam dos antecedentes da política industrial europeia no largo período de 1950 a 2017. As informações do período 1950-2000 estão largamente baseadas no relatório de pesquisa de Owen (2012), intitulado *A política industrial na Europa desde a Segunda Guerra Mundial: o que foi aprendido?*[111]

4.2.1 Política industrial europeia – 1950 a 1970

Analisando o comportamento da política industrial europeia com base nessa última fonte citada, observa-se que a PI vertical esteve na origem da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA, 1952). Um dos grandes desafios de longo prazo enfrentados pelos governos europeus depois da Segunda Guerra Mundial, para além de reparar os danos causados pela guerra no curto prazo, foi explorar as inovações organizacionais e técnicas desenvolvidas pelas empresas norte americanas para que a produtividade das empresas europeias se aproximasse dela. Independente da propriedade (se pública ou privada), a maioria das indústrias siderúrgicas e outras relacionadas à eletricidade, carvão e ferrovias receberam assistência financeira governamental nos primeiros anos pós-guerra, parte dois quais provenientes do Plano Marshall.

Nos anos 1950, a política industrial não foi mencionada explicitamente, mas um acontecimento significativo foi a assinatura do Tratado de Roma (1957), que criou a Comunidade Econômica Europeia (CEE). A doutrina de que a livre circulação de bens, serviços e fatores de produção aumentaria a competitividade já lhe era subjacente. Nos primeiros anos dessa instituição, a principal conquista foi a redução das barreiras comerciais formais entre seus membros iniciais (Peck, 2006).

A partir de 1960, o impulso para um maior "ativismo governamental" (Owen, 2012, p.5) foi resultado de duas preocupações: da lacuna tecnológica entre a Europa e os EUA, no qual a ação era necessária para corrigir os atrasos nas indústrias de alta tecnologia e da concorrência que indústrias tradicionais, como a têxtil e naval, enfrentavam com países como o Japão e outros de baixos salários. Posteriormente, a crise do petróleo de 1973/74 demandou ainda a necessidade de reabilitações e ajustes em indústrias com excesso de capacidade, como a siderurgia, sobre o qual uma das estratégias utilizadas foi o uso de esquemas de racionalização financiados pelo Estado.

[111] No original: "Industrial policy in Europe since the Second World War: what has been learnt?"

Reino Unido e França foram os mais ativos na política industrial nessa fase. No Reino Unido, o primeiro governo trabalhista que esteve no poder de 1945 a 1951 iniciou uma ampla expansão do controle estatal da economia por meio da nacionalização. Criou empresas estatais nos setores elétrico, de carvão, gás, ferrovia e aço, mas foram os setores de alta tecnologia — aeronáutico, computação e energia nuclear — os maiores beneficiários do apoio estatal nos governos posteriores.

A França seguiu a sua longa tradição de apoio estatal às indústrias e supervisionou e financiou a reconstrução da economia no pós-guerra, principalmente quando o general De Gaulle, defensor da independência militar, econômica e tecnológica francesa, esteve na presidência. Do mesmo modo que o Reino Unido, nos primeiros anos pós-Segunda Guerra, nacionalizou indústrias de carvão, eletricidade e gás, além de também ter privilegiado os setores de alta tecnologia anteriormente elencados. Uma das características da PI francesa, até pelo menos até 1974, foi a estreita relação entre um grupo de empresas favorecidas (as chamadasa "campeãs nacionais") com o Estado.

A Alemanha Ocidental, por outro lado, adotou uma postura com menos intervenção estatal. Diferente da França e do Reino Unido, os governos do pós-guerra não se empenharam em programas de nacionalização, e o "milagre" vivido a partir de 1950 foi sustentado não por políticas industriais, mas por outras mais amplas envolvendo a concorrência e a promoção da abertura ao comércio exterior. As principais indústrias a impulsarem as exportações alemãs estavam ligadas ao setor químico, engenharia elétrica, máquinas não elétricas e automotivo, indústrias essas praticamente inexistente nos países congêneres (Owen, 2012).

Segundo Peck (2006), os subsídios continuaram a ser um aspecto fundamental das medidas adotadas pela Europa Ocidental para lidar com os problemas da indústria entre 1950 e 1980. Esse é o caso inclusive da Alemanha Ocidental, onde o destino desses subsídios foram os setores em declínio e, a partir de 1970, a indústria espacial. Entre 1981 e 1986 houve uma queda nas concessões à indústria, mas a reconstrução da parte Ocidental posteriormente foi onerosa, o que demandou o uso crescente desse instrumento novamente (Peck, 2006).

Em todos os casos, as intervenções utilizavam uma variedade de instrumentos, de subsídios para pesquisa e desenvolvimento à compras públicas e promoção de fusões. Desta fase, é relevante sublinhar ainda que

> Ao longo das décadas de 1960 e 1970, as políticas industriais adotadas no Reino Unido, França e Alemanha eram amplamente de caráter nacional. Embora houvesse

> alguma cooperação transfronteiriça, como nos casos do Concorde[112] e do Airbus e do abortado projeto Unidata[113], essas iniciativas eram acordos intergovernamentais que não envolviam a Comissão Europeia. O Tratado de Roma não mencionava nada sobre política industrial ou tecnológica. O tratado separado que criou a Comunidade Europeia da Energia Atômica (Euratom) pretendia fornecer um quadro de coordenação para a pesquisa nuclear, mas praticamente toda a pesquisa europeia nesta área foi conduzida fora da Euratom por governos nacionais (Owen, 2012, p. 20).[114]

Essas colocações estão de acordo com outras fontes consultadas. Peck (2006) salienta que, a despeito da expansão da economia europeia do período 1950-1973 ter sido sustentada por instituições de cooperação e coordenação europeias criadas no âmbito da CECA (e talvez a própria CECA poder ser considerada a primeira iniciativa de PI supranacional[115]), as políticas industriais nacionais independentes ainda eram perseguidas. Essas políticas se apoiavam em maiores despesas estatais e em uma ampla gama de instrumentos políticos: "subsídios ao investimento ou reduções fiscais, incluindo aqueles destinados a atrair IDE, subsídios para pesquisa e desenvolvimento, investimento em treinamento, políticas de concorrência, e instituições destinadas a preencher lacunas na oferta de mercado existente"[116] (Peck, 2006, pp. 43-44). Os dois principais instrumentos utilizados pela CECA e os Estados-membros entre 1950 e 1973, segundo Peck (2006), foram os controles comerciais (em particular com a criação de uma união aduaneira) e a propriedade estatal.

Tomando a política tecnológica e industrial de modo interrelacionado, reconhece-se, então, que a proposição de grandes projetos cofinanciados em muitos casos é vista como sendo as primeiras tentativas de uma política industrial efetivamente europeia. O problema é que mesmo nesse domínio, os governos, principalmente dos países relevantes economicamente, relutaram em subordinar seus interesses nacionais em prol de um interesse europeu, fato que se

---

[112] Avião supersônico comercial desenvolvido na década de 1960 resultado de um projeto de parceria entre Reino Unido-França.

[113] Projeto de cooperação na área da computação envolvendo França, Alemanha e Itália.

[114] No original: "Throughout the 1960s and 1970s the industrial policies pursued in the UK, France and Germany were largely national in character. Although there was some cross-border cooperation, as with Concorde and Airbus and the abortive Unidata venture, these were intergovernmental arrangements which did not involve the European Commission. The Treaty of Rome had said nothing about industrial or technology policy. The separate treaty that set up the European Atomic Energy Community (Euratom) was intended to provide a coordinating framework for nuclear research, but virtually all Europe's research in this area was conducted outside Euratom by national governments".

[115] "Sob certas condições, a Alta Autoridade CECA (de certa forma, uma precursora da Comissão Europeia) podia impor preços mínimos, determinar cotas de produção e ordenar restrições às importações. No entanto, ao mesmo tempo, a Autoridade deveria estimular e reforçar a competição" (Peck, 2006, p. 44). No original: "Under certain conditions, the ECSC High Authority (in a sense a forerunner of the European Commission) could impose minimum prices, determine production quotas, and order import restrictions. Yet at the same time, the Authority was supposed to stimulate and enforce competition".

[116] No original: "investment grants or tax rebates, including those intended to attract FDI, research and development subsidies, training investment, competition policies, and institutions PAPERSto fill gaps in existing market provision".

constitui em um grande obstáculo para a constituição de uma política integrada (Owen, 2012). A despeito das tentativas de cooperação na área de pesquisa nem sempre terem dado certo, a partir de meados de 1970, contudo, os problemas industriais gerados com a crise do aço levantaram a necessidade de uma abordagem de enfretamento a esse nível.

O balanço desse período, avalia Owen (2012), é que o país onde houve menos intervenção estatal, a Alemanha Ocidental, foi o que teve melhor desempenho. De acordo com essa fonte, a melhoria da produtividade europeia foi resultado mais da liberalização comercial do que da política industrial. Os setores fortemente subsidiados (aeroespacial e computação) estavam muito atrás da produtividade estadunidense. E as recuperações de indústrias deprimidas tiveram um alto custo para o contribuinte. Sua conclusão, portanto, é que as políticas industriais intervencionistas nos países europeus mais atrapalharam do que ajudaram o desempenho da indústria como um todo.

Comparando os resultados de momentos de maiores e menores intervenções estatais, para Peck (2006, p.58), "a mensagem mais importante da história europeia para a política industrial é que o comércio mais livre e a concorrência, em vez da intervenção estatal, aumentam a produtividade".[117] Novamente alertamos para a necessidade de estarmos atentos a esses tipos de análises, pois elas fundamentam discursos, posicionamentos e justificam a orientação na elaboração das políticas.

4.2.2 Política industrial europeia – década de 1980 e 1990

A partir dos anos 1980, das políticas verticais houve uma inclinação para as políticas horizontais, aquelas voltadas para a melhoria do ambiente empresarial como um todo. Nesses anos em si, segundo Pelkmans (2006), ainda não existia nenhuma política industrial horizontal significativa na já então constituída União Europeia.

> A UE não tinha programas ou análises aprofundadas em áreas como estímulos à inovação, empreendedorismo e capital de risco, habilidades e capital humano e testes de competitividade para as políticas da UE. Por volta de 1980, quase todo o financiamento para pesquisa era gasto em pesquisa nuclear e outras de energia no âmbito da Euratom. O primeiro programa ESPRIT (sobre computadores e TI) data de 1981. Não existia um fundo de reestruturação da UE, exceto para o aço, e era financiado pelas próprias siderúrgicas no âmbito da CECA. E os contratos públicos da UE [eram] muito pequenos para serem utilizados para fins estratégicos e, de

[117] No original: "the most prominent message of European history for industrial policy is that freer trade and competition, rather than state intervention, enhance productivity".

> qualquer forma, nenhum objetivo deste tipo foi explicitamente definido[118] (Pelkmans, 2006, p.49).

O avanço posterior da lógica de mercado pró-competitiva alterou o quadro estabelecido. A cooperação transfronteiriça em pesquisa continuou e foi criada uma importante agência de pesquisa, a Eureka (Owen, 2012). Mas foi a integração que teve grande importância na determinação das mudanças estruturais e do desempenho da indústria europeia (Pelkmans, 2006). Como observou Peck (2006, p. 44), "para garantir que a Ajuda Marshall fosse gasta de acordo com as intenções dos EUA, foram criadas as primeiras organizações europeias após a Segunda Guerra Mundial"[119], entre elas, a Organização para Cooperação Econômica Europeia (1948), atual OCDE, e a União Europeia de Pagamentos (1950). Com isso, uma série de tratados ampliou e aprofundou os compromissos supranacionais na Europa Ocidental na sequência.

Tal enquadramento posterior no âmbito da União Europeia implicou na limitação dos poderes de política industrial dos governos nacionais. Tanto a nível nacional quanto da UE, passou a ser dada maior ênfase na promoção da concorrência. Os governos viram suas capacidades de apoiar indústrias serem restringidas e os setores antes protegidos, como telecomunicações e eletricidade, passaram por liberalizações parciais.

No Reino Unido, a maioria das indústrias que o Partido Trabalhista nacionalizou, incluindo a siderurgia, a construção naval e a aeroespacial, foi privatizada. Sob a administração de Margaret Thatcher (1979-1990), os serviços públicos foram privatizados e desregulamentados. Thatcher chegou até mesmo a vender algumas campeãs nacionais, vistas como deficitárias, para outros países (Owen, 2012).

No bojo da emergência das políticas horizontais, exigidas para a nova escala de coordenação, as políticas nacionais foram sujeitas às complexas e rigorosas disciplinas, em especial em matéria de auxílios estatais[120], impedindo que os governos apoiassem seus campeões nacionais (Owen, 2012). Os programas nacionais e os contratos públicos passaram a ser influenciados a outro nível (e interesse) político e disciplinados para incorporarem novas

[118] No original: "The EU had no programmes or in-depth analyses in areas such as innovation stimuli, entrepreneurship and risk capital, skills and human capital and competitiveness tests for EU policies. Around 1980, almost all research funding was spent on nuclear and other energy research in the framework of Euratom. The first ESPRIT (on computers and IT) programme dates from 1981. An EU restructuring fund did not exist except for steel and was paid by the steel mills themselves in the framework of the ECSC. And EU public procurement is too tiny to be utilized for strategic purposes, and no such objective had been made explicit anyway".

[119] No original: "To ensure that Marshall Aid was spent in accord with US intentions, the first European organisations after the Second World War were brought into existence: the Organisation for European Economic Cooperation (later the OECD) and the European Payments Union".

[120] Os subsídios para P&D, no entanto, continuaram a ser uma PI comum após o final dos anos 1980, sobretudo, nos pequenos países e destinados ao desenvolvimento de novas tecnologias (Peck, 2006).

disposições (Pelkmans, 2006). A pressão competitiva resultou, para além, numa maior concentração de capital através de fusões e aquisições (Owen, 2012).

A França até tentou prosseguir um caminho diferente do Reino Unido no início dos anos 1980. Reascendeu a economia com maiores despesas públicas, estimulou a criação de empregos, criou políticas distributivas e aplicou um amplo programa de nacionalização. O setor estatal fora visto como um meio de reforço da capacidade das empresas para que competissem nos mercados internacionais. Mas muito precocemente, a partir de 1983, a política industrial francesa começou a ser reorientada, e a partir de 1986, com um governo de direita na administração, iniciou prontamente um programa de privatizações. Mesmo na administração socialista posterior, a nacionalização não foi retomada e as empresas tiveram a liberdade para implementar suas estratégias sem interferência. Uma observação é que os setores considerados essenciais (de infraestrutura, aeroespacial e defesa) continuaram controlados. Logo, havia ainda uma preocupação em preservar seus campeões (Owen, 2012).

Desse modo, os desenvolvimentos políticos posteriores concernentes ao aprofundamento do mercado único, inevitavelmente, influenciaram o modo como os Estados-membros elaboravam suas políticas. As mudanças exigiram um repensar da forma como a intervenção governamental poderia atuar de modo a facilitar a eficiência e a dinâmica do mercado, processo que gerou atritos entre a Comissão e o Conselho e até mesmo entre Estados-membros no Conselho (Pelkmans, 2006). Não muito diferente para a atualidade, muitas vezes as decisões eram tomadas pelos altos escalões da UE. Embora, até hoje, a CE possua limitações por não ser dotada de poderes estatais, ao mesmo tempo, o seu enquadramento restringe aqueles que os têm.

A década de 1990 inaugurou uma nova fase. O dinamismo industrial japonês — e a possibilidade de imitação, principalmente no que tangia à colaboração entre empresas e universidades — havia dado novo impulso ao renascimento da PI na década anterior. Contudo, foi o crescente aumento da produtividade dos Estados Unidos a partir de 1995, impulsionado pela rápida adoção da Tecnologia da Informação, que levou os governos europeus a reconsiderarem sua abordagem em relação à política industrial (Owen, 2012).

Seguindo o modelo estadunidense, a nova ênfase era incentivar o crescimento de empresas de alta tecnologia, promover o desenvolvimento da indústria de capital de risco e facilitar o acesso das empresas mais jovens aos mercados de ações. Não obstante esses anseios, o resultado não foi como esperado. A estrutura da indústria europeia, por volta de meados da

década de 1990, não apresentava grandes diferenças em relação àquela de dez anos antes (Owen, 2012).

4.2.3 Política industrial europeia – Anos 2000

No início dos anos 2000 foram notados alguns progressos na direção das altas tecnologias, mas ainda existiam grandes disparidades tecnológicas entre UE e EUA. Com exceção da indústria aeroespacial com o caso de sucesso da Airbus, em vários setores de alta tecnologia, a exemplo do de Tecnologia da Informação e biotecnologia, havia um fosso entre a produtividade europeia e estadunidense (Owen, 2012). Também houve uma crescente preocupação com o processo de desindustrialização iniciado já nos anos 1980, em parte atribuída à transferência da produção para países como a China. A Europa enfrentava ainda o acirramento da concorrência com países emergentes.

Evidências desse período indicam que o envolvimento da UE e dos Estados-membros com o desenvolvimento da PI a partir dos anos 2000 foi mais ativo (Szczepański e Zachariadis, 2019). O foco foi dado nas medidas horizontais, as quais as verticais complementariam. Uma série de Comunicações foram publicadas de 2000 a 2005 com o objetivo de desenvolver uma abordagem de PI que integrasse outras políticas interessantes ao desenvolvimento industrial.

A crise financeira de 2008-2009 intensificou essas preocupações, levando os governos não apenas a fornecerem ajuda de curto prazo às indústrias em dificuldades, mas também a considerarem se uma abordagem mais ativa da política industrial seria necessária a longo prazo. Como mencionado, existia uma preocupação anterior, mas foi a crise financeira e suas consequências os fatores fundamentais a levar os governos a fornecerem apoio financeiro e se envolver mais com essa política (Szczepański e Zachariadis, 2019).

A intervenção governamental na economia no âmbito da recessão se deu em uma escala que não tem precedentes nos Estados-membros da UE, segundo Owen (2012). O então presidente francês, Nicolas Sarkozy (2007-2012), por exemplo, criou um fundo soberano e forneceu empréstimos e incentivos fiscais para ajudar empresas estrategicamente importantes (France 24, 2008). A propósito, a fim de resistir à desindustrialização, a França foi o país que mais ativamente esteve à frente das iniciativas para reconstrução da política industrial.

Contudo, não foi a única. No contexto da recessão, a política industrial renasceu em toda Europa (Tagliapietra e Veugelers, 2023). Algumas importantes Comunicações marcaram essa fase, as quais destacaremos três, a começar pela *Preparar o futuro: conceber uma estratégia comum para as tecnologias facilitadoras essenciais na UE* (Comissão das Comunidades

Europeia - CCE, 2009). Foi nessa comunicação que a Comissão chamou a atenção para a necessidade de trazerem as Tecnologias Facilitadoras essenciais (TFEs)[121] ao debate. A essa altura, tinha-se o conhecimento de que as TFEs constituiriam a "principal força motriz" (CCE, 2009, p.1) por trás do desenvolvimento de bens e serviços produzidos disponíveis no mercado uma década depois, e que "[a]s nações e regiões que domina[ssem] estas tecnologias estar[iam] na vanguarda da mudança para uma economia de baixo carbono e baseada no conhecimento" (CCE, 2009, p.1).

Sendo assim, o desafio de identificar e promover tais tecnologias na UE estava posto. Cinco foram selecionadas como "estrategicamente mais relevantes": "nanotecnologia"; "microeletrônica e nanoeletrônica, inclusive semicondutores"; "fotônica'; "materiais avançados"; e "biotecnologia". Esse dado é importante porque, como será visto adiante, algumas dessas tecnologias, estão no centro dos projetos de interesse comum pan-europeus criados a partir do ano de 2018, principalmente as relacionadas com a microeletrônica.

Dessa comunicação gostaríamos de destacar, por fim, uma passagem do final do texto, na qual a CE sugere a "criação de um grupo de especialistas de alto nível encarregado de desenvolver uma estratégia compartilhada de longo prazo para as tecnologias capacitadoras essenciais", que deveria ser composto por "especialistas industriais e acadêmicos dos Estados Membros" (CCE, 2009, p.13). Com base nisso, no ano seguinte formou-se o Grupo de Especialistas de Alto Nível em Tecnologias Facilitadoras Essenciais. Apesar da sugestão para a composição desse grupo, além de haver representantes de governo de somente três membros (Alemanha, França, e Reino Unido), o número de empresas industriais e associações de interesse empresarial superou amplamente o de organizações de pesquisa e científicas (Lopes-Valença, 2022). A participação de quatro associações industriais — a *European Association of Craft*, a *Small and Medium-Sized Enterprises*, a *European Photovoltaic Industry* e a *Association European Semiconductor Industry Association* — e de quinze empresas industriais — entre elas a *Bayer*, a *Rolls Royce* e a *Shell* (Lopes-Valença, 2022) demonstram de maneira inequívoca o interesse dos atores não estatais na formulação de uma PI europeia que de fato priorizasse o desenvolvimento de tecnologias essenciais.

[121] A título de esclarecimento, de acordo com essa Comunicação de 2009, as TFEs são aquelas tecnologias que exigem um uso intensivo de conhecimento e estão ligadas a altos índices de pesquisa e desenvolvimento, ciclos ágeis de inovação, grandes aportes de capital e uma mão de obra altamente especializada. Elas favorecem a inovação em processos, produtos e serviços em diversos setores econômicos, tendo, portanto, relevância fundamental. Por ter caráter multidisciplinar, influenciam várias áreas tecnológicas e tendem a promover a convergência e a integração entre elas.

Além desta, em 2010 a Comissão publicou a *Europa 2020: estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo* (CE, 2010), conhecida como *Estratégia Europa 2020*, e em 2012, a Comunicação *Reforçar a indústria europeia em prol do crescimento e da recuperação econômica* (CE, 2012). Uma das iniciativas da Estratégia Europa 2020 propunha a elaboração de um "quadro para uma política industrial moderna" (CE, 2010, p.20), na qual a Comissão deveria desenvolver uma abordagem horizontal com a combinação de diferentes instrumentos. Temas como sustentabilidade, descarbonização e digitalização já faziam parte de ambas.

Algumas mensagens-chaves podem ser destacadas como particularmente importantes no período 2008-2019 (Szczepański e Zachariadis, 2019): após a crise, a Comissão Europeia exigiu uma reforma estrutural significativa e uma melhor coordenação das políticas entre os Estados-membros. Também começou a apoiar tecnologias e mercados identificados como essenciais para o futuro da indústria, no longo prazo. A Comissão avaliou as melhores maneiras de promover a competitividade industrial e definiu a meta de fazer com que a indústria representasse 20% do PIB da UE até 2020.

4.2.4 Antecedentes da política industrial europeia: síntese

A partir dessa bibliografia, uma das questões reveladas na pesquisa sobre os antecedentes da política industrial europeia é a influência dos Estados Unidos nas definições e intervenções de política industrial europeia. Sua produtividade era (ou continua?) tomada, ao mesmo tempo, como um parâmetro a ser seguido e como concorrência. O seu "modelo" era (ou ainda é?) visto numa perspectiva dominante (e aí a UE deveria criar estratégias para fugir a esse domínio) e, paralelamente, como um modelo a ser apropriado.

Outro ponto que chama a atenção diz respeito ao cuidado que deve ser tomado ao falarmos de política industrial europeia antes da integração. Há diferenças substanciais na forma como os governos atuaram em cada país e, em geral, são tomados como referência as políticas do Reino Unido, França e Alemanha.

Fazendo um balanço da trajetória da política industrial da União Europeia como um todo, a literatura aponta que o tipo variou de acordo com o contexto, os objetivos e a lógica predominante: reconstruir a estrutura industrial no pós-guerra, criar campeões nacionais competitivos internacionalmente, aumentar a produtividade, enfrentar a concorrência, manter o controle público de setores estratégicos ou desregulamentá-los e entregá-los ao mercado.

Vimos também que a racionalização e disciplinarização dos auxílios estatais foi uma das estratégias implantadas pela neoliberalização, utilizada desde a crise do aço nos anos 1974/1975. Como resultado, após essa década, os auxílios estatais reduziram-se drasticamente[122], tanto em termos relativos, quanto absolutos. A efeito, e não somente ligado a eles, o poder dos Estados-membros até hoje é limitado (adiante, esse ponto será retomado).

O que é importante determos dessa trajetória, ao nosso ver, são os instrumentos e a combinação de poderes entre Estado, coordenação supranacional e capital corporativo. Quando analisamos as trajetórias nacionais dos países europeus mais ativos nas PIs em todo o período, observa-se que nos períodos de crise — sejam elas maiores, como a do petróleo, do aço e a de 2008, sejam crises internas, com situações em que indústrias estratégicas estavam à beira da falência —, independente da orientação, o Estado foi chamado a intervir. Esse apoio assumiu a forma de apoio financeiro, inclusive fornecendo fundos para o desenvolvimento de produtos e resgate de empresas, como também de intervenção em termos de racionalização, regulação e aquisições preferenciais.

4.3 UNIÃO EUROPEIA HOJE (PÓS-2019): REDEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS E A VIRAGEM POLÍTICA

A crise decorrente da pandemia de COVID-19 afetou várias economias e na União Europeia não foi diferente. A economia retraiu 6,3%, 60% das Pequenas e Médias Empresas tiveram seu volume de negócios reduzido em 2020, o comércio interno teve retração de 24% no segundo e terceiro trimestres de 2020, houve redução do investimento e perda de 1,4 milhões de postos de trabalho (CE, 2021d).

Cabe destacar que antes de 2020, a situação política e econômica da União Europeia já não estava na sua melhor fase. O bloco estava se recuperando dos efeitos da "dupla crise", a de

[122] De acordo com Lopes-Valença (2022, p.71), contudo, "deve-se reconhecer que, embora talvez não apresentem a forte seletividade setorial que define as intervenções de política industrial, de fato houve alguns mecanismos compensatórios a nível supranacional para as restrições impostas aos Estados membros pelo controle de auxílios estatais da UE. Entre esses mecanismos compensatórios estão precisamente algumas das atividades de empréstimos do BEI – que, além de financiar projetos regionais de infraestrutura, também concede empréstimos a empresas industriais para projetos de investimento privado (Griffith-Jones e Tyson 2013; Mertens e Thiemann 2019), bem como os próprios programas supranacionais de P&D da UE, que geralmente representam cerca de 7% ou 8% do orçamento da UE". No original: "it must be acknowledged that, although they might not necessarily display the strong sectoral selectivity that defines industrial policy interventions, there have indeed been some compensatory mechanisms at the supranational level for the constraints imposed on member states by EU state aid control. Among these compensatory mechanisms are precisely some of the lending activities of the EIB – which, besides financing regional infrastructure projects, also makes loans to industrial firms for private investment projects (Griffith-Jones and Tyson 2013; Mertens and Thiemann 2019), as well as the EU's own supranational R&D programmes, which usually comprise around 7% or 8% of the EU budget".

2008 e a crise da dívida soberana subsequente. As combinação dessas crises resultou, de modo desigual entre os Estados-membros é verdade, em catastróficas consequências para o (i) crescimento econômico, com taxas "anêmicas" mesmo quando as economias apresentaram reviravoltas positivas após 2014; (ii) emprego, com perda de cerca de 6,7 milhões de postos de trabalho entre 2008 e 2013, além do aumento do emprego precário e cortes de benefícios; e (iii) investimento e a capacidade fiscal (Szczepański, 2019).

Do lado mais político, além do Brexit ter representado um desafio em si, a UE passou ainda por uma crise migratória, assistiu ao crescimento do populismo e nacionalismo, a ascensão de grupos de direita e extrema direita e ao declínio democrático em alguns Estados, particularmente na Hungria e na Polônia. A pandemia de COVID-19 e a guerra entre Rússia e Ucrânia, nesse sentido, só vieram a acrescentar elementos novos (e mais complexos) a um quadro que já não estava bom.

Em um discurso proferido em 4 de dezembro de 2022 em Bruges, no *College of Europe*, a presidente da CE (2019-2027) Ursula von der Leyn levantou algumas questões sobre qual era o objetivo estratégico da Europa, como deveria ser a economia europeia em 2030, quais eram os desafios a curto, médio e longo prazo e qual deveria ser a estratégia de crescimento. "A única característica comum na resposta a todas estas questões", seguiu, "é, sem dúvida, a mudança climática"[123] (CE, 2022). A resposta a esses desafios já havia sido desenhada três anos antes, no Pacto Ecológico Europeu (PEE) (CE, 2019c), uma estratégia, assim como o IRA estadunidense, tanto climática, quanto de investimento e de crescimento.

O objetivo do PEE, bastante ambicioso do ponto de vista das intencionalidades, é concretizar as transições ecológica e digital. Em conformidade com os ODS da Agenda 2030 e do Acordo de Paris, a meta é fazer com que a Europa esteja na vanguarda desses domínios, sendo o primeiro continente a atingir a neutralidade climática até o ano de 2050.[124]

Essa dupla transição promete afetar todos os setores da sociedade, da economia em geral e da indústria em particular, uma vez que busca romper com a histórica dependência dos recursos naturais não-renováveis e de processos altamente poluidores do meio ambiente. Não somente a indústria em específico como todas as cadeias de valor industrial, em especial os setores energia intensiva, tem os seus papéis a desempenhar. Em busca disso, bilhões de euros estão sendo investidos na economia atualmente, como será tratado adiante.

[123] No original: "The one common feature in answering all of those questions is without any doubt climate change".
[124] Até 2030, tem a intenção de reduzir as emissões dos gases com efeito estufa entre 50% e 55% em comparação com os níveis de 1990. Para 2050, o objetivo é chegar a zero.

Como visto, desde o Tratado de Roma de 1957, a instituição percussora da União Europeia "abraçou" o liberalismo econômico (Peck, 2006) e, principalmente após 1980, se ocupou em construir uma economia de mercado aberta e competitiva, com rigorosos controles sobre os subsídios. Por essa razão, não era de se estranhar que quando a UE aparecia em discussões sobre política industrial, geralmente era para exemplificar alguma restrição supranacional (Lopes-Valença, 2022). Isso porque existe uma tensão explícita entre política industrial e aplicação das regras de concorrência (elaborada sobre preceitos neoliberais), principalmente quando se refere aos auxílios estatais, tendo em vista que para a UE, se tais auxílios distorcem ou ameaçam distorcer a concorrência, são incompatíveis com o mercado único.

Os acontecimentos da última década, entretanto, parecem marcar uma mudança nessa direção. A série *Europe First* (alusão ao programa estadunidense *American First*), publicada em 2019 no jornal *Financial Times*, foi o primeiro registro dessa ideia expressa na mídia localizada na presente pesquisa. Nessa matéria, o argumento que justificava tal mudança estava atrelado às então recentes tentativas de promoção de indústrias de cadeias produtivas estratégicas, como a de baterias; ao esforço que o bloco empreendeu, sem muito sucesso todavia, para aumentar o uso do euro nas transações internacionais; e ao uso da política comercial para fins políticos (Sandbu, 2019). Ao combinar pesquisa financiada publicamente, a revisão dos subsídios, colaboração industrial e definição de padrões globais, a nova estratégia se configurava, na visão de Hall e Milne (2019), uma inteligente reinterpretação de uma política industrial até então antiquada.

Alguns anos mais tarde, na avaliação de um conjunto de autores (Di Carlo e Schmitz, 2023; Lavery, 2024; McNamara, 2023; Romano, 2024), os papéis que os Estados, a coordenação da CE e o mercado têm desempenhado, bem como os instrumentos utilizados, estão reformulando o modo de fazer política da União, marcando uma nova fase de intervencionismo. De acordo com a tese de Lopes-Valença (2022), um novo e incipiente "complexo de política industrial supranacional"[125] vem emergindo e tomando forma na UE. Embora esteja mais evidente nos últimos anos (desde 2017), esse complexo resulta de processos que remontam ao pós-crise de 2008.

O atual orçamento plurianual da UE (2021-2027), adotado em dezembro de 2020, é prova inequívoca dessas transformações. O pacote de estímulo no valor de 2,018 trilhões de

[125] No original: "a novel supranational industrial policy complex".

euros, como destacado pela CE (2021c), é uma resposta sem precedentes para fazer face e mitigar as consequências da crise desencadeada pela pandemia de COVID-19.

Parte dos recursos desse orçamento advém do maior pacote de medidas já financiado pela UE, o Plano de Recuperação Europeu designado *NextGenerationEU* (2020). Esse plano autorizou a Comissão Europeia a contrair empréstimos nos mercados de capitais até o limite de 806,9 bilhões de euros (a preços de 2021), com pagamentos que devem ser efetuados até 2058. Tal montante deve ser canalizado por meio de sete programas, dos quais o mais importante é o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), que entrou em vigor em 19 de fevereiro de 2021 (Jornal Oficial da União Europeia, 2021a).

Representando 90% do enquadramento financeiro total, o MRR, um instrumento temporário (até 31 de dezembro de 2026), coloca à disposição dos Estados-membros um fundo no valor de 672,5 bilhões de euros (360 bilhões através de empréstimos e 312,5 bilhões através de subvenções) para serem utilizados em reformas e investimentos que visem não somente a recuperação a curto prazo, mas uma transformação estrutural em direção à transição ecológica e digital. Para receberem, os Estados precisam elaborar planos nacionais de recuperação e passar por aprovação por maioria qualificada. Antes de qualquer desembolso, deverão cumprir parte das metas estabelecidas.

Portanto, como descrito na Avaliação de Meio Termo apresentada pela CE três anos depois que o MRR foi adotado, "a UE considerou que uma intervenção pública rápida, coordenada e em larga escala era necessária para manter a confiança e garantir uma recuperação econômica equilibrada"[126] (CE, 2024a, p.6). Pela primeira vez o bloco vai se endividar para financiar um estímulo econômico, e isto é um evento histórico. Contudo, não foi totalmente bem-visto a princípio, o que levou a uma complexa negociação para a sua aprovação (Miguel e Pellicer, 2020).[127]

Outro marco que aponta para um maior intervencionismo nesse recorte, e mais relacionado à política industrial, tem sido as recentes flexibilizações nas regras dos auxílios estatais. Essa referência deve ser situada, na verdade, no ano de 2014, com a introdução do quadro (*framework*) para Projetos Importantes de Interesse Comum Europeu (IPCEIs) no controle desses auxílios (Lopes-Valença, 2022), como será visto no capítulo seguinte. Esse

[126] No original: "The EU considered that a rapid, coordinated and large public intervention was needed to maintain confidence and ensure a balanced economic recovery".
[127] Na defesa se destacaram Macron e Merkel (os proponentes), Pedro Sánchez e Von der Leyen. Na resistência ao endividamento, um pequeno grupo de países autodenominados "frugais", composto pelos Países Baixos, Suécia, Dinamarca e Áustria (Miguel e Pellicer, 2020).

dado é fundamental e não deve passar despercebido quando tratamos mais diretamente do regresso ou da reemergência da PI na União Europeia. Significa que já faz pelo menos uma década que as oportunidades para a prática de política industrial nos Estados-membros da União Europeia foram expandidas, apesar de essas ainda estarem sujeitas a uma rigorosa avaliação e aprovação por parte da Comissão (Lopes-Valença, 2022).

O fato é que seis anos depois da criação desse quadro e, consequentemente, da aprovação da possibilidade de haver dinheiro público na fase de pesquisa, desenvolvimento e implantação de grandes projetos inovadores, em março de 2020, no início da emergência sanitária global, a Comissão Europeia adotou o Quadro Temporário Relativo a Medidas de Auxílio Estatal. Criado para ser válido até julho de 2020, foi prorrogado quatro vezes, encerrando-se em 30 de junho de 2023. Em seu artigo 11, o Quadro destacava que

> No contexto do esforço global dos Estados-Membros para fazer face aos efeitos do surto de COVID-19 na sua economia, a presente comunicação estabelece as possibilidades à disposição dos Estados-Membros ao abrigo das regras da UE para assegurar a liquidez e o acesso ao financiamento para as empresas, em especial as PME que se deparam com uma súbita escassez neste período, a fim de lhes permitir recuperar da situação atual (Jornal Oficial da União Europeia, 2020a, p.90).

Como vimos, a concessão de subsídios é um assunto sensível na UE (com exceção das isenções, de acordo com o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia [TFUE, 1957], ele é proibido), mas em junho de 2023, no âmbito dos IPCEIs, a Comissão Europeia aprovou a quantia de 8,1 bilhões de euros em auxílio estatal visando aumentar a produção dos semicondutores, destinados a beneficiar 56 empresas para execução de 68 projetos em 14 Estados-membros (Euronews, 2023a). Veja-se que não se trata mais da flexibilização ocorrida no âmbito da crise de 2008 e da pandemia de COVID-19, mas de uma flexibilização para incentivar um setor estratégico, algo que vem ocorrendo desde 2018 quando foi aprovado o primeiro IPCEI de microeletrônica. Ao total, desde 2018 já foram aprovados 37,2 bilhões de euros em auxílios estatais para esses projetos (CE, 2024b).

Além disso, em reação ao IRA estadunidense vista no capítulo dois, Ursula von der Leyn tem defendido que essa flexibilização se estenda às “indústrias verdes”, algo que tem gerado sérias críticas entre os membros, principalmente os menores, tendo em vista que há temores de que os maiores beneficiários sejam Alemanha e França (Politico, 2023a). A despeito disso, em março de 2023 a Comissão aprovou uma alteração específica no Regulamento Geral de Isenção por Categoria (RGIC) estabelecendo que determinadas categorias relacionadas com as transições (por exemplo, no domínio da proteção ambiental e da energia) são compatíveis com

o TFUE e que, portanto, os Estados-membros poderiam conceder auxílios sem passar por aprovação prévia, dando-lhes maior flexibilidade (Jornal da Comissão Europeia, 2023b).

De modo mais profundo, defendemos, a redefinição do projeto europeu está intimamente associada com os desdobramentos da disputa entre Estados Unidos e China. A forma como o Estado chinês intervém na economia e a inclinação protecionista dos Estados Unidos nos últimos anos, conforme discutimos no capítulo dois, fizeram com que alguns países europeus e a própria Comissão percebessem que já não fazia mais sentido insistir em uma abordagem totalmente neoliberal para lidar com os problemas iminentes desses tempos. Como temos insistido, a UE não está imune às pressões internacionais e isso tem suscitado ação política estratégica, que serão melhores tratadas no capítulo seguinte.

A literatura acadêmica nos oferece, pelo menos, duas lentes para a compreensão dos processos contemporâneos a nível de UE. A primeira diz respeito à tentativa da Europa de se reconstruir enquanto "fortaleza", tentativa essa que se enquadra em uma abordagem que defende a redução das dependências externas, o reforço da capacidade dos Estados-membros e a maior autonomia em termos militares e monetários.

Tal noção tem sido desenvolvida pelo britânico Scott Lavery (2024), que fundamenta a sua ideia a partir da observação do desenvolvimento dos novos instrumentos de política industrial, comercial e de investimento, de novas capacidades institucionais e de reformas específicas. No próximo capítulo vamos estudar alguns desses instrumentos, mas por agora destacamos que a UE está construindo um arcabouço jurídico-normativo concomitantemente defensivo e expansivo.

De um lado, a CE tem impulsionado estratégias destinadas a restringir o investimento externo (através do Regime de Análise de Investimentos Diretos Estrangeiros), a coerção e o *dumping* estrangeiros. A intenção é coibir o que a UE chama de aquisições hostis e práticas concorrenciais desleais, em declarações muitas vezes direcionadas para a China. De outro, impulsa a construção de alianças industriais europeias e de projetos importantes de interesse comum pan-europeus em áreas estratégicas (Lavery, 2024). Essas ações contraditórias desgastam a já tensionada relação atlântica e conduzem os decisores políticos europeus para uma reavaliação do lugar da Europa nessa economia mundial em transformação (Lavery, 2024).

A grande questão que se coloca no momento contemporâneo na UE é que esse posicionamento aparente a favor de um maior intervencionismo desafia o compromisso neoliberal herdado e abre espaço para projetos e outras abordagens até então não hegemônicas

dentro da instituição, mas disputadas desde a sua fundação (Schmitz e Seidl, 2022). Essa é a segunda lente que gostaríamos de trazer à discussão.

Diferente do contexto da integração europeia, afirmaram Schmitz e Seidl (2022), desta vez, contudo, não é facção (*faction*) neoliberal que está à frente do processo de posicionamento da Europa nesse mundo em mudança, mas as ideias neomercantilistas.[128] As "vozes neomercantilistas", é certo, nunca estiveram ausentes do debate, mas constatações sobre o desgaste do neoliberalismo é provada com o posicionamento da própria Comissão, que cada vez mais passou a questionar a liberalização (Schmitz e Seidl, 2022, 2023). Isso explica, segundo esses autores, a "inversão discursiva e política" sob o signo da autonomia estratégica.

4.4 AUTONOMIA ESTRATÉGICA ABERTA

A narrativa que marca a nova abordagem utilizada institucionalmente pela Comissão Europeia é o da autonomia estratégica aberta. A autonomia estratégica, conforme definição da Comissão Europeia (2020b), compreende a capacidade de redução das dependências de terceiros no tocante à produção dos materiais mais utilizados em uma economia — alimentos, infraestruturas, materiais e tecnologias de importância crítica, aqueles relacionados com segurança e outros domínios estratégicos —, bem como a possibilidade de uma indústria local desenvolver seus próprios produtos, serviços e mercados. Esse tem sido o conceito que tenta traduzir o desejo da UE de reforçar os mecanismos de livre mercado e abertura econômica ao mesmo tempo em que olha internamente para potencialidades e defesa dos interesses europeus (CE, 2020b).

Apesar da pandemia ter acendido um alerta urgente para essa questão, antes dela, porém, a UE já estava preocupada com a sua dependência de importações de certos produtos, sobretudo, os provenientes da China. Em uma comunicação de 2019, como mencionado, a China foi considerada um país parceiro para cooperação e negócios em diversas áreas, mas, também, um "rival econômico" na corrida tecnológica e um "adversário sistêmico" (CE, 2019a, p. 2). Esse enquadramento complexo por si só já exigia do bloco uma abordagem interna pragmática e flexível.

[128] "Uma facção neomercantilista [é aquela que] quer promover a competitividade das empresas europeias, mesmo que isso tenha o custo de distorcer os mercados através de medidas protecionistas ou da política industrial" (Schmitz e Seidl, 2022, p. 5). No original: "neo-mercantilist faction wants to promote the competitiveness of European companies, even if this comes at the price of distorting markets through protectionist measures or industrial policy".

De acordo com Lavery, McDaniel e Schmid (2022), quando o conceito de autonomia estratégica foi proferido pela primeira vez em 2007 na Europa, ele se limitava em particular ao setor de segurança e defesa. A ideia original visava dois objetivos claros: a redução da dependência europeia de países terceiros no que tangia à segurança e o reforço de mecanismos de coordenação interna para reforço da capacidade de ação.

Depois, em virtude dos eventos pós-2008 retratados nessa tese, após a publicação da Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia em 2016, da votação do Brexit, da eleição do Emannuel Macron na França, do Trump nos Estados Unidos e do posterior engajamento de atores inclusive não-estatais (caso dos *think tanks*, cf. Veselinovic, 2022), tal discurso ganhou novo impulso. Do setor de defesa e segurança, o conceito foi difundido crescentemente para outros domínios, inclusive, em relação aos mercados financeiros e internacionalização do euro. A redução da dependência externa da Europa continuava sendo um objetivo fundamental, mas o conjunto de possíveis "dependências" se expandiu para além das questões de defesa (Lavery, McDaniel e Schmid, 2022).

No início da pandemia, o então comissário da União Europeia Phil Hogan voltou a citá-lo, dessa vez complementando-o com o termo "*open*". Aquele momento de agitação e constatação da alta dependência de importação de suprimentos essenciais vitais culminou com que a autonomia estratégica aberta se tornasse um "dispositivo de enquadramento fundamental em termos de resposta da Europa"[129] (Lavery, McDaniel e Schmid, 2022, p. 61).

A entrevista dada pela então Diretora Geral do Comércio da CE, Sabine Weyand, em janeiro de 2022, ao Groupe D'etudes Géopolitiques, realçou esses pontos. Weyand chamou a atenção para a necessidade da UE, simultaneamente, "defender melhor" os seus valores e adquirir capacidade de ação segundo os seus interesses. Para isso, a UE precisava "revitalizar o multilateralismo" e "desenvolver instrumentos autônomos".

A grande questão que se coloca é que, se a Europa não é um projeto coerente e único, mas produto de visões e projetos concorrentes (Schmitz e Seidl, 2022, 2023), as políticas, por consequência, também serão fruto de disputas de diferentes coalizões. A pesquisa mostrou que a qualificação "aberta" à ideia de autonomia estratégica não foi por acaso ou de forma aleatória.

Uma vez que a noção de autonomia é constantemente associada ao "afastamento da retórica centrada no mercado e orientada para eficiência"[130] (Schmitz e Seidl, 2022, p. 1), bem

[129] No original: "The diffusion of the idea from defence to a far wider range of issues therefore culminated in the concept becoming a key framing device in terms of Europe's COVID-response".
[130] No original: "departure from the market-centered and efficiency-oriented rhetoric".

como ao avanço de uma agenda protecionista, a difusão não foi incontestada, afinal, expôs divergências históricas, perspectivas, abordagens concorrentes e tensões entre blocos (um liderado pela Alemanha, outro pela França) sobre o papel da Europa no mundo em termos de geopolítica e geoeconomia, entre apoiar uma Europa mais neoliberal ou mais intervencionista, mais independente dos Estados Unidos ou continuar sobre o "guarda-chuva" da OTAN e da "boa-relação" comercial e financeira atlântica (Lavery, McDaniel e Schmid, 2022; Lavery, 2024; Schmitz e Seidl, 2022, 2023). *Open*, nesse sentido, suaviza a ideia de um rompimento com o multilateralismo, com um sistema baseado em regras e com a cooperação internacional.

> A noção de autonomia estratégica não deve ser confundida, em termos econômicos, com autarquia, autossuficiência ou a ideia de se voltar para dentro. Quando falamos de autonomia estratégica, às vezes há a tendência de interpretá-la como a necessidade de produzir tudo o que necessitamos no continente europeu. Acredito que esta ambição está fadada ao fracasso e seria tão irrealista quanto custosa. No entanto, se definirmos a autonomia estratégica de um ator como a sua capacidade de defender e prosseguir os seus interesses, não sozinho, mas sem dependências indesejáveis e sem restrições excessivas, isso significa que esta estratégia, no domínio econômico, baseia-se, sobretudo, em um princípio de abertura para o mundo. Nossa prosperidade depende de nossa capacidade de nos conectar — especialmente após esta pandemia e a crise econômica que ela causou — a polos de crescimento internacionais, 85% dos quais estão localizados fora da União. A abertura é, portanto, essencial. A questão, entretanto, é saber em que bases a Europa se engajará com o restante do mundo e quais limites devem ser colocados a esta abertura[131] (Entrevista com Sabine Weyand ao Groupe D'etudes Géopolitiques, 2022).

Devido à destacada atuação de Macron na defesa do conceito, a autonomia estratégica é cada vez mais percebida pelos apoiadores europeus da OTAN como a mais recente iniciativa na longa estratégia francesa de diminuir a influência dos Estados Unidos. Na realidade, de acordo com Veselinovic (2022), esse conceito de origem francesa foi gradualmente incorporado no pensamento estratégico francês desde 1994, quando o seu significado já estava relacionado com a independência e autonomia militar europeia em relação aos Estados Unidos. Anos depois, no seu discurso presidencial em 2017, Macron reforçou essa asserção ao destacar que

[131] No original: "The notion of strategic autonomy must not be confused, in economic terms, with autarky, self-sufficiency, or the idea of turning inward. When we talk about strategic autonomy, there is sometimes the tendency to interpret this as the need to produce everything we need on the European continent. I believe that this ambition is doomed to fail and would be as unrealistic as it would be costly. However, if we define an actor's strategic autonomy as its ability to defend and pursue its interests, not alone, but without undesirable dependence and without excessive constraints, it means that this strategy, in the economic field, is above all based on a principle of openness to the world. Our prosperity depends on our ability to connect — especially after this pandemic and the economic crisis it caused — to international growth poles, 85% of which are located outside of the Union. Openness is therefore essential. The question, however, is to know on what basis Europe will engage with the rest of the world and what limits should be placed on this openness".

"na área de defesa, [o] objetivo deve ser garantir as capacidades operacionais autônomas da Europa, em complemento à OTAN" (Élysée, 2017) [132]

Tal situação, inevitavelmente, provocou contrarreações. Em fevereiro de 2020, a então ministra do Comércio da Suécia, Anna Hallberg, reuniu em Estocolmo representantes da Dinamarca, Alemanha, Finlândia, Holanda e República Tcheca — países que, segundo a ministra, apresentam "ideias semelhantes" — para formar uma coalizão pró-livre mercado que contrabalanceasse as propostas protecionistas da UE e da CE (Politico, 2020a).

Também em abril de 2021, República Tcheca, Dinamarca, Finlândia, Irlanda, Letônia, Lituânia, Polônia, Holanda, Eslováquia, Espanha e Suécia elaboraram um documento conjunto a favor de uma maior restritividade e proporcionalidade na aprovação dos auxílios estatais para os IPCEIs, tendo em vista o risco de causar prejuízos desproporcionais na concorrência, minar mercados eficazes e aumentar as disparidades internas (Government Offices of Sweden, 2021).

A Alemanha tem sido pressionada pelos países do Norte e Centrais a reforçar o seu compromisso com o multilateralismo e com o mercado aberto. Mas as opiniões internas são divergentes. Em 2017, antes do conceito ser mais veiculado, Ângela Merkel disse que a Europa devia "tomar o destino nas mãos"[133] (Politico, 2017), apontando que com o Brexit e a eleição de Trump, não era mais seguro confiar no Reino Unido e Estados Unidos. Três anos depois, a ministra da defesa alemã, Annegret Kramp-Karrenbauer afirmou que "as ilusões de autonomia estratégica europeia devem chegar ao fim: os europeus não serão capazes de substituir o papel crucial dos Estados Unidos como provedores de segurança"[134] (Político, 2020b).

A movimentação política recente (2024) ocorrida no Parlamento pode adicionar novos contornos a essa discussão. Frustrados com o *establishment* político, o nacionalismo característico do espectro político europeu vem crescendo nos últimos anos (BBC, 2019). Como é sabido, a extrema direita europeia defende uma série de ideias conservadoras, ligadas, por exemplo, à imigração, a (anti)globalização, ao euroceticismo e, também, à política de segurança e defesa e soberania nacional. Sobre a pauta ambiental, por exemplo, a resistência às políticas que buscam lidar com as mudanças climáticas cresceu após as eleições de 2023 (Reuters, 2023b).

[132] No original: "In the area of defence, our aim needs to be ensuring Europe's autonomous operating capabilities, in complement to NATO".
[133] No original: "take their destiny into their own hands".
[134] No original: "Illusions of European strategic autonomy must come to an end: Europeans will not be able to replace America's crucial role as a security provider".

O Patriotas pela Europa, aliança de extrema direita recém formada (junho de 2024), é o que tem de mais novo nesse assunto. Seu lema, "*make Europe great again"*, é o mesmo da Hungria para sua presidência rotativa do Conselho e é uma cópia do *slogan* de campanha de Trump. Embora recente, constitui-se na terceira força do Parlamento (Euronews, 2024b). Dado o seu lema, e considerando-se que, diferente da América Latina, a direita radical da Europa "mobiliza o voto popular criticando o impacto negativo para o trabalhador da destruição do estado de bem-estar, inclusive com uma defesa de um nacionalismo econômico" (Romano, 2024), não há dúvidas de que suas posições e votos podem desafiar as forças liberais que defendem o multilateralismo.

As divergências entre as forças que controlam a Comissão é o principal obstáculo para consolidar a virada neomercantilista na UE, segundo Romano (2024). Entre centro-direita (Democratas-Cristãos), centro-esquerda (Aliança Progressista dos Socialistas e Democratas) e liberais (Renew Europe), não se sabe se a Comissão terá apoio para continuar levando adiante o Pacto Ecológico, a nova estratégia industrial, os projetos e programas, se será obrigada a se ajustar ou, no limite, mudar de rumo.

Em nossa perspectiva o aspecto central a ser considerado nessas tensões, condicionadas que são por preferências teóricas e questões ideológicas, diz respeito à necessidade concreta e urgente de responder o atual contexto geoeconômico e geopolítico internacional, conforme estamos insistindo nesse trabalho. Tal argumento foi balizado com a visita virtual. Ao se referir à nova estratégia industrial de 2020, nas palavras da representante da Direção-Geral do Mercado Interno, da Indústria, do Empreendedorismo e das PME (GROW)

> [..] esta estratégia surge num contexto pré-COVID, mas em que já se viam alguns desafios, sobretudo, nas relações comerciais com a China, que por exemplo não respeita tanto as regras mundiais, e a Europa quer reforçar o papel da Organização Mundial do Comércio. Surge também no contexto em que houve o Brexit, ou seja, o Reino Unido, um Estado-membro, saiu da União Europeia e novas preocupações surgem na União Europeia, e também, por exemplo, o nosso grande parceiro, que é os Estados Unidos, encontra-se sobre a liderança de Donald Trump, que não é exatamente, se fecha mais no American Fisrt e não tanto nas relações com outros países, especialmente com a União Europeia. Por isso leva a termos que ser mais fortes, por um lado, mas temos que manter a nossa abertura porque todas as políticas europeias estão baseadas na colaboração, não só entre Estados-membros, mas também com países terceiros (Visita virtual à Comissão Europeia, 2023).

Através de entrevistas realizadas com outros intervenientes da União Europeia, e mais especificamente relacionado aos IPCEIs, Lopes-Valença (2022) concluiu que "é difícil perceber uma rejeição assertiva dos preceitos (neo)liberais ou uma adesão comprometida a uma tradição

intelectual alternativa"[135] (p.129). Ao contrário, as "respostas enfatizam principalmente os determinantes práticos, em oposição aos ideacionais ou ideológicos, da ação de política industrial"[136], acrescentando que "a necessidade prática de usar a política industrial para responder aos 'concorrentes globais' supera qualquer crítica liberal puramente teórica sobre à noção de intervenção estatal seletiva"[137] (p. 129). Os "determinantes práticos", como temos enfatizado, estão localizados nesse contexto altamente competitivo, no qual a PI tem sido utilizada tanto como estratégia defensiva, quanto ofensiva.

O que chama a atenção nesse ponto é que ele pode apontar para uma tendência geral importante relacionada ao papel do Estado na economia no atual cenário. A União Europeia está se inclinando a um maior intervencionismo como reação aos desenvolvimentos nas maiores economias do mundo ou o fato de o Estado estar mais intervencionista nas maiores economias é sintoma da inadequação do neoliberalismo em resolver problemas que ele próprio criou?[138]

Outra fonte geradora de conflitos internos na UE está relacionada a como as possibilidades para a prática de política industrial pode afetar de forma desigual os Estados-membros, os quais enfrentam, concomitantemente, a concorrência externa (de países não pertencentes a UE) e a interna. Levando em conta as diferenças socioeconômicas, a "heterogeneidade interna" e as "paisagens industriais desiguais" (Lopes-Valença, 2022), quando observa-se as movimentações acerca dos IPCEIs, aqueles que possuem menor grau de industrialização, inovação e menor capacidade fiscal contestam[139] as flexibilizações nessa matéria dada a tendência de beneficiá-los desigualmente e o seu potencial de reforçar as condições desiguais de concorrência (Lopes-Valença, 2022)[140], tal como expressado no documento conjunto citado anteriormente.

---

[135] No original: "it is difficult to grasp an assertive rejection of (neo)liberal precepts or a committed embrace of an alternative intellectual tradition".

[136] No original: "answers mostly emphasise the practical, as opposed to ideational or ideological, determinants of industrial policy action".

[137] No original: "the practical necessity of using industrial policy to respond to 'global competitors' outweighs any purely theoretical liberal criticism of the notion of selective state intervention".

[138] Sobre isso, consulte-se, entre outros, o trabalho de Alami *et al.,* 2022.

[139] Embora alguns deles apresentam caráter ambivalente porque ao mesmo tempo que criticam, quando lhes é conveniente, também participam.

[140] "na medida em que os países da UE diferem em termos de sua capacidade fiscal ou suas estruturas produtivas, é provável que as oportunidades para a prática de políticas industriais, que seriam abertas por uma flexibilização do controle de auxílios estatais, também sejam distribuídas de maneira desigual entre os Estados membros. Portanto, as mudanças no controle de auxílios estatais da UE não estão isentas de possíveis consequências redistributivas intra-UE e, portanto, não devem ser consideradas imunes a tensões e conflitos distributivos ao longo das linhas nacionais também" (Lopes-Valença, 2022, p. 79). No original: "insofar as EU countries differ in terms of their fiscal capacity or their productive structures, it is likely that the opportunities for industrial policy practice which would be opened up by a relaxation of state aid control would also be unevenly distributed across member states. Therefore, changes in EU state aid control are not devoid of potential intra-EU redistributive consequences

A despeito de tudo isso, o conceito de autonomia estratégica aberta está agora amplamente presente nas principais comunicações e discursos oficiais da Comissão. O que tornou a autonomia estratégica aberta uma bandeira poderosa para reorganizar as políticas da UE foi sua flexibilidade em incorporar as preocupações subjacentes da coalização desafiadora do consenso neoliberal (que preconiza a necessidade de construir a autonomia), sem abandoná-lo contudo, pois, simultaneamente, a Comissão pôde sustentar seus compromissos com a abertura, o multilateralismo e com o sistema baseado em regras e justificar a necessidade de defender compromissos próprios (Schmitz e Seidl, 2022). Seu "sucesso", apontaram Schmitz e Seidl (2022), reside no fato de oferecer uma narrativa que, ao equilibrar as pressões e tensões entre as Direções-Gerais da CE, tranquiliza os diversos atores ao representar seus diferentes interesses.

Voltaremos a essa questão na Conclusão. Por agora é relevante frisar que, além das restrições materiais que serão vistas no próximo capítulo, com essas tensões internas, não se sabe se a UE como um todo tem realmente vontade política de construir uma *autonomia estratégica*, ainda que aberta. A manutenção da proximidade com a OTAN e com os EUA é a maior prioridade estratégica para alguns países da UE, a exemplo da Polônia (Politico, 2020c). E embora possa haver algum equilíbrio, em nosso ponto de vista pode ser um problema para neoliberais se em algum momento a abertura for desafiada com a justificativa de prejudicar a autonomia.

4.5 A UNIÃO EUROPEIA NA NOVA ORDEM GEOECONÔMICA: NOVOS DISCURSOS, VELHAS TENSÕES – SÍNTESE

O percurso que fizemos nesse capítulo remete ao percurso da tese como todo. No capítulo um, voltamos ao final do século passado para, em comparação com os desdobramentos do século atual discutidos no capítulo dois, fundamentarmos a ideia de que estamos vivenciando um novo contexto macroeconômico internacional, com novas políticas nacionais e a consolidação de um novo processo de reestruturação de grandes corporações.

No desenvolvimento, vimos que as mudanças são, inclusive, discursivas. As novas narrativas são características de um novo tempo e refletem mudanças em curso ou tentam direcionar o quadro atual para que ele siga um novo curso. A desglobalização é a principal

and, therefore, should not be assumed to be immune to distributional tensions and conflicts along national lines either".

delas, mas as críticas ao multilateralismo e a adoção de um novo "léxico verde" são outros em destaque.

Nesse capítulo, espera-se que tenha ficado esclarecido que a União Europeia está passando por transformações que também tem impactado a construção de narrativas, bastante contestáveis por sinal, reflexo das velhas tensões. Da política industrial do pós-Segunda Guerra Mundial até a política industrial do pós-crise de 2008, o Estado interveio na economia em vários momentos e com diferentes intensidades. Porém, diante dos desafios da nova ordem geoeconômica, uma parte da União Europeia parece estar despertando, muito tardiamente, para a necessidade de se posicionar enquanto uma instituição com interesses próprios, fato que expõe o aparente atraso (seria intencional?) para se pensar e operacionalizar questões tão relevantes. O que mais impressiona nessa nova fase é o possível sacrifício (desconstrução e/ou flexibilização) de questões tão caras consagradas no altar neoliberal desde que a Comunidade se constituiu.

Tendo em vista essas considerações, é preciso levar em conta a diferença entre teoria e prática: a busca pela autonomia é teórico-discursiva; na prática, utilizando as palavras de Schwarzer (2021), no cerne de toda essa discussão "estão as inseguranças e as controvérsias sobre a fiabilidade dos EUA e até que ponto a relação transatlântica pode ser moldada no interesse da UE".[141] É verdade que o conceito de autonomia estratégica aberta está presente nos principais documentos oficiais da Comissão Europeia, sob a presidência de Ursula von der Leyen, mas com todas as contestações e dúvidas sobre o futuro da UE, não sabemos até que ponto será também prática.

[141] No original: "at their core are insecurities and controversies about US reliability, and the extent to which the transatlantic relationship can be shaped in the EU's interest".

CAPÍTULO 5 | A UNIÃO EUROPEIA NA NOVA ORDEM GEOECONÔMICA: NOVA ESTRATÉGIA INDUSTRIAL PARA A EUROPA E OS NOVOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA INDUSTRIAL, COMERCIAL E DE INVESTIMENTO

No capítulo anterior, apresentamos os impactos da nova ordem geoeconômica na mudança discursiva no que concerne às políticas estratégicas da União Europeia. Nesse, veremos como o contexto tem impactado as ações no plano mais concreto, ainda que no caso da Nova Estratégia Industrial para a Europa, algumas delas ainda não tenha se efetivado.

Em termos metodológicos, selecionamos duas frentes para a análise das repercussões. A primeira parte da exposição (seção 5.1) centra-se nessa nova estratégia industrial. Vamos entender quais são os seus "princípios fundamentais", bem como os desafios que lhe são prementes. Um deles, a dependência de matérias-primas críticas, será abordado com especial atenção em virtude da sua alta complexidade.

Tendo conhecimento da nova estratégia industrial, a seção seguinte (5.2) analisa alguns dos seus instrumentos, isto é, as ferramentas que a União Europeia está mobilizando para afetar os resultados de desempenho esperados. Recordamos que o PEE já havia assinalado que a CE "recorrerá de forma coerente a todos os instrumentos políticos" (CE, 2019c, p.4), entre eles, a regulamentação, investimentos em inovação, reformas nacionais e cooperação internacional.

Selecionamos quatro instrumentos que visam impulsionar a política industrial: a Lei Europeia sobre as Matérias-Primas Críticas, as alianças industriais, as parcerias e os Projetos Importantes de Interesse Comum Europeu. Além desses, e relacionados, abordaremos dois instrumentos de política de outros domínios, o de investimento (Regime de Análise de Investimentos Diretos Estrangeiros) e comercial (Instrumento Anticoerção). Conforme destacamos na Introdução, cada instrumento analisado será interpretado como uma *resposta estratégica*.

5.1 UMA NOVA ESTRATÉGIA INDUSTRIAL PARA A EUROPA

Como destacado na Introdução dessa tese e, sobretudo, no capítulo quatro, a política industrial regressou nas maiores economias. Na União Europeia, não poderia ser diferente, afinal, no cenário em que outras economias estão redefinindo seus objetivos estratégicos, em que a transição climática se torna imperativa no mundo todo e de tensões crescentes, foi preciso reagir. Junte-se a isso os constrangimentos provocados pela pandemia de COVID-19, a corrida

pelas tecnologias limpas e a guerra na Ucrânia, foi preciso também dar uma resposta mais assertiva às dependências.

Com base nessas questões, a Comissão Europeia instituiu *Uma nova estratégia industrial para a Europa,* em março de 2020. Analisando-a, esse capítulo buscará responder as seguintes questões preliminares: a União Europeia está buscando, por exemplo, e assim como nos Estados Unidos, a reindustrialização dos Estados-membros? Há incentivo para o desenvolvimento de novas capacidades produtivas? Qual estratégia discutida no capítulo três predomina nos planos políticos? E em qual escala os novos processos estão ancorados?

5.1.1 Princípios fundamentais e os desafios da nova estratégia industrial para a Europa

Iniciaremos a apresentação da nova estratégia industrial europeia com a análise dos princípios fundamentais da transformação industrial pretendida a partir de 2020. Como será visto, essa é uma estratégia ampla, constituída por muitas outras específicas, todas tendo a dupla transição — ecológica e digital — como escopo. O quadro a seguir (Quadro 2) contém os fundamentos, as bases, a abordagem política e as ações sobre os quais se assenta o novo modelo digital-hipocarbônico europeu.

Quadro 2 – Princípios fundamentais da nova estratégia industrial europeia (2020)

Princípio	Ações
Aprofundar e fortalecer o mercado único europeu	Fazer cumprir a legislação em todos os Estados-membros
	Eliminar as restrições e barreiras que impedem empresas a venderem seus bens ou prestarem serviços transfronteiriços
	Promover a harmonização fiscal (*tax harmonisation*)
	Rever e atualizar a legislação para assegurar sua adequabilidade à era digital, nos quais se incluem as normas de segurança dos produtos e regulamentação para dados e serviços digitais
	Criar sistemas de normalização e certificação eficientes e sólidos visando o alargamento de mercado e a segurança jurídica
	Elaborar políticas inteligentes em matéria de propriedade intelectual
	Revisar e adequar as regras de concorrência (nomeadamente as medidas antitruste) e dos auxílios estatais
	Atualização 2021
	Elaborar um Instrumento de Emergência do Mercado Único

	Implementar um formulário/modelo comum para a declaração de *posting of workers*
	Reforçar a vigilância do mercado único da UE de produtos importados
	Trabalhar no apoio e financiamento das PMEs
Defender as condições de concorrência equitativas à escala mundial	Assegurar a abertura dos mercados através de acordos comerciais com países parceiros e do trabalho que desenvolve
	Reforçar os mecanismos e ferramentas antisubsídios
	Acordo sobre o instrumento internacional de contratação pública
	Melhorar o cumprimento e a aplicação de acordos comerciais
	Reforçar os controles aduaneiros
Apoiar a transição industrial para a neutralidade climática	Modernizar e descarbonizar as indústrias com utilização intensiva de energia
	Apoiar a criação de novos processos industriais e o desenvolvimento de tecnologias inovadoras para produção limpa
	Criar uma nova estratégia de sustentabilidade para produtos químicos
	Estimular um ambiente construído mais sustentável
	Lançar a Plataforma para uma Transição Justa
	Planejar e investir em tecnologias, capacidade e infraestruturas para produção de energia com baixo teor de carbono
	Fazer a integração setorial inteligente
	Estratégia global para uma mobilidade sustentável e inteligente
	Propor um mecanismo de ajustamento das emissões de carbono nas fronteiras
Construir uma economia mais circular	Aplicar os princípios da economia circular em todos os setores e indústrias
	Propor estratégias sustentáveis para produtos de elevado impacto ambiental
	Plano de ação para conscientização dos consumidores
	Propor medidas legislativas e orientações em matéria de contratos públicos ecológicos
Incorporar o espírito de inovação industrial	Incentivar e apoiar as PMEs a inovar e comercializar suas ideias
	Intensificar o investimento em pesquisa e inovação disruptivas e radicais
	Garantir políticas que fomentem a inovação
	Apoiar parcerias público-privadas que ajudem os setores industriais a definir roteiros próprios para a liderança digital ou neutralidade climática

	Lançamento do Conselho Europeu de Inovação
	Estimular a inovação e a experimentação de base local e os polos de inovação digital
Qualificação e requalificação	Aumentar o investimento em educação, formação, reconversão e requalificação
	Incentivar a expansão dos sistemas de ensino e formação superior e profissional para formação de um maior número de profissionais
	Atrair mais competências e talentos do estrangeiro
	Propor um novo pacto para as competências
	Estabelecer um melhor equilíbrio entre homens e mulheres na indústria
Investir e financiar a transição	Assegurar a rápida adoção e execução do próximo orçamento de longo prazo
	Elaborar novos métodos para desbloquear o investimento privado, tais como a mobilização e combinação de fundos da UE com os dos Estados-membros e de outros parceiros institucionais
	Revisão das regras em matéria de auxílios estatais para PIIEC
	Incentivar o investimento a favor de uma sustentabilidade competitiva em todo o setor financeiro
	Estabelecer regras claras destinadas a orientar os investidores para investimentos sustentáveis
Analisar as oportunidades e desafios dos ecossistemas industriais	Analisar sistematicamente os diferentes ecossistemas industriais
	Apreciar os diferentes riscos e necessidades da indústria
	Utilizar a abordagem das alianças industriais sempre que necessário

Fonte: Elaborado pela autora com base na Nova Estratégia Industrial para a Europa (CE, 2020b).

A interpretação de cada um desses princípios apresentada a seguir tem como finalidade compreender os seus sentidos e os desafios envolvidos. A avaliação será reservada para o momento posterior.

5.1.1.1 Aprofundar e fortalecer o mercado único europeu

De acordo com a comunicação que institui a nova estratégia (CE, 2020b), o mercado único é o principal ativo da União Europeia. A CE ressalta que esse mercado permite que a livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais facilite o acesso a profissionais e clientes em todo o continente, tendo por consequência o aumento do nível da concorrência, da qualidade e do fornecimento, a redução dos preços, a melhoria da produtividade e o fortalecimento dos

Estados-membros. Os impactos positivos são refletidos no PIB, no comércio, no emprego, no investimento, no mercado para Pequenas e Médias Empresas (PMEs), na integração da cadeia de valor, nas negociações comerciais multilaterais e bilaterais e no esforço para o estabelecimento de padrões globais e setoriais (CE, 2020b).

A despeito disso, do ponto de vista empresarial[142], existem vários desafios que a nova estratégia industrial precisa enfrentar. Um dos principais problemas apontados reside na falta de integração plena do mercado, fator que dificulta uma operação e competição livre. Muitas empresas relatam que a legislação na UE é complexa e cara. Outras dificuldades incluem o atendimento dos requisitos para venda de bens ou serviços, a fragmentação das regras para serviços digitais, infraestrutura de internet e nuvem insuficiente, dupla tributação, escassez de trabalhadores qualificados e regulamentações trabalhistas desiguais entre os países. Adicionalmente, obter financiamento para operações em outros países do mercado único também é um desafio significativo, de acordo com a pesquisa. Tanto para a Comissão Europeia quanto para os empresários, a solução desses problemas é fundamental para criar um ambiente seguro para a indústria.

Em nossa concepção, esses desafios são substanciais. A União Europeia é composta por 27 Estados-membros, cada qual com suas regulamentações, interesses, capacidades fiscais e diferentes níveis de poder político e econômico. Países como Alemanha e França possuem mais influência nas decisões em comparação com Portugal e República Tcheca, para citar uma situação.

Além disso, a falta de coesão entre os Estados-membros, uma vez que os governos e líderes nacionais têm visões divergentes sobre assuntos variados (por exemplo, incluindo a abordagem em relação à China, ou aos Estados Unidos e a OTAN), é um problema para a implementação da estratégia (Parlamento Europeu, 2024). Um dos dados que essa pesquisa revela é que a criação do consenso, as deliberações, o estabelecimento de critérios e implantação de medidas se tornam mais complexas, e mesmo demoradas, quando se trata de política industrial supranacional. Não se pode perder de vista que esses Estados, embora façam parte de uma União, também competem entre si.

De todo modo, avaliamos que esse primeiro princípio reforça a importância da escala regional supranacional. O maior aprofundamento do mercado tem de ser visto nessa direção,

[142] Expressados em uma pesquisa encomendada pela CE para identificação e eliminação dos obstáculos no mercado único, intitulada *Identificar e Superar as Barreiras ao Mercado Único* (CE, 2020c).

como estratégia supranacional de enfrentamento aos desafios impostos sobretudo pela China e pelos Estados Unidos.

5.1.1.2 Defender as condições de concorrência equitativas à escala mundial

A continuação da defesa do comércio internacional, do livre mercado, e da concorrência equitativa constitui o segundo princípio. A *priori*, esse posicionamento indica que a nova estratégia industrial europeia contraria o argumento dos defensores da ideia de que o crescimento do protecionismo minará o crescimento do comércio internacional. Em um dos trechos da comunicação, a CE destaca que a União Europeia têm que "resistir às tentações simplistas que acompanham o protecionismo e as distorções da concorrência", sem, contudo, ser "ingênuos face à concorrência desleal" (CE, 2020b, p. 1). Em outro, sublinha que "a resposta da Europa não pode consistir em erguer mais obstáculos, proteger indústrias não competitivas ou imitar as políticas protecionistas ou de distorção de outros intervenientes" (CE, 2020b, p.3).

Sobre esse aspecto, é importante lembrarmos que a Europa não tem muitas escolhas no que tange à abertura de mercado. Uma vez que é altamente dependente da importação de vários insumos críticos para a sua indústria, inclusive os insumos necessários para as transições ecológica e digital, o comércio internacional é uma necessidade. Dados da EEA (2023) mostram que o consumo de matérias-primas críticas da UE representa 20% do consumo mundial, mas a extração e a produção não chegam a 5%.

Vejamos o caso da indústria automobilística para ilustrar. Apesar dessa indústria ser um dos setores mais importantes do continente, a China é a maior exportadora mundial e possui uma grande vantagem em carros elétricos (IEA, 2024; OMC, 2024). Esse não é o problema maior, a princípio. A questão é que, além da China ser o maior mercado consumidor dos veículos da Mercedes e Volkswagen, ela domina o fornecimento de minerais de terras raras e a produção de baterias para veículos elétricos. Talvez os consumidores europeus devessem ficar gratos se a China os fornecerem matéria-prima e veículos elétricos baratos e fiáveis, sugere Rachman (2023), concluindo que impor tarifas elevadas não é uma opção e, portanto, a via europeia não pode ser a mesma dos Estados Unidos.

5.1.1.3 Apoiar a transição industrial para a neutralidade climática

O terceiro princípio traz detalhes do Pacto Ecológico Europeu, com ações que visam a neutralidade climática. Propõe uma série de estratégias para setores que necessitam mudar radicalmente a forma como operam.

Nas indústrias com utilização intensiva de energia, o objetivo maior será a sua descarbonização. Para isso, a Comissão está disposta a apoiar o desenvolvimento de novos processos industriais — por exemplo, de produção de aço com zero emissões —, de tecnologias limpas e a criação de novos mercados para produtos limpos. A demanda por criação de soluções sustentáveis é direcionada, também, aos setores de produtos químicos perigosos, onde a importância do desenvolvimento de alternativas sustentáveis e seguras é percebida; de materiais de construção e bens imóveis, que precisam melhorar a eficiência energética e o desempenho ambiental; e às indústrias ligadas à "mobilidade sustentável e inteligente" (automóvel, ferroviária, naval e aeroespacial). Além de apoiar a competitividade e melhorar a conectividade, essa última tem o potencial e a responsabilidade de liderar a dupla transição (CE, 2020b).

Nessa direção, a CE aponta que esforços e incentivos devem ser canalizados em pesquisa, inovação, implementação de infraestruturas e definição de normas e padrões internacionais. As indústrias produtoras de energia, sinaliza, não podem ficar de fora, evidentemente: é preciso aplicar "o primado da eficiência energética" (CE, 2020b, p. 9), ter uma abordagem mais estratégica em relação às indústrias de energia renovável e buscar a integração setorial inteligente.

A despeito da redução em 31% das emissões de gases com efeito de estufa entre 1990 e 2022 (EEA, 2024a), ao nosso ver, o grande desafio desse princípio advém do fato de que em 2022, a União Europeia ocupava a terceira posição no *ranking* dos maiores emissores de gases do efeito estufa do mundo, atrás somente dos Estados Unidos e da China. Se a essa lista fossem acrescentados na sequência a Índia, a Rússia e o Japão, juntos, seriam responsáveis por 66,4% do consumo global de combustíveis fósseis e por 67,8% das emissões globais de CO_2 (Crippa *et al*., 2022).

Desde a instituição da nova estratégia industrial, contudo, uma ampla variedade de medidas tem sido construída buscando orientar ações que melhorem esse índice. Entre elas, destaca-se o lançamento do Pacto Europeu para o Clima (dezembro de 2020), a aprovação da Lei Europeia em Matéria de Clima (junho de 2021), a iniciativa REPowerEU (março de 2022), a criação do Fundo Social para o Clima (dezembro de 2022) e o Objetivo 55 (abril de 2023). Diversas propostas, regras, acordos, recomendações, diretivas e atos legislativos[143] vem sendo elaborados visando a neutralidade climática.

[143] Para saber do que se trata cada medida e para uma visualização cronológica, consulte-se https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_pt

Os números indicam que há muito o que ser feito para que as ambiciosas metas sejam atingidas no tempo definido, até 2050. Menos de um quarto (24,5%) da energia consumida na UE no ano de 2023 foi gerada a partir de fontes renováveis[144] (Eurostat, 2024c). Esta percentagem está 18 pontos percentuais abaixo do cumprimento da meta de 2030 (42,5%). Com relação ao ano anterior, houve um aumento de 1,4%. Para atingir a meta, o aumento médio deverá ser de 2,6 pontos (Eurostat, 2024c).

5.1.1.4 Construir uma economia mais circular

À redução da pegada carbônica, acrescenta-se a necessidade de redução da pegada de materiais (CE, 2020b). O quarto princípio da nova estratégia industrial europeia chama a atenção para a redução da pegada de carbono a partir da incorporação da circularidade. Grosso modo, a circularidade envolve atividades econômicas e processos industriais regenerativos e restaurativos, visando manter produtos e serviços em circulação por mais tempo e, com isso, reduzir o desperdício (EPA, 2024). Em outras palavras, ao invés de descartar produtos e extrair mais recursos, os mercados da economia circular incentivam a reutilização.

Esse princípio é importante porque de acordo com a EEA (2024b), "sem uma economia circular, a Europa não pode alcançar a sustentabilidade."[145] Além dos efeitos sobre o meio ambiente, a adoção da circularidade contribui para a redução da concorrência por produtos escassos, dos custos de produção e tem o potencial de criar 700 mil novos empregos até 2030 (CE, 2020b). Portanto, é uma aliada na redução das dependências de matérias-primas críticas e do crescimento econômico.

Quando analisamos a realidade, contudo, percebe-se que há muito o que ser feito nesse quesito também. O dado de que somente 11,8% de todos os materiais utilizados nos 27 Estados-membros da UE vieram de recursos recicláveis em 2023 (EEA, 2024b) revela que a maioria esmagadora das matérias-primas utilizadas nos sistemas de produção e consumo na União Europeia não são reaproveitadas ou recicladas. A intenção explicitada na nova estratégia visa duplicar essa cota entre 2020 e 2030, mas essa meta é bastante desafiadora no nosso ponto de vista, levando em conta que o aumento da década anterior não chegou a um ponto percentual.[146]

[144] Esse é um dado médio. Na Suécia, essa taxa foi de 66,4%, muito acima da média da UE. Na Finlândia foi 50,8% e na Dinamarca, 44,9%. As menores taxas foram registadas em Luxemburgo (11,6%), Bélgica (14,7%) e Malta (15,1%) (Eurostat, 2024c).

[145] No original: "Without a circular economy, Europe cannot achieve Sustainability".

[146] Não se pode perder de vista, ainda assim, outro aspecto da economia circular: a destinação dos resíduos. Ilustraremos a gravidade com uma situação. Imagens de satélite mostram que o deserto do Atacama, no Chile, tem servido de "lixão" de roupas usadas provenientes dos Estados Unidos e da Europa (Carvalhal, 2023). A quantidade

5.1.1.5 Incorporar o espírito de inovação industrial, qualificação e requalificação, investir e financiar a transição

Os três princípios fundamentais desenhados na sequência evidenciam estratégias para três elementos cruciais, sem os quais a dupla transição não se completará. O primeiro é o investimento em inovação, ciência e tecnologia, importante para colmatar a lacuna de inovação existente com os Estados Unidos e a China e impulsionar o desenvolvimento de novas tecnologias. Um relatório elaborado e apresentado ao Parlamento Europeu por Mário Draghi[147] em setembro de 2024 revelou que "as empresas da UE gastaram cerca de 270 bilhões de euros a menos em P&D do que suas contrapartes dos EUA em 2021", principalmente porque a UE tem uma "estrutura industrial estática, dominada pelas mesmas empresas e tecnologias de décadas atrás" (Draghi, 2024, p.2).[148] O não surgimento de novas empresas com novas tecnologias é o problema central da Europa (Draghi, 2024), fato que demonstra que, se a UE quiser ser realmente competitiva, deverá colocar a inovação no centro dessa política.

O segundo é o investimento em mão de obra qualificada. As novas competências exigirão uma força de trabalho atualizada, requalificada e até mesmo reconvertida para ocupar os novos postos de trabalho, com habilidades para o ambiente digitalizado e cada vez mais equipado com Inteligência Artificial (IA).

O terceiro diz respeito ao financiamento. É preciso fundos volumosos para custear transformações tão grandiosas, como a descarbonização da economia. Atualmente, há uma série de programas — o já citado *NextGenerationEU*, e outros, como o Horizonte Europa, o Programa Europa Digital e o Programa InvestUE; fundos — em especial o Fundo Social Europeu e o Fundo de Inovação — e o também aludido Mecanismo de Recuperação e Resiliência em operação mobilizados para as transições. Um terço do orçamento da UE definido para o período 2021-2027 destina-se à ação climática (Jornal Oficial da União Europeia, 2020b). Prevê-se, para além, o engajamento das parcerias público-privadas.

é tão grande que tem alterado a paisagem. Quando enterradas, elas poluem o solo e o deixa instável. Se queimadas, poluem o ar e afetam diretamente a saúde dos residentes próximos.

[147] Mário Draghi é ex-presidente do Banco Central Europeu (BCE) e ex-primeiro-ministro da Itália.

[148] No original: "EU companies spent around EUR 270 billion less on R&D than their US counterparts in 2021, largely because we have a static industrial structure dominated by the same companies and technologies as decades ago".

5.1.1.6 Analisar as oportunidades e desafios dos ecossistemas industriais

Por fim, a Comissão Europeia deliberou que a unidade de análise da nova política são os ecossistemas industriais, uma estrutura que abrange todos os envolvidos de uma cadeia de valor: PMEs, *startups*, universidades e centros de pesquisa, prestadores de serviços e fornecedores. Os quatorze ecossistemas definidos com base nas suas relevâncias econômicas e tecnológicas estão demonstrados na imagem a seguir (Figura 7).

Figura 7 – Ecossistemas industriais da nova estratégia industrial para a Europa

Fonte: Comissão Europeia, 2020b.

A intenção de definir esse ecossistema, conforme CE (2020b), é analisar riscos, oportunidades e necessidades para que possam receber apoio específico caso requeiram e tenham todas as condições para a dupla transição. Esse apoio pode assumir a forma de regulamentações e desbloqueio de fundos. Em áreas estratégicas, políticas podem ser direcionadas para o desenvolvimento de capacidades e redução das dependências.

Ainda, está descrito que sempre que necessário e possível serão feitas alianças industriais em alguns domínios, tal como foi feito com o de baterias. Visualiza-se a efetivação dessas alianças quando elas forem identificadas como a melhor ferramenta para acelerar o desenvolvimento de atividades com potencial de inovação que não se desenvolveriam de outro modo (CE, 2020b, 2021d). Como será visto adiante, elas têm um importante papel na consecução dos IPCEIs.

Esses são os princípios fundamentais e as ações, definidas pela Comissão Europeia, e alguns enfrentamentos, visualizados por nós, que a UE deverá responder para concretizar a dupla transição, melhorar sua competitividade e reforçar sua autonomia. De todas as grandes economias, a europeia é a mais exposta ao atual contexto em mudança (Draghi, 2024). É a economia mais aberta, possui os preços de energia mais altos, está atrasada em termos de novas tecnologias e é a menos preparada em termos de defesa.[149] Um dos maiores desafios, não obstante, e conforme a nossa avaliação, é a dependência de matérias-primas críticas, um capítulo à parte nessa história, dado a sua complexidade. Para fecharmos a discussão acerca dos desafios inerentes à nova estratégia industrial, teceremos algumas reflexões nessa direção a seguir.

5.1.2 A nova estratégia industrial no contexto das dependências de matérias-primas críticas

Todas as indústrias e tecnologias precisam de minerais, metais e materiais naturais, fazendo com que o acesso a eles seja fundamental para a resiliência da economia, para a segurança do abastecimento e para que a dependência de combustíveis fósseis em um contexto de mudança de paradigma não seja substituída por essa. Considerando que a autonomia industrial leva imediatamente à questão do acesso aos recursos, a UE apresentou, em setembro de 2020, o *Plano de ação para matérias-primas críticas* (CE, 2020e).

A Comissão Europeia define matéria-prima crítica como aquela que tem elevada importância econômica e alto risco de escassez de aprovisionamento. Sua posição é a de que a segurança em termos de aprovisionamento de recursos deve envolver medidas de *diversificação do abastecimento*, *redução das dependências* e *melhoria da eficiência e circularidade*.

No Apêndice B deste trabalho é possível visualizar quais foram as matérias-primas críticas (*Critical Raw Materials* – CRMs) para a União Europeia no ano de 2023, os principais produtores em 2020, seus principais fornecedores, o nível de dependência de importações em 2023 e os usos e aplicações de cada uma.[150] A lista contém 34 CRMs (4 a mais do que os dados expostos na comunicação de 2020), dentre os quais 16 são matérias-primas estratégicas (*Strategic Raw Materials* - SRMs). Em 2011, o número de CRMs foi 14, em 2014 eram 20, em

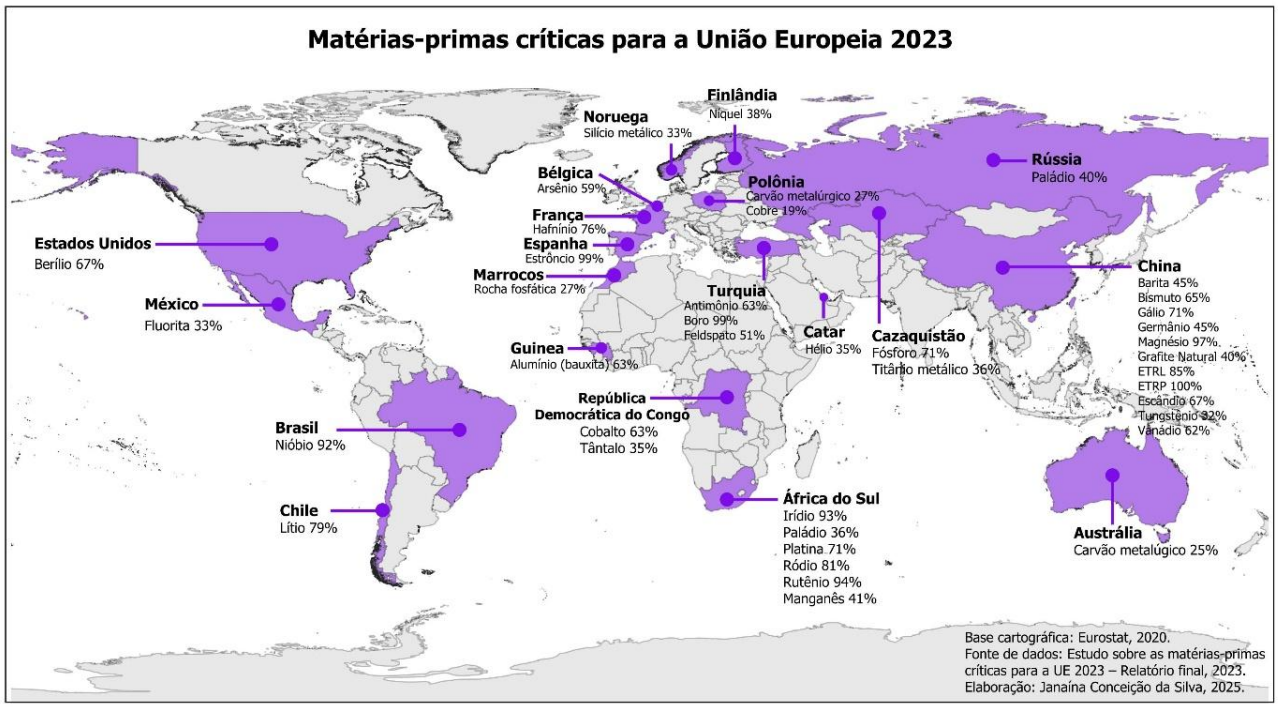
[149] A razão do comércio sobre o PIB ultrapassa 50%, quando na China é 37% e nos Estados Unidos é 27%; somente quatro das 50 maiores empresas de tecnologia do mundo são europeias; e somente 10 dos 27 membros gastam mais ou igual a 2% do PIB em defesa (Draghi, 2024).

[150] Os dados foram extraídos do *Raw Materials Information System* (RMIS). Os parâmetros utilizados no levantamento foram o grau de importância econômica e risco associado ao aprovisionamento.

2017 foi 27 e em 2020, o total foi 30. A lista foi evoluindo e se refazendo conforme as necessidades e/ou aumento ou redução de suas importâncias e risco de escassez.

O quadro desse Apêndice e o mapa a seguir (Figura 8) revelam dois dados muito importantes: (i) o quanto a União Europeia é desprovida de matérias-primas essenciais à sua indústria, inclusive os recursos necessários para a transição ecológica, portanto, o quão dependente de países terceiros é; e (ii) o quanto a oferta desses elementos críticos é altamente concentrada.

Figura 8 – Principais países fornecedores de matérias-primas críticas para a UE (2023)



Fonte: Elaborado pela autora, 2025.

Em 2023 a China forneceu 100% dos Elementos de Terras Raras (ETRs) e 97% do magnésio utilizado nas aplicações industriais na União Europeia. Nesse mesmo ano, a Turquia forneceu 99% do boro, 92% do Nióbio foi importado do Brasil, 79% do lítio veio do Chile e 71% do fósforo foi importado do Cazaquistão. Além disso, 94% dos metais do grupo da platina vieram da África do Sul. Por outro lado, se por alguma razão a Espanha interrompesse seu abastecimento de estrôncio, não havia nenhum outro país a fornecer esse elemento para a União Europeia de imediato (CE, 2023). O próprio Parlamento e o Conselho Europeu reconhecerem em ato legislativo recente (2024/1252) que "o aprovisionamento da União está quase totalmente dependente de um único país" (Jornal Oficial da União Europeia, 2024, p.3).

Com base nos fluxos de comércio externo, uma análise "de baixo para cima" *(bottom-up)*[151] realizada para identificar as dependências estratégicas da UE, especialmente as existentes nos chamados “ecossistemas sensíveis” e propor medidas para reduzi-las, trouxe resultados relevantes. Dentro do universo de 5.200 produtos importados, foram identificados 137 produtos de ecossistemas sensíveis altamente dependentes de importações. São produtos provenientes principalmente da China (aproximadamente 50% do valor total), do Vietnã (11%) e do Brasil (5%), que se situam majoritariamente nos ecossistemas das indústrias intensivas em energia (99), de saúde e de outros produtos relevantes para a dupla transição. Desse total (137), 34 produtos são “potencialmente mais vulneráveis” pela dificuldade de diversificação e substituição pela produção na UE (CE, 2021e).

Esse cenário piora quando consideramos as demandas futuras da transição ecológica. Estima-se que a demanda por lítio, por exemplo, aumentará cerca de 60 vezes mais em 2050, em comparação com o atual abastecimento atual da UE (CE, 2020e). O lítio possui diversas aplicações industriais, entre elas, uma das mais importantes, na fabricação de baterias para veículos elétricos. Ele, os ímãs presentes nas terras raras e todos os demais elementos apresentados no Apêndice B terão procuras crescentes, tendo em vista seus usos para descarbonização dos transportes, dos sistemas energéticos e as novas aplicações industriais (Banco Mundial, 2017; OCDE, 2019; CE, 2020e).

Diante dessas considerações, nossa conclusão sobre esse desafio específico é que existe o risco de que a busca pela neutralidade climática aumente a pressão sobre os recursos minerais. Um problema pode ser resolvido (a emissão de carbono), mas outros, relacionados aos impactos socioambientais, criados ou exacerbados.

*

Face ao exposto, a grande questão que surge é a seguinte: o que a União Europeia está planejando para enfrentar todos esses desafios e se tornar mais resiliente? Se há alguma resposta, qual direção ela tem seguido?

5.2 AS RESPOSTAS

Uma primeira aproximação em termos de *respostas* para esses desafios, e mais especificamente referente ao último apresentado, foi extraída do já citado *Plano de ação para matérias-primas críticas* (CE, 2020e). Um bom início, ao nosso ver, é o reforço do *Raw*

[151] Intitulado *Strategic dependencies and capacities* (CE, 2021e).

Materials Information System (RMIS). A UE está mapeando seus pontos sensíveis e não será surpreendida caso algum nó de alguma cadeia sofra estrangulamento no futuro. Essa informação é essencial para a visualização de cenários sobre oferta e procura, elaboração de planejamentos estratégicos sólidos e políticas.

Mapear pontos sensíveis, no entanto, não é suficiente. O contexto impõe a necessidade de respostas expansivas e defensivas assertivas urgente. Nessa direção, a seção apresenta os principais instrumentos desenvolvidos pela UE após 2019. Em termos metodológicos, esses instrumentos serão apresentados em três subseções. A primeira (5.2.1) trata da Lei Europeia sobre as Matérias-Primas Críticas, das alianças industriais e das parcerias. A segunda (5.2.2) analisa os IPCEIs. Na terceira (5.2.3), o foco é o Regime de Análise de Investimentos Diretos Estrangeiros. E a quarta (5.2.4) aborda o Instrumento Anticoerção.

5.2.1 A Lei Europeia sobre as Matérias-Primas Críticas, as alianças industriais e as parcerias

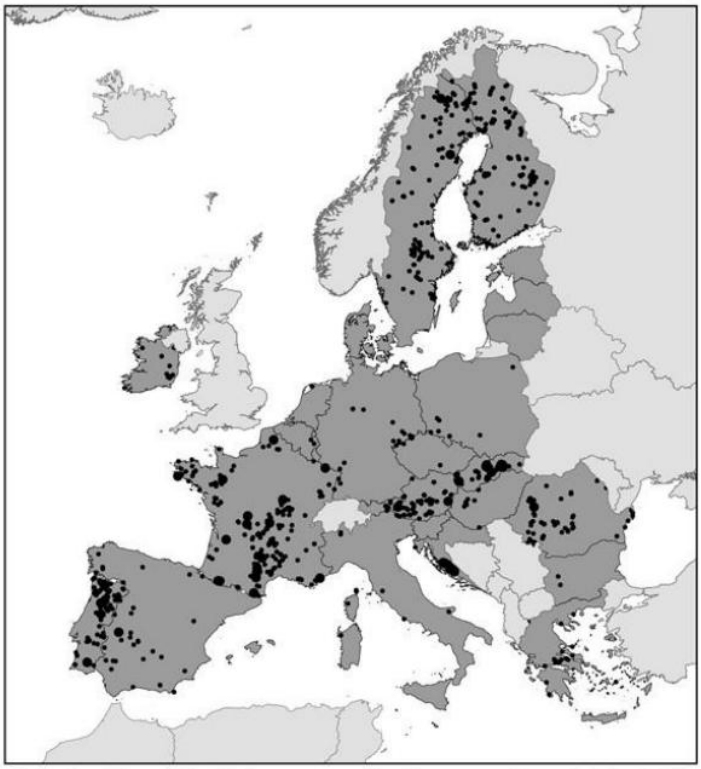
Um dos meios pelos quais a resiliência das cadeias de valor e a segurança do abastecimento seja assegurado, segundo o *Plano de ação para matérias-primas críticas* (CE, 2020e), é através de *canais diplomáticos* e do *estímulo à produção dentro da UE*, este último sugerindo que o potencial interno da Europa seja mobilizado. A Comissão destacou que a Europa "tem uma longa tradição nas atividades mineira e extrativa" e que "está bem dotada de agregados e minerais industriais, bem como de determinados metais comuns, como o cobre e o zinco" (CE, 2020e, p.12). Quando se trata do desenvolvimento de projetos para obtenção de matérias-primas, é "menos bem-sucedida", embora possua "um potencial significativo" (2020e, p.12). Essa questão nos leva, então, a investigarmos o real "potencial significativo" para a obtenção de CRMs em solo europeu.

Enquanto no início do século XX a Europa respondia por 40% da produção global na área da mineração, na atualidade, somente 3% dos materiais utilizados na União Europeia são extraídos pelos países do bloco, dos quais metade desse volume é fornecido por Espanha, Finlândia e Suécia (Euronews, 2024a). Aumentar a produção interna europeia é vista como importante para que, como observado pelo então comissário europeu do Mercado Interno Thierry Breton, a dependência de combustíveis fósseis não seja substituída pela dependência de matérias-primas críticas, especialmente da China, da qual se teme uma situação de interrompimento tal como aconteceu com o gás russo (Euronews, 2023b).

De acordo com Plano, há oportunidades para a exploração do lítio, cobalto, níquel, manganês e grafite, onde os Estados-membros devem ser estimulados a investir e implantar

projetos de extração e refino (Figura 9). No entanto, os riscos e custos inerentes, a falta de incentivos e financiamentos, a diversificação e morosidade dos procedimentos nacionais de licenciamento e os baixos níveis de aceitação da opinião pública são alguns fatores que entravam a extração e exploração mineral, segundo o Plano. Desse modo, colocar em prática a Ação 5[152] significa, em primeiro lugar, solucionar esses problemas.

Figura 9 – Potencial para a exploração de matéria-prima crítica na União Europeia



Fonte: Plano de ação para matérias-primas críticas (CE, 2020e).

Na busca de soluções aos desafios supracitados, e para impulsionar esse setor, foi aprovada a *Lei Europeia sobre as Matérias-Primas Críticas* (regulamento 2024/1252, de 11 de abril de 2024). O objetivo dessa lei é reforçar as cadeias de abastecimento internas e desenvolver parcerias com países terceiros. Ela esclarece que o reforço das cadeias de suprimentos e mitigação dos riscos se dará através (i) da identificação e do apoio à inicialização ou expansão de determinados projetos de extração, transformação e reciclagem relativos às CRMs nos Estados-membros, em um País ou Território Ultramarino (PTU) ou em países

[152] "Ação 5 — Identificar projetos de extração mineira e transformação e as necessidades de investimento e oportunidades de financiamento conexas para matérias-primas essenciais na UE que possam estar operacionais em 2025, com prioridade para as regiões carboníferas (Comissão, Estados-Membros, regiões, partes interessadas)" (CE, 2020e, p.15).

terceiros, que serão reconhecidos como estratégicos quando visarem o reforço da segurança do abastecimento; (ii) do incentivo ao "progresso tecnológico e a eficiência na utilização dos recursos" (p. 2); (iii) da previsão de medidas de reforço da capacidade da União; e (iv) do aumento da circularidade e da sustentabilidade.

Em nossa concepção, esse ato representa alguns avanços. Primeiro porque propõe a criação de um Comitê Europeu de Matérias-Primas Críticas para apoiar o desenvolvimento e a execução dos projetos e de programas de pesquisa. Tanto a Comissão quanto o Parlamento afirmam que tais projetos reconhecidamente estratégicos deverão se beneficiar de um melhor acesso a financiamentos, de processos de licenciamento e de resolução de litígios mais simplificados e facilitados, além de gozarem de um "estatuto prioritário" para que sejam tramitados mais celeremente. Segundo, porque estabelece parâmetros de referência para que o reforço das capacidades nas diferentes fases das cadeias e o aumento da diversificação sejam alcançados até 2030. Entre eles, impõe-se a obrigatoriedade de que a UE produza ao menos 10% do seu consumo total de matérias-primas estratégicas[153] e o "o fim da dependência da União de um único país terceiro em mais de 65% do seu aprovisionamento de qualquer matéria-prima estratégica, não transformada e em qualquer fase da transformação" (Jornal Oficial da União Europeia, 2024, p.4).

Em janeiro de 2023, a estatal sueca *LKAB* anunciou a descoberta do que no momento foi considerado "o maior depósito de metais de terras raras da Europa", no norte do país, em Kiruna, com cerca de um milhão de toneladas (LKAB, 2023). Em 2024, entretanto, a mineradora norueguesa *Rare Earths Norway* anunciou a descoberta de outro depósito, com uma quantidade muito acima do depósito de Kiruna, 8,8 milhões de toneladas (CNBC, 2024). Sob a rubrica do "interesse público" e estratégico, a exploração desses depósitos poderá se beneficiar das vantagens previstas na nova Lei Europeia sobre as Matérias-Primas Críticas, lei essa que

[153] "Em primeiro lugar, a União deverá aumentar a utilização dos seus próprios recursos geológicos de matérias-primas estratégicas e desenvolver capacidades que lhe permitam extrair as matérias-primas necessárias para produzir, pelo menos, 10 % do consumo de matérias-primas estratégicas da União. Tendo em conta que a capacidade de extração depende em grande medida da disponibilidade de recursos geológicos da União, o cumprimento desse valor de referência depende dessa disponibilidade. Em segundo lugar, a fim de construir uma cadeia de valor completa e evitar estrangulamentos nas fases intermédias, a capacidade de transformação da União deverá igualmente ser aumentada e a União deverá ser capaz de produzir, pelo menos, 40 % do seu consumo anual de matérias-primas estratégicas. Em terceiro lugar, prevê-se que, nas próximas décadas, uma parte cada vez mais substancial do consumo de matérias-primas estratégicas da União possa ser coberta por matérias-primas secundárias, o que melhoraria tanto a segurança como a sustentabilidade do aprovisionamento de matérias-primas da União. A capacidade de reciclagem da União deverá, por conseguinte, estar apta a produzir, pelo menos, 25 % do consumo anual de matérias-primas estratégicas da União e a União deverá conseguir reciclar quantidades cada vez maiores de cada matéria-prima estratégica a partir de resíduos" (Jornal Oficial da União Europeia, 2024, p.3).

inclusive autoriza projetos com impactos negativos no meio ambiente. Em contraponto, a oposição aos projetos de mineração por parte da população é crescente (Pena, 2023).

Quadro 3 – Alianças industriais na União Europeia

Aliança	Lançamento	Objetivo
Aliança Europeia de Baterias	2017	Desenvolver tecnologia de baterias e capacidade de produção nesse domínio
Aliança de Plásticos Circulares	2018	Impulsionar o mercado de plásticos reciclados
Aliança Europeia de Matérias-Primas	2020	Construir resiliência e autonomia para as cadeias de valor de terras raras e ímãs
Aliança Europeia para Hidrogênio Limpo	2020	Estimular a produção e o uso de hidrogênio limpo
Aliança Europeia para Dados Industriais, *Edge* e *Cloud*	2021	Fortalecer a posição da indústria da UE em tecnologias de nuvem e de *edge*, de modo a atender as necessidades das empresas e das administrações públicas que processam categorias sensíveis de dados
Aliança para Tecnologias de Processadores e Semicondutores	2021	Manter e impulsionar a competitividade da UE neste setor a partir da identificação das lacunas atuais na produção de microchips e dos desenvolvimentos tecnológicos necessários
Aliança para Aviação de Emissões Zero	2022	Introduzir o serviço comercial de aeronaves elétricas e movidas a hidrogênio
Aliança Industrial para Cadeia de Valor de Combustíveis Renováveis e de Baixo Carbono	2022	Promover a produção e o fornecimento de combustíveis renováveis e de baixo carbono nos setores de aviação e transporte aquático
Aliança Industrial Europeia de Energia Solar Fotovoltaica	2022	Desenvolver um ecossistema industrial de energia solar fotovoltaica a partir da identificação das barreiras, oportunidades e possibilidades de investimento
Aliança Industrial Europeia para Pequenos Reatores Modulares	2024	Facilitar e acelerar o desenvolvimento, a demonstração e a implantação de Pequenos Reatores Modulares na Europa até o início da década de 2030
Aliança de Medicamentos Críticos	2024	Propor soluções para fortalecer o fornecimento de medicamentos críticos na UE, de modo a aumentar os esforços para prevenir e abordar a escassez de forma eficaz

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados disponíveis na página da Comissão Europeia, 2024c.

Outro instrumento elaborado pela União Europeia para enfrentar os desafios societais contemporâneos e aumentar a sua competitividade, previsto na nova estratégia industrial, são as *alianças industriais*. A primeira aliança industrial foi lançada em 2017, no domínio das

baterias. De 2017 até dezembro de 2024, foram lançadas mais dez. Assim, atualmente há onze alianças industriais em andamento[154] na União Europeia, conforme demonstra o Quadro 3.

Segundo a Comissão Europeia, essas alianças constituem uma importante ferramenta para facilitação da ação conjunta entre parceiros interessados — atores públicos e privados, sociedade civil, Estados-membros da UE, indústrias, instituições financeiras, investidores, intervenientes na inovação, academia, institutos de pesquisa, sindicatos etc. — em prol dos objetivos comuns.

Externamente, a política comercial e demais instrumentos de política externa deverão ser mobilizados para o *estabelecimento e fortalecimento de parcerias* bilaterais, multilaterais e regionais estratégicas, inclusive, com países ricos em recursos — Canadá, Austrália, países da América Latina, da África e com outros países europeus, especialmente dos Balcãs. Nessa linha, a UE deve intensificar seu trabalho com organizações internacionais para garantir o comércio, o investimento e a segurança. Isso contribuirá para a diversificação (CE, 2020b).

5.2.2 Os Projetos Importantes de Interesse Comum Europeu (IPCEIs)

A expressão "projetos de interesse comum" está presente nos documentos políticos da União Europeia desde 1957, no supracitado Tratado de Funcionamento da União Europeia. O artigo 107 desse Tratado definiu quais formas de auxílio seriam "compatíveis com o mercado interno", entre eles, os auxílios destinados a "(b) promover a execução de um projeto importante de interesse comum europeu"[155] e a "(c) facilitar o desenvolvimento de certas atividades econômicas ou de certas áreas econômicas, desde que tal auxílio não afete as condições de concorrência a um ponto contrário ao interesse comum [156] (Jornal Oficial da União Europeia, 2012, pp. 325-326).

Depois de permanecer "adormecido" por quase sessenta anos, a criação de um quadro de auxílio estatal para IPCEIs em 2014 operacionalizou o conceito, permitindo, com isso, o desenvolvimento de novas práticas de política industrial na UE, ainda que essa prática esteja se desenvolvendo de forma estratificada (Lopes-Valença, 2022), como será visto adiante. Dito de outro modo, em conformidade com a Comunicação sob o título *Critérios para a análise da compatibilidade com o mercado interno de auxílios estatais destinados a promover a execução*

[154] Maiores detalhes sobre essas alianças podem ser acessados em https://single-market-economy.ec.europa.eu/industry/industrial-alliances
[155] No original: "an important project of common European interest".
[156] No original: "to facilitate the development of certain economic activities or of certain economic areas, where such aid does not adversely affect trading conditions to an extent contrary to the common interest".

de projetos importantes de interesse europeu comum (CE, 2014) — comunicação essa revisada em 2021 (Jornal Oficial da União Europeia, 2021b) —, com o disposto no Quadro de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (P&D&I) e com o artigo 107, alínea 3b, do TFEU, a Comissão Europeia passou a aprovar que os Estados-membros concedessem auxílios estatais para apoio de Projetos de Importante Interesse Comum Europeu.

A criação do quadro de auxílios estatais para IPCEI significa, então, a liberação da concessão de auxílio estatal para o financiamento de grandes projetos transnacionais[157] industriais inovadores, tanto para a fase de P&D&I, quanto para a fase de implantação do produto ou serviço, isto é, no momento da "primeira utilização industrial" (Jornal Oficial da União Europeia, 2021b, p.14).

As comunicações referidas não trazem uma definição exata do que é um IPCEI, mas para ser considerado "importante", o projeto "deve ser particularmente importante em termos de dimensão ou alcance e/ou implicar *um risco tecnológico ou financeiro muito considerável*" (Jornal Oficial da União Europeia, 2021b, p.14, grifos nossos). Essa importância é determinada por uma série de critérios gerais e específicos, entre os quais destacamos a necessidade de que contribuam com a concretização dos objetivos estratégicos voltados à transição ecológica e digital; que tenham um "caráter inovador"[158] ou "radicalmente inovador" (Jornal Oficial da União Europeia, 2021b, p. 13), quando estes se tratarem do desenvolvimento de produtos e serviços que terão a primeira utilização industrial financiada; não devem ser voltados à uma empresa ou setor específico, mas possuírem uma aplicabilidade mais vasta com benefícios para a sociedade e a economia como um todo; e os Estados-membros envolvidos devem provar que os projetos não prejudicarão a concorrência.

Nesses moldes, os IPCEIs tem sido visto como uma importante ferramenta para impulsionar a competitividade industrial europeia, contribuindo com a autonomia estratégica aberta. Por meio da cooperação transfronteiriça e da consequente reunião de recursos, conhecimentos, especializações e agentes, espera-se que esses esforços resultem em "projetos revolucionários de inovação e infraestruturas" (Jornal Oficial da União Europeia, 2021b, p.10), que apoiem políticas e ações mais amplas definidas no PEE, na nova estratégia industrial e nos vários programas ativos. Representa, desse modo, uma resposta mais assertiva aos desafios

[157] Com exceção das "infraestruturas de investigação interligadas e de projetos RTE-T de importância transnacional fundamental" (CE, 2014, p.187), de acordo com os critérios definidos na comunicação de 2014, um IPCEI deveria envolver "mais do que um Estado-Membro". Com a revisão de 2021, esse critério foi alterado para "deve geralmente envolver pelo menos quatro Estados-Membros" (Jornal Oficial da União Europeia, 2021b, p.12).
[158] Entre os critérios específicos, a CE destaca que "os Projetos de Investigação, Desenvolvimento e Inovação (I&D&I) devem ter um importante caráter inovador ou constituir um valor acrescentado significativo em termos de I&D&I, à luz do estado da técnica no setor em causa" ((Jornal Oficial da União Europeia, 2021b, p.13).

societais contemporâneos “que não poderiam ser enfrentados de outro modo” (Jornal Oficial da União Europeia, 2021b, p.10), ou seja, sem dinheiro público!

Por meio desse instrumento, veja-se que a importância da participação do Estado para o desenvolvimento de tecnologias radicais, tal como apontado pela economista Mariana Mazzucato (2014) citada no capítulo anterior, é assumida, não sem reações contrárias, como também foi visto no capítulo. Embora a aprovação dos projetos passe por rigorosos procedimentos, admite-se que, sem o auxílio, dado os riscos presentes, seria impossível suas realizações, ou se fosse possível, o seria numa menor dimensão.

Conforme salientamos também no capítulo quatro, a aversão aos auxílios estatais faz parte das escolhas políticas que a União Europeia tomou, sobretudo, após a década de 1980. Atualmente (dezembro de 2024), a aprovação de 37,2 bilhões de euros em auxílios públicos destinados a apoiar o desenvolvimento de projetos empresariais representa uma inflexão nessa trajetória. Mas como foi esse processo?

A institucionalização do quadro para auxílios estatais voltados para IPCEI passou por uma série de desenvolvimentos anteriores, iniciados em 2009.[159] Grosso modo, esse enquadramento resultou das preocupações com a manutenção da competitividade europeia em um contexto de competitividade global crescente; da consideração da necessidade de dar maior atenção às Tecnologias Facilitadoras Essenciais; de pressões de atores não estatais, nomeadamente, empresas e representantes de indústrias (por exemplo, o apoio, por meio de consulta pública, à publicação do rascunho do quadro manifestado pela SEMI Europe, uma associação transnacional que representa a indústria de micro e nanoeletrônica); da participação direta de certas Diretorias Gerais da Comissão Europeia e de alguns poucos Estados-membros: Alemanha, Dinamarca, França, Países Baixos e a Suécia (Lopes-Valença, 2022).

Dada a relação desses grandes projetos com as diferentes “paisagens industriais” (Lopes-Valença, 2022) europeias, suas interrelações com as alianças e a estreita ligação com a consecução dos objetivos definidos na Nova Estratégia Industrial para a Europa, daremos uma maior atenção a esse instrumento. Ao analisá-los, algumas questões se interpõem: existe algum IPCEI em andamento ou a fase é de planejamento? Em caso de algum já ter sido aprovado, quantos e sobre quais setores? Como convergem com os objetivos estratégicos da União? E como estão distribuídos espacialmente? Eles contribuem ou tem o potencial de contribuir com a redução das desigualdades socioeconômicas intraUE?

[159] Sobre isso, consulte-se a tese de Lopes-Valença (2022).

Até o presente momento (dezembro de 2024), foram aprovados **10 IPCEIs integrados**[160], constituídos por **335 projetos individuais**, desenvolvidos por **247 empresas**[161], que receberão um montante de **37,2 bilhões de euros** em auxílios estatais, com uma expectativa de desbloqueio de **66 bilhões de euros** em investimentos privados. Esses IPCEIs envolvem **22 Estados-membros** (mais a Noruega), em **6 cadeias de valor**. Mais de 20% das empresas participantes são PMEs.

O primeiro IPCEI, o de **Microeletrônica**, foi aprovado em 2018. Os dados de referência podem ser visualizados na tabela a seguir (Tabela 1):

Tabela 1 – Primeiro IPCEI de Microeletrônica (2018)

Número de empresas participantes	29*
Número de projetos	43
Auxílio estatal aprovado (bilhões de euros)	1,9
Expectativa de investimento privado	6,5
Número de Estados-membros participantes	5

*Dessas 29, duas são organizações de pesquisa e, portanto, não são consideradas beneficiárias de auxílio.
Fonte: Elaborado pela autora com dados da Comissão Europeia, 2024b.

Como visto, a "microeletrônica e a nanoelectrônica, incluindo os semicondutores" foi identificada como uma das Tecnologias Facilitadoras Essenciais para a União Europeia na desde a comunicação de 2009 (CCE, 2009). Já se reconhecia, à essa época, a centralidade dos chamados "sistemas inteligentes de controle industrial", importância que ficou ainda mais clara na definição de uma *Estratégia europeia para os componentes e sistemas micro e nanoeletrônicos* (CE, 2013), delineada para reforçar a competitividade e impulsionar o crescimento da indústria desse setor na Europa.

De fato, pode-se argumentar que a microeletrônica produziu uma espécie de "nova revolução na história humana", que agora vive a "idade do silício" (Swart, 2012), dada as suas inúmeras possibilidades de aplicação. Os semicondutores, parte dessa indústria, estão presentes em praticamente todos os dispositivos que utilizamos no nosso dia a dia, de carros e *smartphones* a equipamentos médicos e redes de monitoramento. Considera-se que os

[160] Um projeto integrado é aquele que envolve um "grupo de projetos únicos inseridos numa estrutura comum, num roteiro ou num programa que vise os mesmos objetivos e tenha por base uma abordagem sistémica coerente" (CE, 2021b, p.11).
[161] Das quais 36 participam de mais de um IPCEI.

semicondutores são a "espinha dorsal de várias industrias" (Andrade, 2023), o que os tornam um importante componente de competitividade e segurança nacional.

Os componentes e sistemas micro e nanoeletrônicos são essenciais não somente para viabilizar produtos e serviços digitais inteligentes (o que por si só não é um fato pequeno), mas também para promover a inovação (estão na base) e fortalecer a competitividade em diversas áreas estratégicas (por exemplo, IA, comunicações 5G/6G, computação de ponta, armazenamento em nuvem etc.). Na indústria automobilística, tornarem os veículos mais seguros e eficientes do ponto de vista do consumo de energia. Da mesma forma, setores cruciais como o de equipamentos médicos e de saúde, eletrodomésticos, redes elétricas e sistemas de segurança também dependem amplamente dessa tecnologia (CE, 2013).

Por essas razões, é evidente que esse é um setor estratégico para a economia mundial. Nesse mercado, contudo, a Europa enfrenta grandes desafios adicionais. A participação da UE na produção global não chegou a 10% em 2023 (Parlamento Europeu, 2023a). Como destacado no capítulo dois, a produção mundial de microchips está altamente concentrada nos países do leste asiático, particularmente na China, Coreia do Sul, Japão e Taiwan, com destaque para Taiwan, que não por acaso está no centro das tensões globais. Não por acaso também a China ser um dos países que mais investem nesse campo e os Estados Unidos ter aprovado a supracitada *CHIPS and Science Act* em 2022, incentivando amplamente a produção de semicondutores em território nacional.

Embora a aprovação tenha ocorrido em 2018, a história do IPCEI de Microeletrônica começou em 2016, quando Alemanha, França, Itália e Reino Unido[162] submeteram um rascunho à Comissão Europeia demonstrando suas intenções de concederem auxílios estatais a empresas fabricantes de componentes microeletrônicos "*upstream*" (a montante) para as fases de P&D e para a primeira implantação industrial, visando a aplicação "*downstream*" (a jusante) em dois mercados principais, o Automotivo e o da Internet das Coisas (*IoT*), mas também em outros mercados igualmente importantes, como aeronáutico, espacial e de segurança (CE, 2018b).

O objetivo geral desse IPCEI é "desenvolver tecnologias e componentes microeletrônicos inovadores para os setores Automotivo, *IoT* e outras aplicações-chave, e estabelecer a primeira implantação industrial nesses domínios"[163] (CE, 2018b, p.4). Visualiza-se que esse projeto contribui para os objetos estratégicos da UE na medida em que:

[162] A Áustria pré-notificou a sua intenção de participar em junho de 2020 e passou a fazer parte somente em 23 de março de 2021.
[163] No original: "to develop innovative microelectronics technology and components6 for Automotive, IoT and other key applications and to establish first industrial deployment in these field".

- Possibilita a criação de valor nas indústrias *downstream;*
- Coopera com o desenvolvimento das TFEs — que como visto, são essenciais para o desenvolvimento da indústria como um todo e para a redução do *déficit* de inovação;
- Apoia a digitalização da sociedade ao contribuir para o desenvolvimento de tecnologias disruptivas em setores diversos, com soluções inovadoras para necessidades sociais, por exemplo, na área da saúde, mobilidade e energia;
- Incentiva a cooperação para o desenvolvimento no amplo setor das Tecnologias da Informação;
- Estimula o crescimento da produtividade e a geração de emprego;
- Contribui para a redução das dependências tecnológicas em um setor estratégico e para a geração de um forte efeito de transbordamento.

É possível observar, com isso, que há um alinhamento com vários programas e estratégias em andamento, a exemplo do Europa 2020, Década Digital da Europa, do PEE e da nova estratégia industrial. Cinco anos após sua aprovação, seguindo e complementando esse primeiro, a Comissão Europeia aprovou um segundo, dessa vez nomeando-o como IPCEI de **Microeletrônica e Tecnologias da Comunicação**. A Tabela 2 demostra os números associados. Observa-se que esse segundo IPCEI (e o sexto aprovado na ordem das aprovações) possui um escopo, em termos de recursos envolvidos, muito maior do que o primeiro. O quantitativo de Estados-membros participantes mais que dobrou em relação ao de 2018, passando de cinco para 14. Do mesmo modo o número de empresas beneficiárias, que passou de 29 para 56. O que mais chama a atenção, evidentemente, é o valor do auxílio estatal concedido, de 1,9 para 8,1 bilhões de euros, e a expectativa de desbloqueio de investimentos privados adicionais, de 6,5 para 13,7 bilhões de euros.[164]

[164] Além dessas diferenças, enquanto o IPCEI de Microeletrônica concentra-se em áreas específicas (chips de alta eficiência energética, semicondutores de potência, sensores inteligentes, computação digital, equipamentos ópticos e materiais compostos), o foco do IPCEI de Microeletrônica e Tecnologias da Comunicação é mais amplo e abrange toda a cadeia de valor, das matérias-primas à integração nos sistemas.

Tabela 2 – Segundo IPCEI de Microeletrônica e Tecnologias da Comunicação (2023)

Número de empresas participantes	56
Número de participantes associados	30
Número de projetos	68
Auxílio estatal aprovado (bilhões de euros)	8,1
Expectativa de investimento privado	13,7
Número de Estados-membros participantes	14

Fonte: Elaborado pela autora com dados da Comissão Europeia, 2024b.

Seguindo a linha cronológica, o segundo IPCEI aprovado foi o de **Baterias**, em 2019, que assim como o de Microeletrônica, teve sua versão complementada, dois anos depois, com o IPCEI *European Battery Innovation* (*EuBatIn*, o terceiro na ordem das aprovações). Os números de referência podem ser visualizados na Tabela 3.

Tabela 3 – IPCEIs de Baterias

	1° IPCEI (2019)	2° IPCEI (2021)
Número de empresas participantes	17	42
Número de projetos	23	46
Auxílio estatal aprovado (bilhões de euros)	3,2	2,9
Expectativa de investimento privado	5	9
Número de Estados-membros participantes	7	12

Fonte: Elaborado pela autora com dados da Comissão Europeia, 2024b.

O desenvolvimento de uma cadeia de valor no domínio das baterias e de capacidades internas de produção têm despertado o interesse da União Europeia desde pelo menos 2017, quando foi lançada a Aliança Europeia para Baterias. Em conjunto com essa Aliança e com o *Plano de ação estratégico para baterias* adotado em 2018, esse IPCEI é mais um instrumento que visa apoiar o desenvolvimento de tecnologias inovadoras nessa área de mercado crescente. Considerando que o setor de transportes é responsável por aproximadamente um quarto da emissão global de CO2 na atmosfera (IPCC, 2022), a produção de baterias para veículos elétricos é uma ação fundamental para as estratégias de descarbonização.

A ideia desse IPCEI é reunir recursos transfronteiriços para o desenvolvimento de tecnologias que perpassam por toda a cadeia de valor, da mineração, processamento e refino de matérias-primas à concepção, produção das células, módulos e sistemas e reciclagem. Ele visa

atingir cinco objetivos: um voltado para a inovação, por meio do desenvolvimento de “tecnologias avançadas e disruptivas no setor de baterias de íons de lítio (Li-ion) (eletrólito líquido e estado sólido)”; um relacionado à sustentabilidade, pois intenciona reduzir a pegada de carbono; um social (geração de empregos); e outros dois relacionados à cooperação.

Para atingi-los, no entanto, a UE precisa enfrentar uma série de questões. Sua produção de baterias de íons de lítio representava somente 3% da produção mundial em 2018 (CE, 2019b) (para a China esse porcentual foi 66%) e, no ano anterior, 85% do total utilizado pelo bloco provinha de países do leste asiático (Comitê Econômico e Social Europeu, 2019. O parecer do Relatório sobre a aplicação do *Plano de ação estratégico para as baterias* destacou que a Europa estava “muitíssimo atrasada em relação aos países e empresas asiáticos em termos de desenvolvimento (I&D) e produção de baterias” (Comitê Econômico e Social Europeu, 2019, p.5), situação que a coloca em uma posição de forte dependência de países como a China, Japão e Coreia.

Dados mais recentes (2023), extraídos da IEA (2024), mostra que a capacidade de fabricação das baterias de íon-lítio europeia continua incomparável com a capacidade chinesa, além do fato de que aproximadamente 75% dessa capacidade é de propriedade de empresas coreanas. Sozinha, a fábrica da LG na Polônia responde por 50% do total (IEA, 2024). Investir nesse domínio representa, desse modo, uma escolha político-econômica face a um mercado que se espera estar cada vez mais aquecido.

Esses números apontam para a necessidade de desenvolvimento da cadeia de valor, entretanto, conforme já destacamos, essa escolha se esbarra em limites materiais. Outro desafio apontado no relatório supracitado e por nós na seção 5.1.2, está relacionado com a forte dependência de matérias-primas para a produção de baterias desse tipo. Como mostra a Figura 8, quase 80% do lítio, um dos principais minerais utilizados na produção das células, é importada do Chile. Mesmo o níquel, o manganês e o cobalto são extraídos limitadamente na UE.

Além disso, o mercado de baterias é fortemente dependente do mercado de veículos elétricos. De 2016 a 2023, o mercado apresentou trajetória ascendente nas maiores economias (IEA, 2024). Contudo, de acordo com os dados da *Accompanynig Research* (2024), o mercado europeu de carros elétricos apresentou queda em 2024, queda essa que afetou outros nós da cadeia, tendo por consequência a subutilização de algumas fábricas. Isso aconteceu, por exemplo, com a *LG Energy Solution*, em *Wroclaw*, na Polônia, levando a empresa a realocar a sua produção para a América do Norte (Accompanynig Research, 2024).

É importante salientar que apesar de não ter sido identificada como uma TFE na Comunicação de 2009, o domínio das baterias tem a sua importância reconhecida como área estratégica, inclusive na Atualização da Nova Estratégia Industrial (CE, 2021d), especialmente para o vínculo que possui com o setor automotivo, em particular para o mercado de veículos elétricos. Como destacamos nos princípios fundamentais, a Comissão enxerga a mobilidade "sustentável e inteligente" como a líder da transição ecológica, uma vez que o uso em grande escala de veículos elétricos constitui uma peça-chave para o cumprimento das metas ligadas à neutralidade climática.

Por outro lado, não se pode perder de vista as intenções mercadológicas e as oportunidades para a criação de valor. As baterias constituem um insumo fundamental para a indústria automobilística, indústria essa histórica e estruturalmente importante para a Europa. Veja-se que considerando a receita, a alemã Volkswagen é a maior da empresa da União Europeia, segundo a Fortune (2024). Por conseguinte, a garantia do fornecimento desse insumo básico é fundamental para a reprodução competitiva dessa indústria na escala global (Lopes-Valença, 2022).

Aliado a isso, a indústria de baterias "é simultaneamente percebida como um importante local de acumulação de capital", uma vez que "é vista como uma oportunidade de capturar uma fatia de um mercado global que deve crescer dramaticamente à medida que a indústria automotiva se adapta aos requisitos da descarbonização mundial"[165] (Lopes-Valença, 2022, p. 138). A previsão é que a demanda por célula de bateria cresça 20% ao ano até 2030 (McKinsey & Company, 2022). A demanda no ano de 2023 cresceu 40% em comparação com 2022, segundo a IEA (2024).

Dando sequência, o quarto IPCEI aprovado foi o de **Hidrogênio**, em 2022. A depender do método utilizado para obtenção[166], de fato o hidrogênio pode ser mais um aliado na busca pela transição energética e neutralidade em carbono, na medida em que oferece uma solução para a diversificação da matriz energética, convergindo, assim, com o objetivo da redução das emissões de gases com efeito de estufa.

[165] No original: "is regarded as an opportunity to capture a share in a global market which is expected to grow dramatically as the automotive industry adapts to the requirements of decarbonisation worldwide".

[166] Por não ser encontrado de forma livre na natureza, o hidrogênio precisa ser extraído. Existem diferentes métodos para essa extração, cada qual com um impacto diferente no meio ambiente e representando por uma cor. Pode ser obtido, por exemplo, por meio da queima de gás natural (hidrogênio cinza) ou por meio, para citar outro caso, da eletrólise da água (hidrogênio verde, também denominado de hidrogênio renovável quando a eletricidade vem de fontes renováveis). Os hidrogênios produzidos a partir de combustíveis fósseis emitem uma elevada quantidade de gases de efeito estufa na atmosfera. O hidrogênio verde é isento de emissões.

Isso se deve a três características básicas que favorecem o seu uso (Abdin *et al.,* 2020, p.4): "grande capacidade de armazenamento de energia", "meio de armazenamento para eletricidade renovável intermitente" e como "vetor de energia para áreas fora da rede elétrica", o que se quer dizer, com esse último, que essa é uma "substância rica em energia que facilita o transporte e/ou armazenamento" (Abdin *et al.,* 2020, p.4). O papel vital do hidrogênio na transição para um futuro de emissões líquidas nulas, apontam Abdin *et al.* (2020), e para além dessa capacidade de armazenamento, deve-se à sua flexibilidade de ser utilizado como combustível em diversas utilizações.

Baseado nessas qualificações e após recomendação do Fórum Estratégico de Projetos Importantes de Interesse Europeu Comum (2019), a Comissão Europeia publicou uma *Estratégia do hidrogênio para uma Europa com impacto neutro no clima* (CE, 2020c) estimulando o desenvolvimento de uma cadeia de valor competitiva voltada a esse domínio. Existe uma série de razões que justificam a priorização, nomeadamente do hidrogênio renovável[167], como um domínio estratégico para a concretização dos objetivos do PEE (CE, 2020c):

- Possibilidade de uso como "matéria-prima, combustível e vetor de transporte ou armazenamento de energia", além das suas múltiplas "aplicações possíveis nos setores da indústria, dos transportes, da energia e dos edifícios" (CE, 2020c, p.1);
- Ao ser utilizado, o hidrogênio não gera emissões de CO2 e libera uma pequena quantidade de outros poluentes atmosféricos. Dessa forma, se apresenta como uma alternativa eficaz para reduzir a pegada de carbono em processos industriais e setores econômicos onde a descarbonização é um desafio crítico e urgente (transportes de longa distância e indústrias siderúrgicas, por exemplo);
- Possui um "forte potencial" para colmatar lacunas que a eletricidade não consegue resolver;
- Pode atuar como alternativa aos combustíveis fósseis em diversos processos industriais de alta emissão de carbono, como na produção de aço e na indústria química;
- Pode proporcionar soluções para segmentos específicos do setor de transportes onde a redução de emissões é mais desafiadora, funcionando como

[167] A CE destacou que a "A prioridade da UE é promover o hidrogénio renovável [...] Contudo, a curto e a médio prazo, são necessárias outras formas de hidrogénio hipocarbônico" (2020c, p.6).

complemento às soluções alcançadas por meio da eletrificação e do uso de outros combustíveis renováveis e de baixo carbono;

- A implementação gradual pode permitir a modificação ou aproveitamento de partes da atual infraestrutura de gás natural, contribuindo para evitar que os gasodutos sejam desativados ou deixados sem uso.

A movimentação em direção à aprovação do IPCEI teve início ao final de 2020, quando um conjunto de 19 Estados-membros da UE — Alemanha, Bélgica, Bulgária, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Polônia, Portugal, Romênia, Suécia, República Tcheca, mais a Noruega — apresentaram um manifesto[168] declarando suas intenções de construir IPCEIs nesse domínio (Ministério Federal Alemão de Economia e Energia, 2020). O plural em *projects* sugere que a pretensão de construir mais de um esteve presente desde o início.

Nesse documento, esses países assinalaram o compromisso com as metas de baixo carbono e se posicionaram interessados em investir na construção de um "setor de excelência na Europa" (Ministério Federal Alemão para Assuntos Econômicos e Proteção Climática, 2020, p.1). Para isso, reconheceram que a colaboração transfronteiriça e o trabalho conjunto em projetos constituíam importantes meios para "apoiar o desenvolvimento e a implantação de tecnologias e sistemas de hidrogênio, especialmente em setores difíceis de descarbonizar", destacando ainda que os projetos deveriam envolver toda a cadeia de valor, da "produção segura e sustentável do hidrogênio de baixo carbono" e fabricação de equipamentos (tais como eletrolisadores para mobilidade pesada), à "soluções para armazenamento, transmissão e distribuição" (Ministério Federal Alemão para Assuntos Econômicos e Proteção Climática, 2020, p.2).[169]

Como nos demais IPCEIs, esse abrangeria atividades de P&D&I e de implantação industrial inicial. Além de "garantir a liderança tecnológica da Europa, permitir que as empresas europeias liderem os mercados emergentes de hidrogênio e construir um marco europeu para o surgimento de uma cadeia de valor do hidrogênio", o objetivo anunciado buscava dar uma "contribuição significativa para a redução das emissões de gases de efeito estufa e a facilitação da integração de fontes renováveis nos Estados-Membros participantes, em conformidade com

[168] Intitulado *Manifesto for the development of a European "Hydrogen Technologies and Systems" value chain*.
[169] No original: "significant contribution to the reduction of greenhouse gas emissions and facilitatingthe integration of renewable sources in the participating Member States in accordance with their National Energy and Climate Plans".

seus Planos Nacionais de Energia e Clima" (Ministério Federal Alemão para Assuntos Econômicos e Proteção Climática, 2020, p.1).

O primeiro IPCEI de hidrogênio (*Hy2Tech)* foi aprovado em julho de 2022, o segundo (*Hy2Use)* foi aprovado poucos meses depois, em setembro de 2022, e o terceiro (*Hy2Infra*) e quarto (*Hy2Move*) foram aprovados, respectivamente, em fevereiro e maio de 2024.[170] Os dados gerais correspondentes a cada um deles podem ser visualizados na Tabela 4. Observa-se que, juntos, esses quatro IPCEIs beneficiarão 107 empresas, em 16 Estados-membros e na Noruega. O montante de auxílio estatal total concedido a esses quatro IPCEIs, de até 18,9 bilhões de euros, representa 50% do valor total de todos os IPCEIs aprovados até o momento.

Tabela 4 – IPCEIs de Hidrogênio

	1° IPCEI (2022)	2° IPCEI (2022)	3° IPCEI (2024)	4° IPCEI (2024)
Número de empresas participantes	35	29	32	11
Número de projetos	41	35	33	13
Auxílio estatal aprovado (bilhões de euros)	5,4	5,2	6,9	1,4
Expectativa de investimento privado	8,8	7	5,4	3,3
Número de Estados-membros participantes	15	13	7	7

Fonte: Elaborado pela autora com dados da Comissão Europeia, 2024b.

Para finalizar, gostaríamos de apontar, também para esse domínio, alguns desafios e as oportunidades presentes. A maior parte do hidrogênio produzido na UE, assim como no mundo, enquadra-se na categoria dos "hidrogênios fósseis", isto é, aqueles produzidos a partir de combustíveis fósseis (CE, 2020c, 2021e). No ano de 2022, o hidrogênio teve uma participação inferior a 2% na demanda energética da Europa, e desses, a maior parte, cerca de 96%, foi gerada a partir de gás natural. A causa mais provável desse cenário está relacionada ao fato de o custo do hidrogênio renovável e hipocarbônico ainda não ser competitivo em relação ao fóssil[171] (CE, 2020c). Em outras palavras, o hidrogênio produzido a partir de fontes fósseis é bem mais barato.

[170] Para saber o foco de cada projeto, consulte-se o site do IPCEI Hydrogen, disponível em https://ipcei-hydrogen.eu/page/view/e62ed4ef-a4e5-454c-9b81-10521efc34ce/about-ipcei

[171] "Atualmente, nem o hidrogênio renovável nem o hidrogénio hipocarbônico, nomeadamente o hidrogénio fóssil com captura de carbono, conseguem competir em termos de custos com o hidrogénio fóssil. Os custos estimados do hidrogénio fóssil na UE são de cerca de 1,5 EUR/kg, dependendo em grande parte dos preços do gás natural, e sem ter em conta o custo do CO2. Por sua vez, os custos estimados do hidrogénio fóssil com captura e armazenamento de carbono são de cerca de 2 EUR/kg e os do hidrogénio renovável variam entre 2,5 EUR/kg e

Nesse sentido, em nossa visão, apoiar o desenvolvimento de tecnologias e o uso massivo dessa fonte de energia entra em contradição com as razões que são utilizadas para justificar os seus investimentos, que é a descarbonização. Essa contradição será resolvida somente se, efetivamente, a prioridade for a promoção do hidrogênio renovável.

Outros desafios envolvem a dimensão dos recursos. Para que a cadeia do hidrogênio alcance um estágio de avanço, é preciso que sejam realizados grandes investimentos em redes de infraestrutura; que se tenha um "quadro regulamentar favorável"; que mercados-piloto sejam desenvolvidos; que a pesquisa e a inovação resultem em "tecnologias revolucionárias", com novas soluções para o mercado; e que haja cooperação com países terceiros parceiros da UE (CE, 2020c).

Novamente a questão da dependência de matérias-primas críticas essenciais, como o eletrólito e os metais do grupo da platina, reaparece. Adicionalmente, a UE possui limitações referentes ao fornecimento de energia renovável. Se a prioridade é a produção de hidrogênio renovável, é preciso que a fonte para a sua obtenção seja abundante e acessível (CE, 2020c).

Não obstante, algumas pesquisas apontam para um acelerado crescimento da demanda por hidrogênio no futuro próximo, principalmente, a partir de 2035. Na análise de mercado e na trajetória de custo realizada conjuntamente pela *World Energy Council*, a *Electric Power Research Institute* (EPRI) e a *PwC* (2021), os resultados apontaram para essa tendência e para a queda dos custos de produção em aproximadamente 50% até 2030.

Tabela 5 – IPCEI Infraestrutura e Serviços de Nuvem de Próxima Geração

Número de empresas participantes	19
Número de projetos	19
Auxílio estatal aprovado (bilhões de euros)	1,2
Expectativa de investimento privado	1,4
Número de Estados-membros participantes	7

Fonte: Elaborado pela autora com dados da Comissão Europeia, 2024b.

O sétimo IPCEI aprovado na ordem das aprovações foi o de **Infraestrutura e Serviços de Nuvem de Próxima Geração**[172], em dezembro de 2023. Os dados de referência podem ser visualizados na Tabela 5:

5,5 EUR/kg24. Para que o hidrogénio fóssil com captura de carbono fosse desde já competitivo em relação ao hidrogénio fóssil, o preço do carbono deveria situar-se entre 55 EUR e 90 EUR por tonelada de CO2 25" (CE, 2020c, p.5).

[172] No inglês: Next Generation Cloud Infrastructure and Services.

Vários documentos produzidos pela Comissão Europeia evidenciaram o atraso europeu em matéria de nuvem computadorizada e aplicações de dados (CE 2020b, 2021d, 2021e). A Nova Estratégia Industrial (CE, 2020b), por exemplo, destacou que apenas 25% das empresas do bloco faziam uso de serviços de computação em nuvem em 2018.[173] Também um estudo publicado pelo Banco Europeu de Investimento (BEI, 2020) sublinhou o quanto a Europa era lenta, em relação aos Estados Unidos, para aderir as tecnologias digitais.

Apesar disso, a UE reconhece que os dados são um "ativo estratégico" (CE, 2021d, p.91), um "recurso essencial" (CE, 2020b, p.2), uma vez que estão na base do desenvolvimento de um grande número de produtos e serviços, e porque a partir deles (a informação de que nos fala Milton Santos [2006]), pode-se "colher os benefícios [...] nomeadamente uma maior produtividade e mercados mais competitivos" (CE, 2020a, p.1). Nessa direção, desde pelo menos 2016 quando foi aprovado o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD), (União Europeia, 2016) várias iniciativas (regulamentos, diretivas, leis, programas e estratégias) vem sendo adotadas na UE para a busca da melhoria do quadro jurídico para proteção desses dados e para a competitividade no setor digital.

Uma dessas iniciativas é a *Estratégia europeia para os dados,* lançada em fevereiro de 2020 (CE, 2020a). Ao chamar a atenção para o rápido aumento do volume dos dados produzidos no mundo e a mudança radical que o modo de armazenamento e de tratamento desses dados está passando, a Comissão Europeia propôs que a UE criasse, até 2030, um "espaço europeu de dados", um "verdadeiro mercado único de dados, aberto a dados de todo o mundo [...] em que os dados pessoais e não pessoais, incluindo dados comerciais sensíveis, estejam seguros e as empresas tenham fácil acesso a uma quantidade quase infinita de dados industriais de elevada qualidade" (CE, 2020a, pp.4-5). Para funcionar, entre outros problemas a serem enfrentados, esse espaço dependeria da capacidade de investimento em "tecnologias e infraestruturas de próxima geração".

No conjunto das tecnologias e infraestruturas "de próxima geração", destaca-se a computação em nuvem. Segundo a CE (2020a), por serem ágeis, seguras, adaptáveis e baratas, as soluções em nuvem desempenham papel essencial na digitalização das empresas, do setor público e da transformação digital da sociedade como um todo. Sobretudo durante a pandemia, a nuvem se mostrou uma tecnologia indispensável na rotina diária das empresas, quando escritórios puderam ser transferidos para casa sem grandes problemas devidos a armazenagem dos documentos, *softwares* e possibilidade de realização de videoconferências. Como essa

[173] Segundo o Relatório sobre o estado do Década Digital 2023, esse percentual subiu para 45%.

tecnologia fornece as necessárias capacidades de processamento de dados, é vista, também, como catalisadora dos processos de inovação.

Novamente, também nesse domínio a CE (2020a) observou que a UE enfrentava uma série de desafios, no que concerne, por exemplo, à pequena cota de mercado que os prestadores de serviços de computação em nuvem estabelecidos na UE dispunham, situação que a colocava numa posição de alta dependência de prestadores externos; às questões sensíveis referentes a segurança, dado que os prestadores desses serviços na UE operam também em outras países e estão sujeitos a outras legislações; e à baixa adoção da computação em nuvem pelas empresas (1 em cada quatro) e pelo setor público.

Previsto na Estratégia, o IPCEI sobre Infraestrutura e Serviços de Nuvem de Próxima Geração surge para contribuir com a construção dessas infraestruturas e para o alcance das metas de um programa específico, o Programa Década Digital 2030 (CE, 2021b). Relacionado mais diretamente ao objetivo da transição digital, as tecnologias visadas para receberem auxílio para pesquisa, desenvolvimento e implantação industrial nesse IPCEI são as tecnologias avançadas de computação em nuvem e periférica (*cloud and edge computing*).

A CE não publicou uma comunicação sobre esse IPCEI e, diferente de alguns, até o momento esse IPCEI não possui um site específico, de modo que as informações públicas ao seu respeito estão disponíveis somente no artigo de apresentação disponível na página eletrônica da Comissão Europeia e no comunicado de imprensa. Sabe-se por essas fontes que o objetivo principal é o desenvolvimento de um "software de código aberto que permita aplicações em tempo real e de baixa latência por meio de recursos de computação distribuídos próximos aos usuários"[174] (CE, 2023c). Ao reduzir a necessidade de transmissão de grandes quantidades de dados para servidores centralizados em nuvem, espera-se uma utilização mais eficiente de energia, otimizando o consumo energético da infraestrutura envolvida. Estima-se que a tecnologia derivada acelere o desenvolvimento de um "mercado europeu verdadeiramente interoperável de computação em nuvem e periférica, que trata a privacidade dos dados, a cibersegurança e a sustentabilidade como prioridades"[175] (CE, 2023c).

O último IPCEI aprovado, em maio de 2024, foi o **Med4Cure**. Os dados de referência podem ser visualizados na tabela a seguir (Tabela 6):

[174] No original: "software that would allow for real-time and low-latency applications by distributed computing resources close to the users".
[175] No original: "truly interoperable European cloud and edge computing market, which treats data privacy, cybersecurity and sustainability as primary concerns".

Tabela 6 – IPCEI Med4Cure

Número de empresas participantes	13
Número de projetos	14
Auxílio estatal aprovado (bilhões de euros)	1
Expectativa de investimento privado	5,9
Número de Estados-membros participantes	6

Fonte: Elaborado pela autora com dados da Comissão Europeia, 2024b.

As tecnologias voltadas para o setor farmacêutico e de saúde não figuraram na lista das TFEs na comunicação de 2009, mas a "Saúde Inteligente" (*Smart Health*) foi uma das seis cadeias de valor estratégicas-chave recomendadas pelo Fórum Estratégico para Projetos Importantes de Interesse Comum Europeu (2019), a "Saúde" foi um dos ecossistemas definidos pela Nova Estratégia Industrial (CE, 2020b) para receber apoio ao seu desenvolvimento, conforme ilustra a Figura 7, e os "princípios ativos farmacêutico" foi considerado um domínio estratégico no documento de trabalho que acompanha a Atualização da Nova Estratégia Industrial de 2020 (CE, 2021e).

De acordo com a Estratégia Farmacêutica para a Europa (CE, 2020f, p.1), a despeito dos "grandes progressos em matéria de saúde humana" que a União Europeia registrou nos últimos anos, em virtude do alto custo dos medicamentos e por vezes suas indisponibilidades, muitos doentes ainda não se beneficiavam dos resultados das inovações da área. Acrescentando-se a isso as claras vulnerabilidades expostas pela pandemia de COVID-19, concernentes à falta de acesso adequado aos dados, aos problemas no abastecimento e limitações na capacidade industrial para garantir a produção, a Comissão reconheceu que a UE precisava de uma nova abordagem para o setor.

Conforme destacado nessa Estratégia, a UE precisava de "cadeias de abastecimento internacionais eficientes", além de um "mercado único de produtos farmacêuticos eficaz, assentes numa abordagem que abranja todo o ciclo de vida dos produtos farmacêuticos, desde a produção até a distribuição e ao consumo" (CE, 2020f, p.2). O doente estaria no centro e as ações definidas visariam (i) assegurar a qualidade, segurança e o acesso, em termos de disponibilidade e preços, a medicamentos inovadores; (ii) assegurar também o abastecimento interno através do apoio a cadeias de valor diversificadas e resilientes; e (iii) a melhoria da competitividade.

Entre os "alicerces sólidos", a Comissão destacou que a União Europeia beneficia-se de um "sistema farmacêutico abrangente", que inclui todas as fases, do desenvolvimento ao monitoramento pós-autorização (CE, 2020f, p.2); que "dispõe de uma indústria farmacêutica forte e competitiva" (CE, 2020f, p.2); e que representava o "segundo maior mercado mundial de produtos farmacêuticos" (CE, 2020f, p.2).

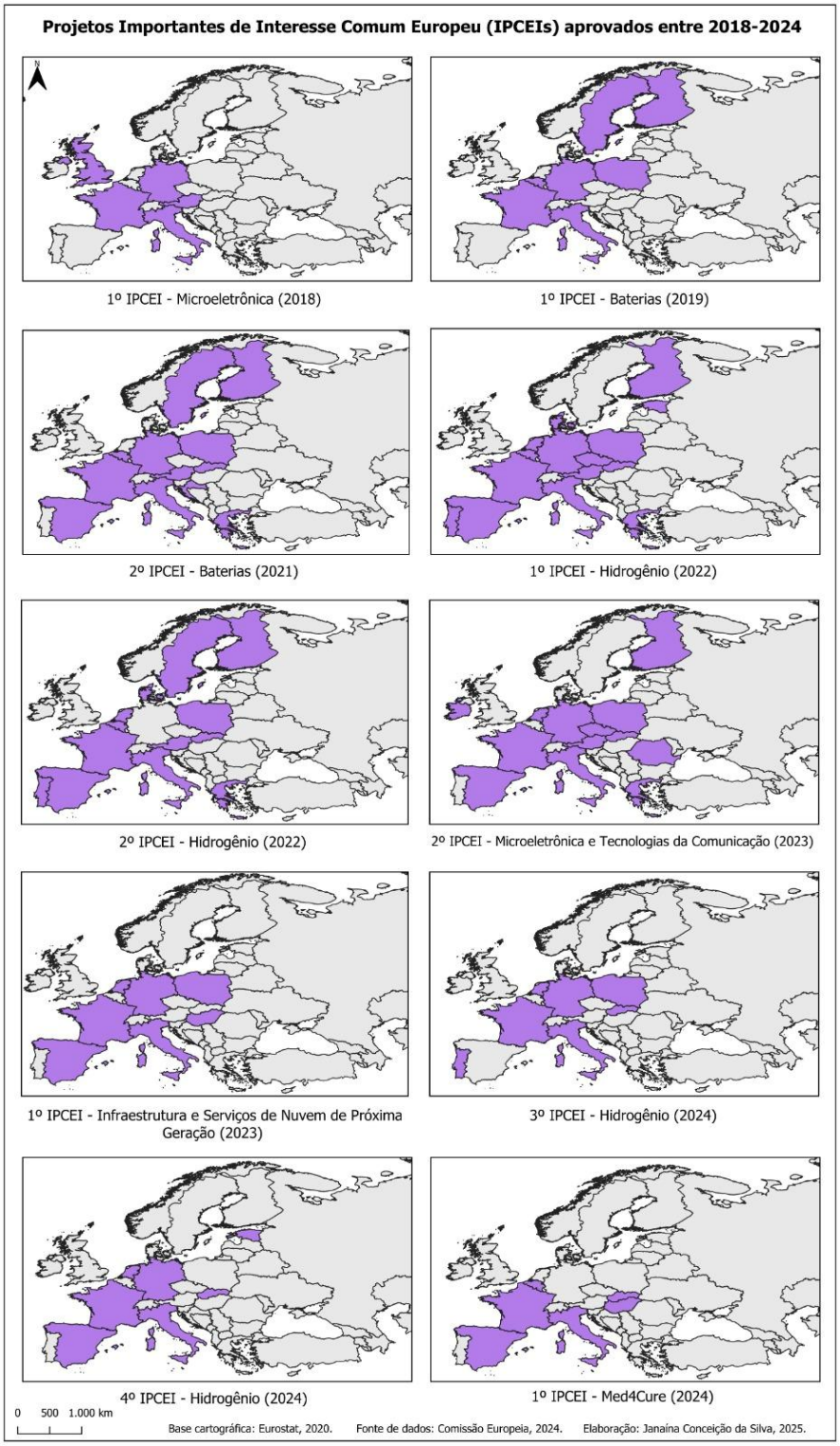
Mas a esses alicerces, se somam as "fraquezas". Novamente, também para o ecossistema da saúde, a Europa se esbarra na dependência da importação de insumos e produtos, situação que a deixa suscetível a interrupções e escassez. Muitas dessas matérias-primas são necessários para a produção dos chamados ingredientes farmacêuticos ativos (IFAs). E a produção desses IFAS estão regionalmente concentradas na Ásia-Pacífico, sobretudo, na China e a Índia, os principais produtores (CE, 2021b).

O IPCEI Med4Cure surge nesse contexto. Dois anos antes da sua aprovação, Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Países Baixos, Polônia, Romênia, Eslovênia e Espanha apresentaram um manifesto[176] a seu favor, comprometendo a aprofundar os trabalhos na construção do projeto. Como em outros, a ideia é dividi-lo em ondas (*waves).* A primeira abordaria projetos voltados para "inovação e sustentabilidade das tecnologias e processos de produção de medicamentos/produtos farmacêuticos", "inovação em resistência antimicrobiana e doenças raras"; e "desenvolvimento de terapias celulares e genéticas, incluindo processos de produção e tecnologias."[177]

Após apresentarmos esse panorama geral acerca dos projetos em andamento e das fundamentações para a escolha dos setores, vamos analisar a distribuição espacial. Os mapas apresentados na Figura 10 mostram a evolução espaço-temporal. Analisando-os, é possível verificar que o número de Estados-membros envolvido em IPCEIs apresentou trajetória ascendente do primeiro, o de Microeletrônica (2018), ao quarto IPCEI aprovado, o primeiro de Hidrogênio (2022). Nesse intervalo temporal, esse valor triplicou, passando de cinco participantes no primeiro (o mapa mostra Alemanha, Áustria, França, Itália e Reino Unido) para 15 no quarto (Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Eslováquia, Estônia, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Itália, Países Baixos, Polônia, Portugal e República Tcheca).

[176] Manifesto towards a health IPCEI.
[177] No original: "(i) innovating and greening production technologies and processes for medicines/drug products"; "(ii) innovation in antimicrobial resistance and rare diseases; "(iii) developing cell and gene therapies, including production processes and Technologies".

Figura 10 – Trajetória espaço-temporal dos IPCEIS (2018-2024)



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Observe nos mapas que o Reino Unido participou somente do primeiro IPCEI, e a partir do segundo aprovado (o primeiro IPCEI de Baterias, em 2019), enquanto Alemanha, França e

Itália permaneceram participando, a Áustria não participou e a Bélgica, Finlândia, Polônia e Suécia se juntaram. No terceiro IPCEI (o segundo de Baterias, em 2021), o "núcleo duro" (Alemanha, França e Itália) permaneceu, assim como a Bélgica, a Finlândia, a Polônia e a Suécia; a Áustria retomou sua participação; e a Croácia, Grécia, Eslováquia e Espanha participaram pela primeira vez. No quarto IPCEI aprovado (o primeiro de Hidrogênio, em 2022), novamente o "núcleo duro" segue participando, assim como a Áustria, Bélgica, Eslováquia, Espanha, Finlândia, Grécia e Polônia. A Croácia, presente n IPCEI anterior, não participa, e novos Estados-membros se agregam: Dinamarca, Estônia, Países Baixos, Portugal e República Tcheca.

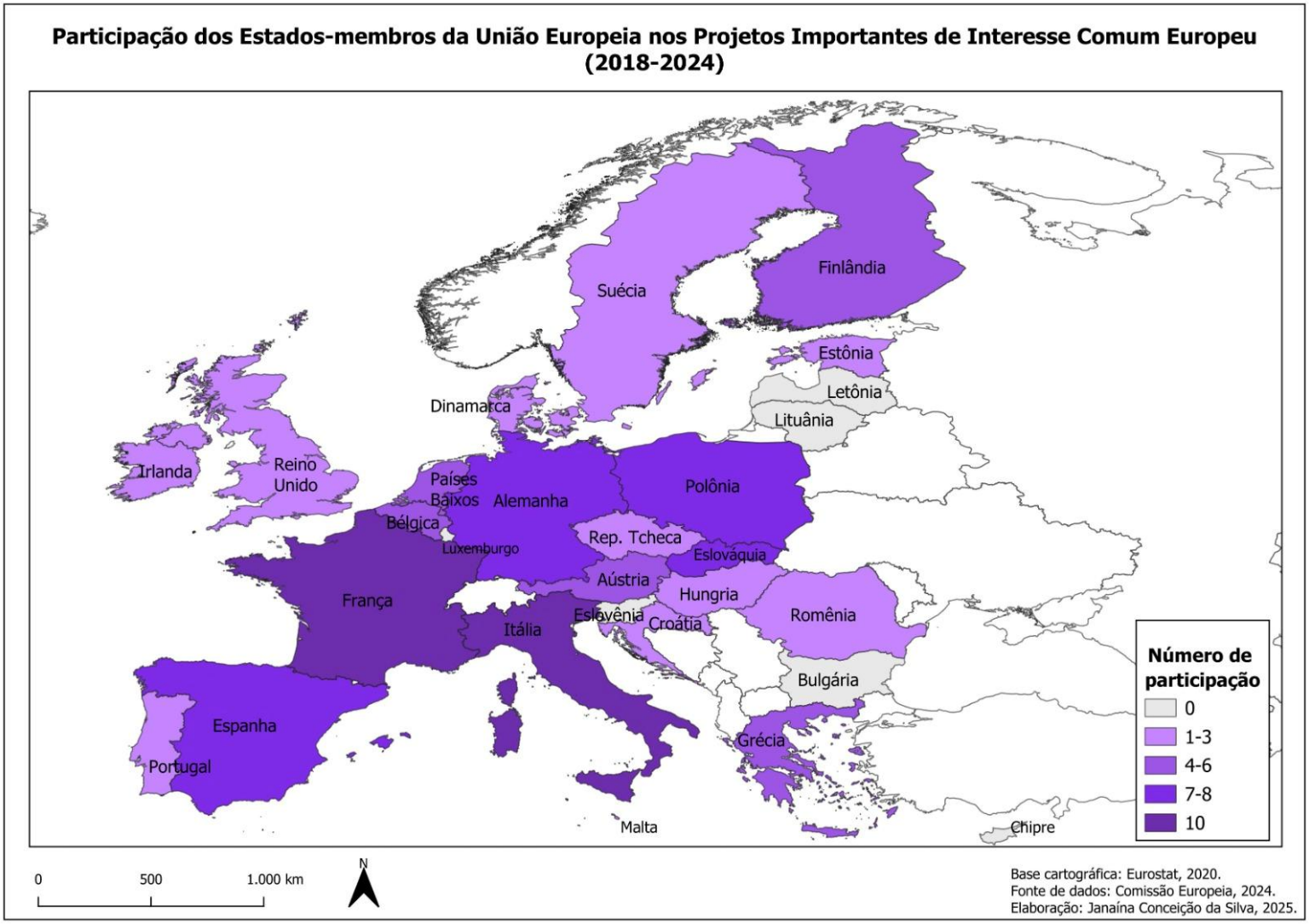
A partir do quinto IPCEI aprovado (o segundo de Hidrogênio, em 2022), a expansão espacial desses projetos retraiu. Dos 15 participantes no quarto IPCE, o número reduziu para seis no décimo. Considerando o desenho anterior, Estônia e República Tcheca não participaram e, pela primeira vez, a Alemanha também não participou. Enquanto isso, a Suécia voltou a participar; e um país não membro da UE, a Noruega, se integrou. No sexto, o IPCEI de Microeletrônica e Tecnologias da Comunicação, o número de Estados-membros continuou o mesmo do IPCEI aprovado anteriormente (14), porém, em comparação com o anterior, não participam a Bélgica, Dinamarca, Portugal, Suécia e a Noruega. No lugar, entram a Alemanha, República Tcheca e, pela primeira (e única) vez, Irlanda, Malta e Romênia se integraram.

Especialmente após o sétimo IPCEI, o de Infraestrutura e Serviços de Nuvem de Próxima Geração (2023), houve uma queda abrupta da participação dos Estados-membros nesses projetos. O número ficou em sete nos três IPCEIs seguintes e seis no último, conforme mencionado. No sétimo IPCEI participaram Alemanha, Espanha, França, Hungria, Itália, Países Baixos e Polônia; no oitavo, o terceiro IPCEI de Hidrogênio (2024), o "núcleo duro" segue sem perdas; a Polônia e os Países Baixos seguiram; e a Eslováquia e Portugal voltaram a participar.

O nono, o quarto de Hidrogênio (2024), é constituído pelo "núcleo duro" e por Estônia, Eslováquia, Eslováquia e Países Baixos; e no décimo, o IPCEI Med4Cure, a Alemanha não participa, mas a França e a Itália seguem invictas ao lado da Bélgica, Eslováquia, Espanha e Hungria.

Portanto, uma primeira conclusão possível de se extrair a partir desses dados é que houve uma expansão espacial inicial desses projetos a partir da integração progressiva de diferentes Estados-membros, mas logo essa expansão se retraiu. As participações foram variáveis, no entanto, alguns Estados permaneceram participando ininterruptivelmente.

Figura 11 – Número de participação dos Estados-membros da UE nos IPCEIS (2018-2024)



Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

No mapa da Figura 11, agrupamos o número de participação de cada Estado-membro em cinco classes de modo a visualizarmos a intensidade da participação de cada um. É possível observar que França e Itália participaram de todos os IPCEIs aprovados até o momento, enquanto a Alemanha participou de 8 de 10. Por outro lado, há um conjunto de Estados-membros que não participa de nenhum Projeto de "Interesse Comum Europeu": Bulgária, Chipre, Eslovênia, Letônia, Lituânia e Luxemburgo; e outro, conformando a maioria, que tem baixa participação (de 1 a 3 vezes): Croácia (1), Irlanda (1), Malta (1), Romênia (1), Dinamarca (2), Estônia (2), Hungria (2), República Tcheca (2), Portugal (3) e Suécia (3).[178] Entremeio, alguns países possuem participação intermediária (de 4 a 6 vezes): Grécia (4), Áustria (5), Bélgica (5), Finlândia (5) e Países Baixos (6). Por fim, há aqueles que se destacam por participar de forma ativa (7 vezes): Eslováquia, Espanha e Polônia.

O que explica esses diferentes níveis de participação e o que pode significar? Utilizando as três características propostas por Lopes-Valença (2022) para compreensão dessa estratificação, a saber, "o grau de industrialização", "o grau de inovação" e a "capacidade fiscal", percebe-se que a intensidade da participação nem sempre é proporcional ao grau de industrialização. Correlacionando a participação da manufatura no valor agregado bruto e no emprego, o autor concluiu que em 2019 os nove Estados-membros mais industrializados da UE foram Áustria, Alemanha, Eslováquia, Eslovênia, Hungria, Letônia, Polônia, Romênia e República Tcheca. Ao cruzar essa informação com aquelas do mapa da figura 11, percebe-se que o país mais industrializado da União Europeia, a Áustria, possui participação intermediária (5/10); ao passo que Hungria (2), República Tcheca (2) e Romênia (1) tiveram baixa participação; e a Eslovênia e Letônia não participaram de nenhum IPCE até o presente momento. A Alemanha, Eslováquia e Polônia constituem exceções.

Ao analisar o grau de inovação empresarial, que considera o gasto bruto em P&D com relação ao PIB, verifica-se que a Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia e Suécia apresentam valores acima da média da UE (1,5%) (Lopes-Valença, 2022). Esse dado é importante porque, como visto na comunicação revisada de 2021, a CE destacou que os IPCEIs devem "constituir um valor acrescentado significativo em termos de I&D&I". Observando novamente o mapa, com exceção da Alemanha, vemos que esses países possuem participações intermediárias (Áustria, Bélgica e Finlândia) para baixa (Dinamarca e Suécia). Por outro lado, se considerarmos os que menos investem em P&D (Letônia, Romênia, Chipre, Malta, Lituânia e Eslováquia), há convergência nos dados. Conforme citado, Chipre, Letônia e Lituânia não

[178] O Reino Unido, não mais um Estado-membro da UE, participou 1 vez enquanto fazia parte do bloco.

participam de nenhum IPCEI, enquanto Romênia participa de apenas um. Eslováquia é uma exceção (possui participação ativa), mas é o terceiro país mais industrializado. Lituânia e Romênia também estão na lista dos mais industrializados, mas investem um baixo percentual do PIB em P&D, fato que demonstra que grau de industrialização e grau de inovação nem sempre estão correlacionados (Lopes-Valença, 2022).

Por último, ao analisar a capacidade fiscal desses Estados, variável que está diretamente associada à capacidade orçamentária para financiar esses grandes projetos, segundo os dados da Eurostat (2024b), a média de gastos públicos com relação ao PIB foi 49% para a UE em 2023. Acima deste valor se situaram França (57%), Finlândia (55,7%), Itália (53,8%), Bélgica (53,3%), Áustria (52,7%), Grécia (49,5%), Hungria (49,5%) e Suécia (49,5). Próximos à média estavam Eslováquia (48,5%) e Alemanha (48,4%). Por seu turno, os menores gastos foram registrados na Irlanda (22,7%), em Malta (36,3%), na Lituânia (37,4%), Bulgária (38,8%) e Romênia (40,3%). Quando verificamos os valores do PIB[179] naquele mesmo ano, entretanto, vemos que as três maiores economias da UE foram, respectivamente, Alemanha, França e Itália. Assim, embora em termos de despesa a Alemanha esteja um pouco abaixo da média, o seu PIB sozinho representava mais de um quinto do PIB da UE (Eurostat, 2024b).

Estamos denominando Alemanha, França e Itália de "núcleo duro" pela total ou ativa presença nesses projetos. A Alemanha, em primeiro lugar, e a França, em segundo, se destacam, ainda, pela centralidade que desempenham — a Alemanha coordena pelo menos metade dos IPCEIs em que participa (o IPCEI de Microeletrônica, o de Microeletrônica e Tecnologias da Comunicação, o segundo de Baterias e o de Infraestrutura e Serviços de Nuvem de Próxima Geração), enquanto a França coordena ao menos um, o primeiro de Baterias[180]. Além disso, os três países são os que mais concederam auxílios para as empresas. Juntos, Alemanha, França e Itália financiam 63% do total das empresas participantes.[181]

Ao analisar os quatro primeiros IPCEIs, Lopes-Valença (2022, p.145) questionou o "[q]uão verdadeiramente 'europeias' são essas novas práticas supranacionais de política industrial".[182] Ao analisarmos os IPCEIs aprovados posteriormente, concluímos que essa questão permanece plenamente discutível. A pesquisa atualizada ratifica a tendência anteriormente observada: a oportunidade de participar de um IPCEI continua desigualmente

[179] Por paridade de poder de compra.
[180] Não conseguimos localizar em nossa pesquisa documental a coordenação dos quatro IPCEIS de hidrogênio e do Med4Cure.
[181] O número de empresas foi calculado com base nas informações presentes nos comunicados de imprensa da Comissão Europeia. Das 281 empresas beneficiadas, a Alemanha concedeu auxílio para 88, a Itália para 46 e a França para 44. O montante concedido por cada Estado não está disponível publicamente.
[182] No original: "How truly 'European' are these new supranational industrial policy practices?"

distribuída pelos Estados-membros, tendo em vista suas diferentes capacidades fiscais, graus de industrialização e de inovação.

Em outras palavras, os países possuem níveis de desenvolvimento (no sentido estrito do termo, considerando a transformação estrutural) e capacidades financeiras diferenciadas; nem todos estão em condições de investirem em projetos radicalmente inovadores. Com isso, a estratificação continua e, acrescentamos, se atualmente as "paisagens industriais" da UE já são desiguais, os resultados da implantação desses projetos podem reforçar a já desigual divisão do trabalho europeia, especialmente se não gerar os *spillovers* esperados. Mas se mesmo os países que não participam de um algum IPCEI dele se beneficiar indiretamente conforme previsto pela CE (Jornal Oficial da União Europeia, 2021b), por exemplo, através do acesso aos conhecimentos gerados ou de recebimento de investimentos relacionados à demandas do núcleo duro ou dos participantes ativos, é preciso observar quais países se beneficiarão indiretamente, de que forma se dará suas inserções nessas cadeias de valor e se haverá impactos para aqueles que permanecerem marginalizados.

5.2.3 O Regime de Análise de Investimentos Diretos Estrangeiros (Regulamento da UE nº 2019/452)

O Regime de Análise de Investimentos Diretos Estrangeiros da União Europeia surge como uma resposta e uma tentativa da UE de controlar o intenso processo de aquisição das suas empresas. Por possuir um grande mercado consumidor de alta renda, abrigar algumas das principais indústrias do mundo (incluindo as de alta tecnologia) e ter acumulado conhecimentos tácitos e ativos importantes, a Europa se apresenta como um dos principais destinos de IDE e, especialmente, um estratégico destino para os investimentos chineses (Babić e Dixon, 2022). A União Europeia reafirma estar aberta ao investimento estrangeiro, mas destacou que nem tudo pode ficar à regalia para aquisições.

O objetivo desse instrumento é estabelecer um espaço de cooperação em que a Comissão Europeia e os Estados-membros analisem — ou seja, avaliem, investiguem, autorizem, condicionem e, se for o caso, proíbam ou anulem — os investimentos diretos de investidores não pertencentes ao mercado único. O regime impele os membros a compartilharem informações sobre IDE e permite que a CE faça pareceres e que os demais Estados possam fazer observações sobre a suscetibilidade daquele investimento afetar a segurança nacional e a ordem pública de um ou mais países (Jornal Oficial da União Europeia, 2019).

Não é a primeira vez que um país utiliza de tal mecanismo. Legislação que funcionava como triagem de investimento existe nos Estados Unidos desde 1950 e na França desde 1966 (Carrai, 2020). Mais atualizada (2018), destaca-se a Lei da Modernização da Revisão dos Riscos de Investimento Estrangeiro, dos Estados Unidos. Do mesmo modo que a UE, a justificativa para a revisão é a crescente preocupação com a segurança nacional. Com diferenças para a UE, a China é explicitamente visada. Esse é o único país, por exemplo, que terá seus investimentos diretos nos Estados Unidos escrutinados em um relatório a ser submetido ao congresso a cada dois anos, contendo uma minuciosa descrição sobre cada transação (United States, 2018).

Nos últimos anos, especialmente após a crise de 2008, os mecanismos de triagem de investimentos estrangeiros têm se proliferado globalmente e a tendência é de expansão. De acordo com o Relatório de Investimento Mundial mais recente da UNCTAD (2024), 41 países, entre eles os Estados Unidos, Canadá, Japão, China, Rússia, Austrália, Arábia Saudita, África do Sul e México, e dos quais 26 estão na Europa, possuem regimes de triagem de IDE na atualidade. Segundo esse relatório, "os países que realizam a triagem de IDE agora representam mais da metade dos fluxos globais de IDE e três quartos do estoque"[183] (UNCTAD, 2024, p.13). As restrições representaram 45% das "medidas menos favoráveis aos investidores" em 2023, quando uma década atrás representava a minoria.

Em geral, a alegação principal para a adoção de tais regimes é a preocupação com a segurança nacional. Existe uma preocupação crescente com a aquisição[184] de empresas de setores estratégicos e importantes (defesa, energia, automóveis, farmacêutico, eletroeletrônico, semicondutores, mineração, serviços financeiros etc.), de ativos-chaves, tecnologias avançadas e infraestruturas críticas. Há o temor de que essas empresas e ativos sejam alvos de um "comportamento de investimento oportunista" (Alami, 2024, p.2), que se manifesta quando investidores aproveitam os momentos de crise para adquirir ou assumir o controle de empresas e ativos estratégicos em dificuldades ou subvalorizados. O que torna essa questão mais complexa é o fato de que esse comportamento oportunista pode (e efetivamente o é na China)

[183] No original: "Countries that conduct FDI screening now account for over half of global FDI flows and three quarters of FDI stock".

[184] As medidas envolvem não somente o bloqueio de fusões e aquisições, como também o controle da propriedade e os direitos de voto. No Chile, por exemplo, o Estado tem que ser o proprietário majoritário de todo o ciclo de produção do lítio, conforme a Estratégia Nacional de Lítio (UNCTAD, 2024). Outro pode ser observado na Alemanha, que restringe os direitos de voto máximos que uma entidade estrangeira pode adquirir. Cláusulas específicas poderão figurar nas legislações nacionais. Qualquer tipo de relação entre investidores e governos estrangeiros ou entidades públicas é motivo de recusa do investimento na França, por exemplo (Carrai, 2020).

ser liderado e controlado por aparelhos estatais estrangeiros. Junto com o grande poder produtivo e financeiro, o Estado pode estar envolvido na captura de ativos produtivos e/ou propriedade intelectual, os quais muitas vezes exigiram tempo e investimentos substanciais para seus desenvolvimentos (Alami, 2024).

É sob essa perspectiva que a China é encarada pelos Estados Unidos. O conceito de "investimentos chineses armados"[185] começou a ser utilizado em 2017, nos Estados Unidos, justamente para se referir a essa prática (Carrai, 2020). Parte-se da compreensão de que a aquisição de empresas, tecnologias, de propriedade intelectual e de informações sensíveis é direcionada e facilitada pelo governo chinês, que ao exercer influência tanto sobre empresas estatais quanto sobre corporações privadas, incentiva o processo de transferência tecnológica, ampliando a sua vantagem competitiva em detrimento daqueles que realmente desenvolveram as tecnologias e as capacidades de produção (Carrai, 2020). Por consequência, os investimentos chineses são vistos como parte de uma estratégia para obtenção de tecnologias avançadas e (muitas vezes de forma ilegal) propriedades intelectuais que, no futuro, podem fortalecer o poder militar do país e consolidar sua posição como uma potência dominante no campo tecnológico. Portanto, há uma imbricação entre motivação política externa e econômica difícil de se discernir. Uma série de transações envolvendo a aquisição de empresas de alta tecnologia pela China vem sendo bloqueadas desde então.[186]

Se a posição da UE com relação à China é mais matizada em comparação com os Estados Unidos[187] (Carrai, 2020), isso não significa que a China não seja vista pela UE como uma ameaça e que a introdução do Regime de Análise de Investimentos Diretos Estrangeiros não seja uma reação política e uma atitude defensiva aos investimentos chineses liderados pelo Estado (Babić e Dixon, 2022). Ao mesmo tempo em que a China é considerada um "parceiro de cooperação com o qual a UE tem objetivos estreitamente alinhados" (CE, 2019b, p.1), por outro lado, e como já destacamos em outro momento, é considerada também um "rival econômico" e um "adversário sistêmico". É justamente em razão dessa contradição, entendemos, que a abordagem pan-UE deve ser, como a própria CE observou, mais "flexível e pragmática" (CE, 2019b, p.1). Conforme destacado na comunicação *UE-China – Uma perspectiva estratégica* (CE, 2019b), o objetivo da UE é aprofundar as relações para promoção

[185] No original: "Chinese weaponized investments."

[186] O impedimento da aquisição da Aixtron SE por investidores chineses, em 2016, sob o governo Obama, e da fabricante de semicondutores Lattice pela Canyon Bridge Capital Partners, em 2017, por Donald Trump, são dois exemplos notáveis.

[187] Na visão de Carrai (2020, p.377), o mecanismo de triagem de investimento da UE é "muito menos discriminatório" do que o dos Estados Unidos.

de interesses comuns, buscar "um maior equilíbrio e reciprocidade ao nível das condições que regem a relação econômica entre as duas partes" (CE, 2019b, p.2), e de modo mais defensivo, a UE buscará "reforçar as suas próprias políticas internas e a base industrial" (CE, 2019b, p.2).

O Regime de Análise de Investimentos Diretos Estrangeiros estabelecido em 2019 marca a primeira tentativa de criação de um quadro comum nesse nível para a análise de investimentos. Além de levar em conta elementos específicos como a existência de um controle direto ou indireto do investidor por algum governo, a determinação da suscetibilidade de um investimento afetar a segurança nacional ou a ordem pública deve levar em consideração os potenciais efeitos sobre (Jornal Oficial da União Europeia, 2019):

- Infraestruturas críticas físicas e virtuais — de energia, água, transportes, de defesa, as infraestruturas eleitorais, financeiras etc.;
- Tecnologias críticas e produtos de dupla utilização — inclui inteligência artificial, semicondutores, robótica, biotecnologia, indústria espacial e de defesa, tecnologia quântica e nuclear etc.;
- O fornecimento de "fatores de produção críticos", incluindo matérias-primas, energia e os alimentos;
- O acesso a informações tidas como "sensíveis";
- Liberdade de expressão e pluralismo.

Para obter a eficácia e eficiência desejada, o regime precisará atenuar grandes limitações, conforme apontado no Relatório Especial do Tribunal de Contas Europeu (2023) e em outro, apresentado no mesmo ano pela OCDE.[188] O maior desafio para a sua implantação efetiva, entretanto, reside na limitada competência da Comissão Europeia (Weinhardt, Mau e Pohl, 2022). A CE não tem autoridade para proibir os investimentos, somente de analisá-los e fazer recomendações. Esse poder executivo é dos Estados-membros os quais, responsáveis que

[188] Um relatório apresentado pela OCDE (2023) com resultados de uma pesquisa realizada entre outubro de 2021 e junho de 2022 com atores envolvidos nesse mecanismo (membros, autoridades, CE e *stakeholders*) para verificar sua eficiência e eficácia apontou que existem diferentes percepções e graus de participação sobre ele. Alguns resultados informam que Áustria, França, Alemanha, Itália e Espanha são os países mais ativos na troca de informações (juntos, notificaram mais de 90% dos casos); há muitos Estados-membros que fazem a triagem de poucas transações e por vezes dispõem de um ou nenhum mecanismo destinado a isso; há casos em que autoridades são céticas e veem as potenciais desvantagens na atratividade de investimentos para suas economias; e o mecanismo é acompanhado por algumas deficiências, tais como atrasos, duplicação de trabalho, procedimentos ineficientes e cronogramas apertados, que acabam por reduzir a eficácia da triagem e levam a decisões insatisfatórias. Em consequência disso, muitas triagens são mal-informadas ou não realizadas, mesmo quando necessárias (OCDE, 2023).

são por suas seguranças e ordens, têm a palavra final (Jornal Oficial da União Europeia, 2019) e dos quais se espera o compartilhamento das informações e engajamento.

Há de se avaliar, além disso, os efeitos que tal mecanismo pode gerar na economia. Weinhardt, Mau e Pohl (2022) alertam para as prováveis "perdas de eficiência econômica e espaço para futuras práticas de rentismo e conluio"[189] pois, ao enfraquecer a concorrência internacional, há oportunidade para que os líderes de mercado garantam lucros monopolistas. Acrescente-se que os atores privados podem influenciar análises de investimento contra concorrentes comerciais e buscar interesses privados não alinhados com os interesses da UE (Weinhardt, Mau e Pohl, 2022).

Dados do Terceiro relatório anual sobre a análise dos investimentos diretos estrangeiros na União (CE, 2023b) informam que em 2022 os Estados-membros trataram 1.444 pedidos de autorização de aquisição feitos por investidores estrangeiros, dos quais 55% passaram por análise formal. Desses, 86% foram autorizados sem condições, 9% foram aprovados mediante condições[190], 4% foram retirados pelas partes e 1% foi bloqueado[191] (CE, 2023b). Ao abrigo do Regulamento, nesse mesmo ano (2022), a Comissão Europeia recebeu 423 notificações de 19 Estados-membros. Desse total, 81% dos casos não precisaram passar por uma avaliação mais pormenorizada e foram encerrados na primeira fase; 11% prosseguiram para a segunda fase para que os riscos fossem avaliados; e os demais estavam em curso até o final do ano. Os principais países de origem das solicitações foram os EUA, Reino Unido, China, Japão, as Ilhas Caimão e o Canadá (CE, 2023b).

Nossa pesquisa não localizou a existência de uma plataforma que informe quais empresas (e de quais países) tiveram os investimentos bloqueados. Três casos recentes localizados na mídia incluem o bloqueio alemão à aquisição chinesa de uma empresa de semicondutores, a *ERS Electronic*, bem como o interrompimento da venda da fábrica de semicondutores *Elmos* para a *Silex Microsystems*, também de propriedade chinesa em 2022 (Financial Times, 2022); e o veto do governo francês à aquisição das fornecedoras de peças nucleares *Segault* e *Velan SAS* pelo grupo americano *Flowserve* em 2023 (Le Monde, 2023; Politico, 2023b).

[189]No original: "it is likely to entail economic efficiency losses and scope for future rent-seeking and collusion".

[190] "Nestes casos, as autoridades nacionais de análise negociaram - ou impuseram, em função do Estado-Membro - determinadas ações, garantias e compromissos por parte dos investidores, antes de aprovarem o investimento direto estrangeiro previsto" (CE, 2023b, p.14).

[191] Segundo a Comissão Europeia, o baixo percentual de bloqueio confirma que a UE "continua aberta aos investimentos diretos estrangeiros e que os Estados-Membros apenas não autorizam transações que constituam uma ameaça muito grave para a segurança e a ordem pública" (CE, 2023b, p.15).

5.2.4 O Instrumento Anticoerção

Concebido para ser a “nova arma da UE para proteger o comércio” (Parlamento Europeu, 2023b), o Instrumento Anticoerção é mais uma ferramenta a compor a “caixa” da União Europeia para enfrentar a nova ordem geoeconômica. Assim como o Regime de Análise de Investimentos Diretos Estrangeiros, sua adoção deve entendida à luz das transformações nas percepções globais sobre as vantagens e vulnerabilidades dos mercados abertos (Freudlsperger e Meunier, 2024).

A título de esclarecimento, a coerção econômica ocorre quando um país tenta pressionar outro a fazer uma escolha, aplicando, ou ameaçando aplicar, medidas que afetem o comércio ou o investimento. A intenção de um país que a pratica é influenciar decisões de um Estado soberano com o propósito de que interesses específicos sejam atendidos. Ao abrigo do direito internacional, é proibida. Na realidade, no entanto, a lei nem sempre é observada. As restrições comerciais praticadas pela China contra a Lituânia em 2021, depois do país báltico ter aberto um “escritório de representação comercial em Taiwan" (*Trade Representative Office in Taiwan*) em Vilnius, Taiwan, e ter utilizado o nome Taiwan ao invés de Taipei, representou um ponto de atenção (BBC, 2021).

O objetivo do Instrumento Anticoerção, de acordo com o seu regulamento, é dissuadir a prática. Esse deve ser o foco prioritário. A recomendação do Parlamento e do Conselho Europeu é que a UE “recorra proativamente a todos os meios disponíveis de diálogo com o país terceiro em causa, como negociações, um processo de resolução de litígios ou uma mediação” (Jornal Oficial da União Europeia, 2023b, p.4).

Nos casos em que tal dissuasão não obtiver sucesso, a UE deverá aplicar contramedidas para tentar cessá-la. Entre outras, essas medidas incluem a “instituição de novos ou mais elevados direitos aduaneiros”, a “introdução ou o aumento de restrições às importações ou exportações”, “imposição de restrições à proteção de direitos de propriedade intelectual ou à sua exploração comercial” e restrições à bancos, seguros, ao acesso aos mercados de capitais e outras atividades de serviços financeiros.

5.3 CONSIDERAÇÕES GERAIS ACERCA DA NOVA ESTRATÉGIA INDUSTRIAL DA UNIÃO EUROPEIA E DOS INSTRUMENTOS

Quantas estratégias, planos, diretivas, programas e leis são necessários para definir uma estratégia de crescimento de um Estado ou da União de 27 Estados? Evidentemente, não existe

resposta a essa questão, mas o grande número de documentos elaborados, em especial pela Comissão Europeia como demonstra a pequena amostra utilizada nessa pesquisa, chega a surpreender e nos leva a questionar até que ponto isso é eficaz para o desenvolvimento burocrático dos processos.

As considerações que chegamos ao final da identificação e interpretação dos documentos e processos a eles subjacentes passou por duas fases: uma que considerou somente a análise do Pacto Ecológico Europeu, da Nova Estratégia Industrial para a Europa, das Estratégias e Planos associados, e outra que considerou os instrumentos de política industrial, de investimento e de comércio. Uma análise complementou a outra e a partir da segunda, nossa avaliação da primeira mudou de perspectiva. Entendemos que enquanto a Nova Estratégia para a Europa informa as bases, os princípios e a abordagem que a UE pretende seguir no contexto da nova geoeconomia, os instrumentos se esforçam para colocar a mensagem passada para a sociedade europeia e para a economia global em ação.

A descrição dos princípios da Nova Estratégia Industrial da Europa 2020 foi realizada com o intuito de se extrair qual direção a União Europeia pretende seguir para, no primeiro momento, se recuperar dos efeitos da pandemia de COVID-19 e, como estratégia de médio e longo prazo, melhorar sua competitividade nesse mundo que urge por mudanças. O estudo pormenorizado leva-nos a extrair algumas conclusões.

A primeira delas é que, se a UNCTAD (2020) estiver certa e as proposições coincidirem com as trajetórias da reconfiguração da produção internacional, na União Europeia não se visualiza a tendência de reconfiguração da produção via *backshoring*. Entre todas as comunicações e demais referências analisadas nesta tese, a visualização do *reshoring* como uma ferramenta política que deve ser posta em ação apareceu somente uma vez, em uma breve passagem da Nova Estratégia Industrial para a Europa: "Graças a tecnologias de ruptura, como a impressão 3D, a Europa precisa também tirar o máximo partido da **localização enquanto oportunidade** de, em certos setores, trazer de volta à UE maior produção" (CE, 2020b, p.2, grifos do original). Esses "certos setores" não são detalhados, não são sequer citados e ficam em uma posição totalmente marginal na proposta. Também, não localizamos nenhuma indicação de plano ou estratégia que impulsione a volta das indústrias "para casa", como é de praxe a Comissão fazer quando há o interesse pela estratégia.

Quanto à diversificação, outra possibilidade vislumbrada pela UNCTAD, ela ganha especial atenção quando o debate diz respeito a setores com alta dependência de importação de insumos críticos: "Prevê-se que a procura de **matérias-primas** duplique até 2050, pelo que é

indispensável diversificar as fontes de abastecimento, a fim de aumentar a segurança do aprovisionamento da Europa" (CE, 2020b, p. 16, grifos do original). Como destacado, o consumo de CRMs da UE representa 20% do consumo mundial, mas a extração e a produção não chegam a 5% (EEA, 2023). Por limitações naturais, a importação de certos bens não é uma escolha, mas a decisão de quem e onde importar pode ser pensada quando se há alternativas.

Outra tendência evidente e que retomaremos no próximo capítulo é o fortalecimento das interações na escala regional supranacional por meio dos esforços do "aprofundamento do mercado único", do investimento em *clusters* de inovação, no estabelecimento de uma governança baseada em parceria, em alianças industriais criadas com os Estados-membros do mercado único e demais países do continente, e não como resultado de transposição de ativos industriais. Como salientado no trecho da entrevista da Sabine Weyand apresentada no capítulo anterior, é irrealista pensar que a Europa pode ser autossuficiente, daí ser fundamental os acordos comerciais e de investimento.

Analisando os desdobramentos na União Europeia, a prática de "negócios sustentáveis" é o que tem efetivamente predominado. Defendemos a ideia de que a UE viu na mudança climática a oportunidade de se agarrar a uma nova via de crescimento para promover a sua competitividade econômica. A sustentabilidade está tomando forma prática, principalmente por meio das alianças, dos IPCEIs e por outros instrumentos não abordados dessa tese, como o Mecanismo de Ajuste de Carbono na Fronteira (CBAM), talvez mais por essa necessidade e para atenuar os críticos problemas relacionados às suas dependências do que por uma pretensa conscientização ambiental.

Considerando que a prática de negócios sustentáveis marca a trajetória da reconfiguração da produção internacional na União Europeia, é preciso contextualizar a mudança nessa direção. Para isso, vamos dialogar com as tendências elencadas por Zibechi (2020) na Introdução deste trabalho, para acrescentarmos outra tendência, o "extrativismo verde" ou "colonialismo energético" (Bringel e Svampa, 2023). Em especial depois do Acordo de Paris e da publicação dos ODS, há um consenso, não totalmente, mas amplamente aceito de defesa da mudança da matriz energética baseada em combustíveis fósseis para uma matriz com emissões nulas ou reduzidas de carbono, tendo como tema a luta contra o aquecimento global e a mudança climática. Bringel e Svampa (2023) o definiu de "consenso da descarbonização".

Há de se considerar, sobretudo com as alterações climáticas que já são bastante perceptíveis globalmente, que existe uma real necessidade urgente de se transpor o insustentável paradigma de produção, circulação e consumo baseado em combustíveis fósseis.

No entanto, o que é menos evidente é que se corre o risco de que a busca pela neutralidade climática aumente a pressão sobre os recursos naturais. Isso porque "novas zonas de sacrifício estão sendo criadas nas periferias globais" (Bringel e Svampa, 2023), e a criação dessas zonas é condição *sine qua non* para o avanço da desfossilização na China, Estados Unidos e Europa. Desse modo, se para Thierry Breton estimular a mineração na Europa é importante para que a dependência de combustíveis fósseis não seja substituída pela dependência de matérias-primas críticas, sugerimos que o importante, na verdade, é a substituição do atual paradigma produtivo, essa máquina de moer recursos naturais.

Mas olhando o passado, os caminhos desenhados não nos surpreendem. Não está se buscando romper com a lógica consumista e do lucro desenfreado a qualquer custo, mas alternativas para a sua continuação. São novos modelos de negócios, novas oportunidades de investimentos — "a maior oportunidade de investimento de todos os tempos", segundo Larry Fink (CNN, 2022) e novos mercados. "Se os atores dominantes adotam essa agenda", escreveram Bringel e Svampa (2023), "é porque a veem como uma nova janela de oportunidade para o reposicionamento geopolítico e a acumulação capitalista, mais especificamente, uma 'acumulação por desfossilização' que aprofunda a contradição capital/natureza".

Se por vezes os textos contidos nas comunicações sobre as estratégias, planos e diretivas aparentam pouco pragmatismo ao demonstrar mais *o que* deve ser feito do que *como fazer*, não se pode afirmar o mesmo para os instrumentos analisados. Com o estímulo à produção doméstica de matérias-primas críticas, as alianças industriais, as parcerias internacionais e os Projetos Importantes de Interesse Comum Europeu, de um lado, e com o Regime de Análise de Investimentos Diretos Estrangeiros e o Instrumento Anticoerção, de um outro, simultaneamente a UE está expandindo e restringindo a sua dinâmica capitalista na economia mundial (Lavery, 2024), fatores que nos leva a estarmos diante de "uma configuração global complexa onde lógicas contraditórias disputam posição" (Lavery, 2024, p.19).

Dos instrumentos analisados, o que mais nos chamou a atenção foram investimentos em curso no âmbito dos IPCEIs. Além desses investimentos possuírem um caráter "especial" porque beneficia-se da "mão visível" do Estado, eles desnudam importantes elementos no que concerne ao reforço ou a criação de novas capacidades produtivas na Europa, o que nos dá uma resposta bastante concreta. Há poucos anos, em 2019, um artigo do jornal *Financial Times* destacou que a construção de uma unidade da *Northvolt*, uma empresa pioneira na fabricação de células de bateria para veículos elétricos, representava "um dos primeiros passos numa grande mudança na forma como a Europa pensa sobre como desenvolver novas indústrias, à

medida que tenta lidar com a concorrência da China e dos EUA" (Hall e Milne, 2019). Cinco anos depois, é possível mensurar quantos bilhões de euros estão sendo direcionados para essas estratégias que tentam lidar com esses concorrentes.

O interessante na nossa concepção sobre os IPCEIs é que eles mostram claramente a opção da UE pelo que estamos denominando de "reindustrialização seletiva". Esse caráter seletivo está presente tanto na escolha dos setores, quanto das economias que coordenarão essa reindustrialização. Como vimos, são poucos os setores escolhidos para serem alvos dos investimentos, nominalmente são os de alto valor agregado, intensivos em inovação, o que quer dizer que não há intenção de uma reindustrialização geral, que abranja setores baixo ou médio intensivos tecnologicamente e de baixo valor agregado. Além disso, também são poucos os Estados-membros que possuem as completas condições para levarem a cabo esses grandes projetos inovadores. Como resultado, a já desigual paisagem industrial europeia poderá se tornar ainda mais estratificada.

Sobre a expansão dos mecanismos de triagem de investimento estrangeiro mundo afora e do estabelecimento do Regime de Análise de Investimentos Diretos Estrangeiros na UE, há uma outra dimensão de suma importância envolvida, mas que talvez não capturemos com facilidade justamente porque a prerrogativa da segurança nacional deixa poucas margens para questionamento. Todavia, em uma análise mais aprofundada é possível inferir que o controle dos investimentos estrangeiros possui outras motivações, conforme destacado por Alami (2024) no seu magistral artigo intitulado *Mecanismos de triagem de investimento estrangeiro e geografias emergentes da (pós)globalização*.[192]

Para além de ser compreendido como um mecanismo que visa a "segurança nacional" e a "ordem pública", o autor sugere que os mecanismos de triagem devem ser interpretados, também, como um instrumento que busca a mitigação de ameaças, vulnerabilidades, dependências, mas, sobretudo, como "parte de um arsenal mais amplo de políticas defensivas e ofensivas para ajudar empresas-chave a desenvolver e monopolizar ativos intangíveis e recursos estratégicos"[193] (Alami, 2024). Existem motivações razoáveis para a justificativa da segurança nacional, mas o que é aparentemente menos óbvio é que assim agindo, os Estados estão protegendo suas empresas domésticas e apoiando seus campeões nacionais a fim de preservar os monopólios e garantir-lhes posição favorável diante da intensificação do processo de centralização de capital via fusões e aquisições. Com isso, a conclusão é que esses mecanismos

[192] No original: "Foreign investment screening mechanisms and emergent geographies of (post)globalization".
[193] No original: "part of broader arsenal of defensive and offensive policies to help key firms develop and monopolize intangible assets and strategic resources".

dizem mais sobre a reconfiguração do papel do Estado para apoiar a globalização, que na nova disposição atua como "nós, ou pontos de passagem obrigatórios, nos circuitos transnacionais de investimento" (Alami, 2024), do que para apoiar a reversão desse processo. Assim, se de fato há uma "mudança qualitativa de uma economia europeia majoritariamente aberta para um protecionismo mais forte"[194] conforme sugerem Babić e Dixon (2022), argumentamos que ela deve ser compreendida no duplo movimento, o de defesa e o de expansão.

O Instrumento Anticoerção é mais um caso típico de geopolitização do comércio nos termos que tratamos no capítulo dois. Quando o Parlamento Europeu (2023) escreve na sua página que ele é a "nova arma da UE para proteger o comércio", o sentido dessa geopolitização é mostrado literalmente.

O que fica claro após toda essa exposição é que o aprimoramento desses mecanismos na última década representa mais uma reação evidente ao contexto geopolítico em mudança e mais uma amostra da real geopolitização das relações de comércio. Inevitavelmente, chama a atenção que essas transformações entram em conflito direto com o princípio fundamental de livre movimentação de capitais, que tem sido a base do sistema econômico global desde o fim da Segunda Guerra Mundial.

[194] No original: "a qualitative shift from a mostly open European economy toward stronger protectionism".

CONCLUSÃO

A análise da política industrial europeia ao longo das últimas décadas, culminando na redefinição dos objetivos estratégicos pós-2019, revela um panorama dinâmico de reestruturação e adaptação. Inserida em um contexto internacional altamente globalizado, as decisões políticas e econômicas da UE são constantemente influenciadas e moldadas por transformações nas condições econômicas, políticas e sociais internas e externas, de modo a tentar equilibrar os benefícios e os riscos de se estar inserida nessa ordem.

A pesquisa demonstrou que as políticas industriais nesse recorte desde o pós-Segunda Guerra Mundial variaram conforme a conjuntura, as necessidades, os desafios iminentes e os interesses. No capítulo quatro foi destacado que no período pós-guerra, por exemplo, a prioridade foi a reconstrução estrutural e a exploração das inovações organizacionais e técnicas desenvolvidas no contexto. Vimos que antes da integração, apesar da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, as políticas industriais nacionais independentes, apoiadas em maiores despesas estatais, ainda eram perseguidas, quadro que se alterou a partir da década de 1980.

Destacamos que o avanço posterior da lógica de mercado e a integração tiveram importância fundamental na determinação das mudanças estruturais desde então. Com o avanço da neoliberalização, as políticas nacionais foram sujeitas à disciplinas rigorosas, em especial em matéria de auxílios estatais. A relação entre Estado e mercado e o envolvimento do Estado na elaboração de políticas industriais foram substancialmente alterados.

Já nos anos 2000, com o fosso de produtividade existente entre Europa e Estados Unidos, com o processo de desindustrialização iniciado nos anos 1980 e com o acirramento da concorrência com países emergentes, o envolvimento da UE e dos Estados-membros com o desenvolvimento da PI foi mais ativo. A crise financeira de 2008, ainda, levou a UE a considerar a necessidade de não somente empreender uma revisão mais aprofundada das políticas em diferentes âmbitos (industrial, comercial, de investimento, de segurança etc.), como também de redefinir uma estratégia de crescimento a médio e longo prazo mais robusta. Foi nessa conjuntura que a política industrial renasceu em toda Europa. Após 2008, as preocupações mencionadas anteriormente foram intensificadas, levando os governos não apenas a fornecerem ajuda de curto prazo às indústrias em dificuldades, mas também a considerarem uma abordagem mais ativa da política industrial, inclusive que apoiasse tecnologias e mercados identificados como essenciais para o futuro da indústria.

Entre os desenvolvimentos mais recentes (pós-crise de 2008), incontestavelmente se destacam a pandemia de COVID-19 e a guerra na Ucrânia. É certo que os efeitos da pandemia sobre a vida humana e a economia, com diferentes intensidades e capacidades de resposta, foram globais. No entanto, além de enfrentar o desafio de reanimar sua economia (PIB, comércio, investimentos, emprego, capacidade fiscal etc.), a Europa enfrentava também um choque energético de grande proporção. Como visto no capítulo três, metade do abastecimento de gás natural europeu era fornecido pela Rússia em 2021. Ambos os eventos (a pandemia e a guerra na Ucrânia) expuseram as fragilidades das cadeias de produção e o quão dependentes de países terceiros, portanto, vulnerável, o maior bloco integrado do mundo é.

Paralelamente, a competição entre Estados e China continuou a se acirrar. Os Estados Unidos são líderes mundiais em inovação tecnológica (Roberts, Moraes e Ferguson, 2019), mas o governo chinês tem feito pesados investimentos nessa área para reduzir essa lacuna. Conforme discutido no capítulo dois, as políticas internas e externas dessas duas economias, particularmente sistematizadas no *American Fisrt* e no *Made in China 2025*, possuem uma forte inclinação protecionista, algo que não é visto com bons olhos pela ortodoxia liberal. Ambos têm criado ou reforçado medidas regulatórias defensivas e ofensivas. Além disso, a forte influência do Estado chinês na condução da economia chinesa, expressado, por exemplo, na concessão de amplos auxílios estatais às empresas, é alvo de constantes críticas e denúncias na OMC por aqueles que acusam a China de prática de concorrência desleal e que defendem que o mercado deve autorregular-se.

Todos esses fatores, inevitavelmente, fizeram soar um alerta na União Europeia quanto à necessidade de uma resposta. O Pacto Ecológico Europeu, a Nova Estratégia Industrial, os diversos planos, projetos, os novos marcos jurídicos — incluindo as flexibilizações nas regras dos auxílios estatais — e a adoção de novos instrumentos de política comercial e de investimento são algumas respostas institucionais aos desafios da nova ordem geoeconômica.

Na redefinição de política industrial, as transições ecológica e digital tornaram-se centrais, demonstrando, aparentemente, certo compromisso com a sustentabilidade e a inovação tecnológica. Destacamos que a União Europeia possui a ambição de ser o primeiro continente neutro em carbono até 2050. A UE está investindo milhões de euros em setores como baterias, hidrogênio, microeletrônica, saúde e infraestrutura de dados para que a economia e a sociedade europeias sejam mais "limpas", digitalizadas, menos dependentes de importações e mais competitiva globalmente.

O conceito de autonomia estratégica aberta, um dos *slogans* dessa política, surge como um meio-termo entre a preservação de valores, princípios e interesses europeus e a abertura ao mundo. Através de diversas comunicações, a UE tem manifestado a intenção de reduzir sua dependência de países terceiros em setores estratégicos, ao mesmo tempo em que mantém uma postura de abertura ao comércio internacional e ao multilateralismo. Conforme os líderes frequentemente assumem, isso não significa autarquia, mas a capacidade de defender os interesses europeus sem depender excessivamente de outros países.

Apesar das contradições inerentes, consideramos esse conceito importante porque ele aponta para uma mudança no pensamento estratégico da UE que, se for confirmada na prática, buscará equilibrar a abertura econômica com uma certa dose de protecionismo. No entanto, conforme argumentado no capítulo quatro, embora o discurso seja novo, esse campo é marcado por velhas tensões políticas, particularmente entre Estados que defendem um mercado mais liberal e aqueles que advogam por um intervencionismo estatal mais assertivo, refletindo as tensões internas entre os que defendem uma Europa mais autônoma e os inflexivelmente comprometidos com o livre comércio.

Mas isso não ocorre somente no plano teórico. A criação e aplicação de instrumentos como os Projetos Importantes de Interesse Comum Europeu e a Lei Europeia sobre Matérias-Primas Críticas são indicadores de uma maior intervenção estatal na economia, fator que demarca certa inflexão na trajetória histórica do neoliberalismo europeu. Práticas que entre 1980 e a década de 2010 eram impensáveis começaram a surgir. De modo inédito, por exemplo, vimos que com o *NextGenerationEU*, a Comissão Europeia foi autorizada a se endividar (contrair empréstimos nos mercados de capitais) para financiar reformas e investimentos.

Em nossa concepção, as flexibilizações nas regras dos auxílios estatais é um elemento particularmente singular na redefinição da estratégia de crescimento da UE, seja no âmbito do Quadro Temporário de Auxílios Estatais ou do Regulamento Geral de Isenção por Categoria, seja para os IPCEIS. A singularidade advém justamente da mudança de tratamento com relação à disciplinarização dos auxílios estatais. Na trajetória da política industrial europeia apresentada no capítulo quatro e resgatada sumariamente nos parágrafos anteriores, destacamos que a autoridade dos Estados-membros em conceder auxílios estatais foi severamente limitada. Após 2014, e sobretudo após 2018, vários projetos e empresas estão desenvolvendo tecnologias e processos inovadores com dinheiro público. Esse não é um fato trivial. Conforme também destacado no capítulo quatro, existe toda uma discussão sobre qual agente (Estado ou do mercado) deve conduzir (e como) os rumos das atividades econômicas da qual a industrial faz

parte e quais os efeitos de uma política nessa direção comandada pelo Estado, na visão da perspectiva liberal.

Na discussão dos instrumentos de política industrial, especial atenção foi dada aos Projetos Importantes de Interesse Comum Europeu. Isso se deve ao fato desses projetos constituírem uma das principais ferramentas a tentar colocar em prática os princípios fundamentais da Nova Estratégia Industrial Europeia estudados no capítulo cinco, segundo a nossa interpretação. Com esses "grandes projetos inovadores", levantamos a hipótese de que a UE está incentivando uma reindustrialização seletiva, focada em setores de alto valor agregado e intensivos em tecnologia. Mas se por um lado essa reindustrialização tem o potencial de aumentar a competitividade global do bloco, reduzir a dependência de importações de terceiros e criar empregos de alta qualidade, caso a hipótese se confirme, por outro lado, também poderá aprofundar as desigualdades internas existentes.

Outra resposta da UE aos desafios da nova ordem geoeconômica apresentada foi o Regime de Análise de Investimentos Diretos Estrangeiros. Vimos que esse regime visa proteger setores estratégicos da UE contra o que é frequentemente qualificado como "aquisições hostis" por parte de investidores estrangeiros, especialmente da China. Esse mecanismo surge como expressão de uma aparente preocupação com a "segurança nacional" e a "ordem pública". Em consonância, ao apoiar "campeões nacionais" e assegurar-lhes vantagem monopolista competitiva face à intensificação da concorrência global, argumentamos que ele deve ser lido, simultaneamente, como uma estratégia defensiva (proteção contra concorrência externa) e ofensiva.

O Instrumento Anticoerção é mais uma ferramenta criada pela UE com a justificativa da proteção de seus interesses econômicos e políticos. Ele foi criado para dissuadir e responder práticas de coerção econômica por parte de países terceiros. O instrumento permite que a UE imponha contramedidas, como tarifas e restrições comerciais, em resposta a ações coercitivas. Essa medida reflete de modo muito evidente a crescente geopolitização do comércio internacional diante de um cenário global cada vez mais competitivo.

Em que pese todos esses elementos, conforme sublinhado no capítulo cinco, as iniciativas para reduzir as dependências externas, melhorar a competitividade, em suma, atingir os objetivos estratégicos a curto, médio e longo prazo enfrentam obstáculos substanciais, que vão desde questões mais técnicas, como o acesso às matérias-primas críticas, até a falta de coesão política interna e as disparidades estruturais entre as economias nacionais. Destacamos que a dependência de matérias-primas críticas (como o lítio, os minerais de terras raras e o

cobalto, essenciais inclusive para a transição ecológica e digital), assim como as divergências entre as forças que controlam a Comissão Europeia são os principais desafios para a consecução das ambições delineadas.

Na Introdução deste trabalho, levantamos uma série de questões norteadoras que a pesquisa visou responder sobre a União Europeia e para o trabalho como um todo, que agora vamos recuperar à luz dos resultados da pesquisa bibliográfica e documental realizadas.

Para a União Europeia, fomos orientados a analisar se "após a crise de 2008, com o Brexit, a pandemia de COVID-19, a guerra na Ucrânia, a crise ambiental e o modo como o Estado está intervindo na economia não somente na UE (que possui a coordenação da CE), mas em outras economias liberais, os discursos e práticas mencionados anteriormente permanecem? As ferramentas de política industrial e a reformulação da política comercial e de investimento europeia, a derrubada da tradicional aversão aos auxílios estatais e a criação das alianças industriais representam, de fato, um "novo ativismo de mercado pós-neoliberal", nos termos de McNamara (2023)? A nova política industrial mina, ou, pelo menos, vai na contramão da ideia e da prática de uma "Europa Atlântica", totalmente alinhada com os interesses dos EUA (Lavery, 2024)? Estamos diante de uma reviravolta discursiva, de uma rachadura no edifício neoliberal e do ressurgimento de ideias neomercantilistas (Schmitz e Seidl, 2022)? Essas políticas podem reposicionar o papel da União Europeia na atual divisão internacional do trabalho?"

Mediante a todo o exposto, espera-se que tenha ficado esclarecido que a política industrial europeia está passando por mudanças discursivas e práticas. Esse foi o tema dos capítulos quatro e cinco, respectivamente. Nas linhas anteriores reiteramos sumariamente os elementos concretos que marcam essas mudanças. Quando se trata de transformações mais profundas relativas à crise neoliberal, reconhecemos que há algo em comum na resposta as todas essas questões, que certamente não é definitiva, pronta e acabada: a redefinição do papel do Estado. Como esse processo não é específico da União Europeia, trataremos dele adiante, junto com a questão central da tese.

Tão ou mais importante do que chegar a essa constatação ("a política industrial europeia está passando por mudanças discursivas e práticas"), avaliamos, é compreender os fatores impulsionadores e os potenciais efeitos. Defendemos que a mudança discursiva em direção à autonomia estratégica aberta e a adoção de instrumentos mais intervencionistas deve ser interpretada como resultado tanto da reconsideração dos riscos inerentes à interdependência

econômica, quanto como uma necessária mudança de postura da União Europeia diante dos riscos geopolíticos.

Com a pandemia de COVID-19, sobretudo, e com a crise energética decorrente da guerra na Ucrânia, mais do que nunca os benefícios da interdependência econômica foram postos em xeque. Além do mais, é de suma importância ressaltar que as respostas da União Europeia devem ser lidas, em nosso ponto de vista, como uma reação direta às escolhas políticas das duas maiores economias do mundo, as quais tem priorizado, mesmo que de maneiras diferenciadas, cada vez mais (i) a proteção de setores estratégicos, infraestruturas críticas e ativos intangíveis; (ii) o apoio estatal à pesquisa e desenvolvimento de ponta; (iii) o apoio estatal à produção interna, especialmente quando se refere as altas tecnologias e, particularmente nos Estados Unidos; (iv) a combinação de coerção econômica com ameaça de rompimento do Tratado do Atlântico Norte.

Desse modo, se é verdade que o posicionamento da UE está se inclinando a favor de um maior intervencionismo na economia por parte do Estado, a abertura de espaço para projetos e outras abordagens até então não hegemônicas dentro da instituição deve ser interpretada mais como *necessidade* de se colocar diante dessas complexas questões do que como uma rejeição ao paradigma vigente. Dito de forma direta, a mudança em curso não está surgindo de forma automática e natural ou como uma possível "vitória" de uma abordagem intelectual sobre outra.

Assim, nossa análise leva em conta os fatores internos (dos "princípios fundamentais" às tensões), mas situa os desenvolvimentos da UE em um contexto mais amplo. No capítulo dois argumentamos que a ordem internacional vigente no pós-Guerra Fria tem enfrentado crescentes pressões desde pelo menos a crise financeira de 2008, situação que abre margem para o surgimento de uma nova ordem. No momento da escrita dessa tese (fevereiro de 2025), ainda não é possível visualizarmos com algum grau de precisão os contornos da pretensa ordem sucessora, especialmente porque os processos estão em plena atividade, não há definições, as transformações estão ocorrendo em ritmo acelerado e nada está garantido.

Nesse sentido, não há como ignorar a eleição de Donald Trump para o seu segundo mandato (2025-2029) como presidente dos Estados Unidos. Já no dia da sua posse, em 20 de janeiro de 2025, Trump anunciou o desmantelamento de todo um trabalho que vinha sendo realizado na gestão anterior. Vimos no capítulo dois que a Lei de Redução da Inflação representou "a lei climática mais ambiciosa da história dos EUA", de acordo com a Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos. Ao declarar emergência energética nacional e anunciar a retirada dos EUA do Protocolo de Kyoto, o presidente de uma das nações mais

poderosas do mundo não somente disse ao mundo que a economia estadunidense não seguirá pela via da descarbonização, dando "sinal verde" para as petrolíferas continuarem seus trabalhos, como também fez com os líderes de outras grandes economias repensassem suas estratégias. Esse exemplo mostra, de um lado, a fragilidade das políticas climáticas globais diante de interesses econômicos e geopolíticos, evidenciando a dificuldade que a UE terá para coordenar esforços internacionais para a descarbonização em um cenário onde grandes potências priorizam sua segurança energética e competitividade industrial; e de outro, como a implantação da nova ordem está sujeita à decisões que podem ser alteradas com uma simples assinatura.

Embora naturalmente ainda não seja possível visualizarmos qualquer sinal de estabilidade em meio ao caos (crises diversas, inclusive guerras armadas e comercial), não se pode desconsiderar a conscientização de uma desordem crescente, a criticidade desses tempos no que tange ao funcionamento do sistema capitalista e das relações internacionais (Méndez, 2023). Essa pesquisa analisou a manifestação de *novos padrões de comportamento*, *novas regulamentações* e *práticas*, as características definidoras da nova Ordem Geoeconômica segundo Roberts, Moraes e Ferguson (2019). Como questão central, a tese buscou investigar se "as práticas espaciais atuais comandadas pelo Estado e pelo capital, em andamento ou previstas nas novas políticas industriais, apontam para uma direção no sentido da extensificação territorial do capital (produtivo, sobretudo), sua intensificação ou uma combinação de ambas".

Compreendemos que o estudo da nova estratégia industrial da União Europeia tenha nos mostrado a direção para esse recorte, embora, mais uma vez afirmaremos, nada esteja totalmente definido e tudo possa ser modificado a partir de novas eleições, por exemplo, principalmente na Alemanha e na França. Inspirados no quadro provisório desenhado no capítulo um, antes de adentrarmos no universo da política industrial europeia, dedicamos parte da pesquisa a alguns desenvolvimentos nos Estados Unidos e na China (capítulo dois) e aqueles que marcam a trajetória da produção internacional (capítulo três). Relembramos que o objetivo geral da tese é "compreender como o contexto geoeconômico estabelecido pós-crise de 2008 tem impactado a construção de políticas sob novas abordagens, o aparecimento de novos conceitos, narrativas e, principalmente com a pandemia de COVID-19, redefinido a escala de atuação do Estado e do capital". Expressões literais como "*make American Great Again*" e movimentações em direção a uma "Globalização Instituída pela China" são resultados desses constructos. Isso justifica a atenção dispensada a essas economias no capítulo dois, para além daquela dedicada à União Europeia nos capítulos quatro e cinco.

Assim como Soja (1993) procedeu ao analisar as práticas espaciais comandadas pelo Estado e pelo capital da década de 1980 / início da década de 1990 tal como apresentado no capítulo um, voltaremos nossos olhos para os acontecimentos da realidade concreta na última década e meia, empenhando o esforço de apresentar algumas reflexões sobre a questão central com base nas tendências em curso e em outras que já se confirmam na atualidade. As duas primeiras foram diretamente evidenciadas nesse trabalho. As três seguintes permeiam as anteriores e as complementam.

- **Redefinição do papel do Estado**. Que economia e política nunca estiveram separadas a trajetória do modo de produção capitalista não se cansa de mostrar. Mas em alguns momentos particulares, em períodos de guerras e crises principalmente, essa associação se torna mais forte. Como sublinhado por Peck, Theodore e Brenner (2012), ao contrário do que se possa inferir, o Estado no neoliberalismo não é aquele que não intervém na economia; é aquele que intervém estrategicamente, de modo a garantir a continuidade do processo de acumulação. Por meio das sucessivas políticas de desregulamentação, o Estado desempenha papel fundamental na criação das favoráveis e necessárias condições para que o capitalismo ocupe a posição que chegou hoje, estabelecendo um ambiente altamente propício para seu desenvolvimento. Assim agindo, o Estado atua como "cúmplice", "colaborador necessário" e "garantidor final do sistema" (Méndez, 2018, 2023). Mais recentemente (pós-pandemia), alguns economistas políticos de universidades sediadas no Reino Unido e Países Baixos (cf. v. 28 da revista *Contemporary Politics*) têm avaliado que o papel do Estado está passando por outra fase de reconfiguração, caracterizada pela expansão do seu papel como "promotor, supervisor, regulador e proprietário de capital"[195] (Alami *et al.,* 2022, p.245), que não contradiz, necessariamente, a globalização e a neoliberalização (van Apeldoorn e Graaff, 2022).
- **A revalorização do setor industrial**. A pandemia representou um desafio (às empresas e cadeias globais de valor), um alerta (para questões relativas à autonomia) e uma oportunidade (para novos modelos de negócios). A revalorização da indústria surge em um cenário de riscos e de disputa tecnológica acirrada, mas se for uma tendência confirmada empiricamente e em grande escala, não se dará de qualquer modo. Ao se referir sobre a Europa, Vicard (2024), por exemplo, destaca que "o desafio de uma

[195] No original: "promoter, supervisor, regulator, and owner of capital".

política industrial europeia não é aumentar a participação da indústria, mas transformá-la para responder aos desafios que as nossas sociedades enfrentam"[196], apontando que é isso que os Estados Unidos estão fazendo. Essa asserção demonstra a seletividade do tipo de industrialização que se deseja. Os setores subsidiados são especificamente aqueles com algum papel a desempenhar na transição climática e na soberania estatal.

- **Domínio, ainda mais forte, das finanças sobre a economia e a vida social**. A primeira quarta parte do presente século foi marcada pela intensificação da financeirização da economia nos seus diversos setores e da vida cotidiana em diferentes âmbitos. O peso conferido às operações financeiras não tem precedentes (Lapavitsas, 2016) e, mais do que nunca, os bens essenciais — a alimentação, a água, a moradia e a saúde — têm se transformado em ativos (Méndez, 2023).
- **Aumento da centralização do capital**. Especialmente via fusões e aquisições, na atualidade a economia mundial passa por uma etapa caracterizada por uma centralização de capital nunca visto, em termos de valores e volume (Keenan e Wójcik, 2023). Em diversos setores da economia mundial observa-se um movimento crescente de concentração de capital, no qual as empresas recorrem a essas estratégias para fortalecer o controle de mercado, reduzir a competição e garantir rentabilidade a longo prazo. Com isso, estamos testemunhando a **crescente hegemonia do poder corporativo** (Méndez, 2023), expressão que sintetiza a imensa concentração de riqueza e poder nas mãos de um pequeno número de grandes grupos empresariais, de megacorporações que atuam principalmente no setor financeiro — bancos e investidores institucionais (seguradoras e fundos de pensão e investimentos) —, energético, de tecnologia.
- **O alargamento das fronteiras produtivas**. Caso as estratégias para a reconfiguração da produção internacional efetivamente sigam a direção do encurtamento dos processos via *reshoring*, o funcionamento convencional dos sistemas produtivos configurados em conformidade com a lógica anterior poderá, de fato, estar sob ameaça. Por outro lado, conforme destacou Pereira Júnior (2024, p.18), "uma tendência evidente da indústria em termos globais é sua ampla expansão geográfica para regiões e países até então não incluídos nos circuitos de produção e lucratividade manufatureira".

Selecionamos essas cinco tendências entre tantas outras relevantes (mudanças tecnológicas/digitalização/IA/IoT, transformações laborais, imperativo da descarbonização

[196] No original: "L'enjeu d'une politique industrielle européenne n'est pas d'augmenter la part de l'industrie, mais de transformer l'industrie pour répondre aux enjeux auxquels sont confrontées nos sociétés".

etc.) por seus “impactos espacializantes”, uma preocupação inerente a essa pesquisa. Uma das consequências do domínio das finanças, uma estratégia intensiva que pode impulsionar estratégias geográfico-extensivas, é a vulnerabilização dos territórios, uma vez que os investimentos estão sendo moldados cada vez mais de acordo com a impaciente lógica do mercado financeiro. O não atendimento de critérios estabelecidos pelo novos agentes do mercado tem resultado no triste e recorrente desaparecimento de centros de trabalho que ainda poderiam estar ativos (Méndez, 2018). Tudo isso se dá a favor de uma “aristocracia financeira” (Harvey, 2011, p.74), de uma classe particular, na maioria das vezes parasitária, que busca receber os seus retornos de forma rápida sem que sequer um dedo seja movido.

Também o aumento da centralização do capital, estratégia intensiva ou extensiva a depender da escala, tem contribuído para uma paisagem geográfica cada vez mais desigual, uma vez que América do Norte, Europa e Ásia estão no centro das atividades, enquanto América do Sul e África são relativamente ignoradas (Keenan e Wójcik, 2023). Por outro lado, o alargamento das fronteiras produtivas pode resultar na incorporação de países até então não inseridos na lógica das redes globalizadas ou com especializações baseadas em setores de baixa tecnologia, como no caso de alguns países africanos.

Com a revalorização da indústria, espera-se que a sociedade consuma tecnologias e produtos mais “limpos”, que deverão ser produzidos, evidentemente, industrialmente. Como consequência, conforme destacado por Pereira Júnior (2024, p.11), “polos, zonas e distritos de produção material e de inovação [serão] fortalecidos ou criados”. O desafio é pensar como os novos ditames afetam economias industriais periféricas.

Para além, a reindustrialização seletiva pode impulsionar a geração de novas necessidades de consumo (por exemplo, o hidrogênio verde como combustível), a criação de novos mercados (internos e/ou externos) e pode impulsionar a expansão geográfica para continuar drenando matérias-primas baratas.

Por último, sobre a redefinição do papel do Estado, o que a crise de 2008, mas, sobretudo, a pandemia de COVID-19 e a guerra na Ucrânia mostraram é que a intervenção estatal para além dos resgates emergenciais é necessária, situação que toca diretamente os princípios do ideário liberal. A questão que se levanta contemporaneamente é se a maior intervenção nas maiores economias retrata um posicionamento pós ou anti (neo)liberal, isto é, se há uma rejeição ou ruptura de normas e compromissos. Por mais que, de modo geral, os Estados estejam mais protecionistas e tem havido flexibilizações de regras caras aos defensores do livre mercado, é questionável, por exemplo, se está em discurso a regulação dos fluxos de

capitais, a limitação dos poderes da finança mundializada, a contenção dos movimentos monopolistas e oligopolistas, a restituição para a administração pública dos serviços essenciais, uma melhor distribuição de renda e a dinamização de economias locais. Qualquer interpretação que defenda uma reformulação do papel do Estado deve, na nossa perspectiva, primeiramente analisar se o que está acontecendo está levando a uma "mais e melhor governança", se o excessivo poder corporativo tem sido enfrentado e se, utilizando a linguagem de Mazzucato (2022), a criação de riqueza tem um "propósito público". Se as medidas estão sendo tomadas, a exemplo dos mecanismos de triagem de investimento, para defender posições e beneficiar alguns poucos privilegiados, então, resgatando novamente a economista Mariana Mazzucato (2022), tais ações não passarão de remendos.

Essas tendências apontam para a combinação das estratégias. De modo intensivo, destacam-se a proeminência das finanças, o aumento da centralização do capital, a revalorização do setor industrial. A expansão geográfica do capital para regiões outrora marginalizadas demonstra seu caráter expansivo, e aqui não podemos nos esquecer da Nova Rota da Seda e da "redescoberta" de alguns países no continente africano. O estudo aprofundado dessas estratégias, levando-se em conta desdobramentos atualizados, é uma agenda que está aberta a investigação. Acreditamos que os atuais discursos de Trump no que concerne a ameaça de invasões a territórios soberanos, assim como a expansão da Rússia sobre algumas áreas de influência da antiga União Soviética poderão fornecer renovadas leituras acerca do movimento expansionista territorial do capital.

Para além de tudo o que apresentamos sobre a União Europeia nessas últimas páginas, em tempo, gostaríamos de destacar que essa tese apresenta mais três aprendizados relevantes:

1) **Estamos assistindo a uma significativa transformação na ordem internacional e a lógica predominante no pós-Guerra Fria já não é a mesma**. A ordem internacional está passando por uma transformação profunda. A lógica que predominou no período pós-Guerra Fria já não define mais as dinâmicas globais. Do ponto de vista geopolítico, a hegemonia estadunidense consolidada após a dissolução da União Soviética no campo tecnológico-militar, comercial, financeiro e produtivo está sendo cada vez mais pressionada pelas duas grandes potências (China e Rússia) e por novas coalizões. Com isso, velhos e novos atores estão desafiando a primazia ocidental-liberal, fato que demonstra não somente a possibilidade de coexistência de pelo menos dois modelos de governança, como a força de ambos. No curso, a competição estratégica por recursos, tecnologias e áreas de influência redefine alianças (entendidas como "bloco de aliados", um pouco no sentido do que propõe o conceito de

friendshoring) e reconfigura a geopolítica global, com implicações práticas para a geografia econômica. Levando em consideração esses apontamentos, há fundamento a hipótese de que estamos diante de uma transição sistêmica (Méndez, 2023), uma vez que a "longa cadeia de crises" (combinação da crise financeira com a crise sanitária e geopolítica) são representativas de rupturas na lógica de funcionamento de um modelo em esgotamento.

2) **Conceitos até então consolidados estão sendo revistos, fruto de mudanças na dinâmica dos processos**. Do ensino básico ao superior, a globalização é ensinada sobre diferentes perspectivas, desde um ponto de visto acrítico, que destaca e as vezes exagera os benefícios referentes, por exemplo, à interconectividade global e ampliação das oportunidades de consumo, até aquelas que se propõem a uma análise crítica, focada nos aspectos perversos. O que é novo nesse debate é a crença na possibilidade de reversão ou inflexão desse processo, marcado pela "marcha lenta" dos resultados de tudo o que o representa: crescimento econômico, fluxos de comércio (em relação ao PIB), Investimento Direto Estrangeiro e crescimento das cadeias de valor. Conforme abordado extensivamente no capítulo dois e segundo diferentes abordagens, tal é resultado de processos que vão desde o aumento do protecionismo à regionalização do comércio. O que nos esforçamos para demonstrar é que a noção de desglobalização possui um caráter multifacetado (não somente econômico), e que ao invés do fim da globalização, estamos assistindo uma reconfiguração da globalização neoliberal.

3) **Existe o argumento de que as cadeias globais de valor estão passando por reestruturações significativas**. O debate considera a regionalização das cadeias produtivas via *backshoring* impulsionada por disputas comerciais, crises logísticas e rivalidades tecnológicas. Se a lógica do pós-década de 1970 foi transnacionalizar o capital e fragmentar essas cadeias em tantas partes e territórios quanto fosse possível, ao estimular a "volta para a casa" ou para território vizinho, a atual é contrária a essa. No entanto, conforme destacamos no capítulo três, a carência de dados empíricos, especialmente de pesquisas sobre o movimento de *reshoring* fora dos Estados Unidos, torna tais afirmações precipitadas, e no limite, irreais.

Sobre as contribuições e limitações deste estudo, acreditamos que a pesquisa contribui para uma valiosa atualização da literatura sobretudo no campo da Geografia Econômica, principalmente porque a vasta pesquisa bibliográfica e documental interpreta uma série de dados primários e análises majoritariamente disponíveis em língua inglesa, muitas vezes realizadas no campo da Economia Política. A tese identifica e apresenta uma leitura sobre dinâmicas geoeconômicas muito novas (como a desglobalização, a reconfiguração das cadeias globais de valor e o uso crescente da política econômica para fins geopolíticos), a ponto de elas

ainda estarem ausentes ou timidamente presentes nos debates acadêmicos geográficos brasileiros, constatação que realizamos após participamos dos principais eventos da área.

Por outro lado, estudar processos tão recentes implica em limitações. Por não haver o benefício da visão retrospectiva e o fato de os processos ainda não estarem consolidados, todas as conclusões apresentadas poderão ter validade curta. Se o recorte fosse os Estados Unidos, por exemplo, parte das considerações sobre as políticas voltadas para a descarbonização perderia força após a posse de Donald Trump. Estudar novos padrões de comportamento, regulamentações e práticas em curso impossibilita apresentarmos respostas afirmativas, pois tudo o que é sólido em um dia, no outro poderá estar desmanchado.

Além disso, há limitações também relacionadas com a escolha do recorte espacial. Se é interessante estudar a União Europeia porque ela situa-se entre a escala nacional e a escala global, em contrapartida, há o risco, como efetivamente aconteceu, dos desenvolvimentos das economias nacionais serem marginalizados.

Para pesquisas futuras, a nível de União Europeia, sugerimos a análise do impacto da implantação dos Projetos Importantes de Interesse Comum Europeu na economia e no território e a investigação de potenciais mudanças no alinhamento político entre UE-EUA e entre UE-China. Para demais recortes, recomendamos a proposição de projetos que tenham como temas análises de políticas industriais comparadas, propostas que busquem compreender as consequências das novas políticas industriais das economias centrais sobre o desenvolvimento geográfico desigual e iniciativas que visem as políticas industriais de países emergentes e periféricos.

Para concluir, consideramos importante justificar a escolha do título desta tese — "Economia, espaço e desglobalização no primeiro quartel do século XXI: a política industrial como mediação para a compreensão de uma nova ordem geoeconômica". A construção foi inspirada na obra do economista e geógrafo francês Georges Benko, intitulada "Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI", publicada em 1996. Nessa obra, o autor é motivado a compreender os impactos das transformações econômicas, políticas e sociais desencadeadas a partir da década de 1970 na Geografia Econômica.

Esta tese parte da mesma motivação, porém, considerando outro recorte temporal: o primeiro quartel do século XXI, marcado por dinâmicas ainda em consolidação e processos, novos e renovados, em pleno curso. O título contempla os principais conceitos mobilizados ao longo do trabalho: desglobalização, política industrial e nova ordem geoeconômica. Embora a noção de desglobalização tenha sido abordada de forma mais aprofundada no segundo capítulo,

a noção trata das transformações que a globalização neoliberal vem sofrendo, e é esse é o ponto de partida de toda a análise.

REFERÊNCIAS

ABDAL, A.; FERREIRA, D. M. Deglobalization, globalization, and the Pandemic. Current impasses of the capitalist world-economy. **Journal Of World-Systems Research**, v. 27, i. 1, p. 202–230, 2021. Disponível em: https://jwsr.pitt.edu/ojs/jwsr/article/view/1028. Acesso em: 10 de janeiro de 2024.

ABDIN, Z.; ZAFARANLOO, A.; RAFIEE, A.; MÉRIDA, W.; LIPIŃSKI, W.; KHALILPOUR, K. R. Hydrogen as an energy vector. **Renewable and Sustainable Energy Reviews**, v.120, 2020.

ABRIL, G.; BAILÉN, I. B. El nuevo puerto de Chancay, símbolo de la creciente influencia de China en América Latina. **El País**, 16 nov. 2024. Disponível em: https://elpais.com/internacional/2024-11-16/el-nuevo-puerto-de-chancay-simbolo-de-la-creciente-influencia-de-china-en-america-latina.html. Acesso em: 18 de fevereiro de 2025.

ABUCHAIBE, R. "Reshoring": por qué empresas de EE.UU. quieren volver a fabricar eu el país (y la oportunidad económica que supone para México). **BBC News Mundo**, 27 jan. 2022. Disponível em: https://www.bbc.com/mundo/noticias-59990036. Acesso em: 14 de jan. de 2024.

ALAMI, I. Foreign investment screening mechanisms and emergent geographies of (post)globalization. **Dialogues in Human Geography**, 0(0), 2024.

ALAMI, I.; BABI Ć, M.; DIXON, A. D.; LIU, I.T. Special issue introduction: what is the new state capitalism? **Contemporary Politics**, 28(3), p. 245-263, 2022. Disponível em: https://rucforsk.ruc.dk/ws/portalfiles/portal/80310363/Special_issue_introduction_what_is_the_new_state_capitalism.pdf. Acesso em: 20 de dezembro de 2024.

ALPER, A.; POTKIN, F.; SHEPARDSON, D. US revokes Intel, Qualcomm's export licenses to sell to China's Huawei, sources say. **Reuters**, 8 mai. 2024. Disponível em: https://www.reuters.com/technology/us-revoked-some-export-licenses-chinas-huawei-2024-05-07/. Acesso em: 18 de fevereiro de 2024.

AMIN, S. **O desenvolvimento desigual**: ensaio sobre as formações sociais no capitalismo periférico. Rio de Janeiro: Forense, 1973.

ANDRADE, R. **Países se articulam para diminuir dependência das cadeias globais de suprimento de chips**. Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada (IPEA)/ Centro de Pesquisa em Ciência, Tecnologia e Sociedade, 2023. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cts/pt/central-de-conteudo/artigos/artigos/348-paises-se-articulam-para-diminuir-dependencia-das-cadeias-de-suprimento-globais-de-semicondutores. Acesso em: 23 de fevereiro de 2025.

ANTRÀS, P. De-Globalisation**? Global value chains in the post-COVID-19 age**. National Bureau of Economic Research, 2021. Disponível em: <https://jwsr.pitt.edu/ojs/jwsr/article/view/1028/1512>. Acesso em 10 de janeiro de 2024.

ARRIGHI, G. **O longo século XX**: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo. São Paulo: Editora UNESP, 1996.

ARRIGHI, G. **Adam Smith em Pekín**. Orígenes y fundamentos del siglo XXI. Madrid: Ediciones Akal, 2007.

ARROBAS, D.; HUND, K. L.; MCCORMICK, M. S.; NINGTHOUJAM, J.; DREXHAGE, J. R. **The growing role of minerals and metals for a low carbon future**. Washington, D.C.: World Bank Group, 2017. Disponível em: http://documents.worldbank.org/curated/en/207371500386458722/The-Growing-Role-of-Minerals-and-Metals-for-a-Low-Carbon-Future. Acesso em: 06 de março de 2024.

ASSOCIAÇÃO DE NAÇÕES DO SUDESTE ASIÁTICO. **Economic Impact of COVID-19 Outbreak on ASEAN**. ASEAN policy brief, 2020. Disponível em: https://asean.org/wp-content/uploads/2021/09/ASEAN-Policy-Brief-April-2020_FINAL.pdf. Acesso em 12 de março de 2025.

ATKINS, B. Manufacturing moving out of China for friendlier shores. **Forbes**, 7 ago. 2023. Disponível em: https://www.forbes.com/sites/betsyatkins/2023/08/07/manufacturing-moving-out-of-china-for-friendlier-shores/?sh=5060da393541. Acesso em: 13 de janeiro de 2024.

BABIĆ, M.; DIXON, A, D. Is the China effect real? Ideational change and the political contestation of Chinese State-Led Investment in Europe. **The Chinese Journal of International Politics**, v. 15, n. 2, 111–139, 2022.

BABIĆ, M.; DIXON, A, D.; LIU, I. T. Geoeconomics in a changing global order. *In*: BABIĆ, M.; DIXON, A, D.; LIU, I. T. (org.). **The political economy of geoeconomics**: Europe in a changing world. Palgrave Macmillan: Switzerland, 2022.

BANGEMANN, M. Europe and the global information society: recommendations of the high-level group on the information society to the Corfu European Council. In: **Growth, competitiveness and employment**: white paper follow-up. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1994.

BAQUI, S.; FISH, D. Semiconductor shortage: why more than tech investors should care. **Financial Times**, 30 out. 2022. Disponível em: https://www.ft.com/partnercontent/janus-henderson/semiconductor-shortage-why-more-than-tech-investors-should-care.html. Acesso em: 12 de janeiro de 2024.

BARBIERI, P.; BOFFELLI, A.; ELIA, S.; FRATOCCHI, L.; KALCHSCHMIDT, M.; SAMSON, D. What can we learn about reshoring after Covid-19? **Operations Management Research**, 13(3), p. 131–136, 2020. Disponível em: https://link.springer.com/article/10.1007/s12063-020-00160-1. Acesso em: 10 de janeiro de 2024.

BARBOSA, L. Presidente da Bolívia anuncia descoberta de mais de 2 milhões de toneladas de lítio. **Brasil de Fato**, 25 jul. 2023. https://www.brasildefato.com.br/2023/07/25/presidente-da-bolivia-anuncia-descoberta-de-mais-de-2-milhoes-de-toneladas-de-litio. Acesso em: 02 de outubro de 2023.

BARRÍA, C. O boom industrial que o México vive como alternativa ao 'made in China'. **BBC News Brasil**, 25 fev. 2023. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/articles/cy9dq70v0lpo. Acesso em: 13 de janeiro de 2024.

BBC NEWS BRASIL. Cronologia da crise. **BBC**, 2 set. 2009. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2009/09/090902_aftershock_timeline_noflash. Acesso em: 06 de março de 2024.

BBC NEWS. Europe and right-wing nationalism: a country-by-country guide. **BBC**, 13 nov. 2019. Disponível em: https://www.bbc.com/news/world-europe-36130006. Acesso em: 18 de fevereiro de 2025.

BBC NEWS BRASIL. Os mapas que mostram o avanço do coronavírus pelo mundo. **BBC**, 25 fev. 2020. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/internacional-51614703. Acesso em: 12 de janeiro de 2024.

BBC NEWS BRASIL. Guerra na Ucrânia: por que Rússia diz que existe risco 'sério' de 3ª Guerra Mundial. **BBC**, 27 abr. 2022. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/internacional-61241189#:~:text=Ministro%20russo%20Sergei%20Lavrov%20falou,da%20invas%C3%A3o%20russa%20%C3%A0%20Ucr%C3%A2nia. Acesso em: 05 de março de 2023.

BELLO, W. **Deglobalization**: ideias for a new world economy. London: New Updated Edition, 2004.

BELLO, W. The virtues of deglobalisation. **TNI**, 3 sep. 2009. Disponível em: https://www.tni.org/en/article/the-virtues-of-deglobalisation. Acesso em: 01 de julho de 2022.

BENKO, G. **Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI.** São Paulo: Hucitec, 1996.

BEZAT, J. M. France vetoes american takeover of two 'sensitive' nuclear suppliers. **Le Monde**, 8 out. 2023. Disponível em: https://www.lemonde.fr/en/economy/article/2023/10/08/france-vetoes-american-takeover-of-two-sensitive-nuclear-suppliers_6156330_19.html. Acesso em: 19 de fevereiro de 2025.

BIANCHI, P.; LABORY, S. From ‘old’ industrial policy to ‘new’ industrial development policies. *In*: BIANCHI, P.; LABORY, S. (ed.). **International handbook on industrial policy**. Edward Elgar Publishing, Inc., 2006.

BISHOP, M. L.; PAYNE, A. The political economies of different globalizations: theorizing reglobalization. **Globalizations**, 18 (1). p. 1-21, 2021. Disponível em: https://eprints.whiterose.ac.uk/165621/. Acesso em: 11 de janeiro de 2024.

BLACKWILL, R. D.; HARRIS, J. M. **War by other means**: geoeconomics and statecraft. Harvard University Press, 2016.

BŁASZCZAK, M. Europe’s alliance with the US is the foundation of its security. **Politico**, 25 nov. 2020c. Disponível em: https://www.politico.eu/article/us-poland-europe-alliance-foundation-security/?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 19 de fevereiro de 2025.

BOYER, R. **Teoria da regulação**: os fundamentos. São Paulo: Estação Liberdade, 2009.

BRANDÃO, C. A.; FERNÁNDEZ, V. R.; RIBEIRO, L. C. Q. Dialogar com o Norte e refundar o pensamento crítico espacial latino-americano. *In*: BRANDÃO, C. A.; FERNÁNDEZ, V. R.; RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). **Escalas espaciais, reescalonamentos e estatalidades**: lições e desafios para América Latina. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2018.

BRASIL. **Nova indústria Brasil** – forte, transformadora e sustentável. Plano de ação para a neoindustrialização 2024-2026. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI). Brasília, 2024.

BRAUDEL, F. **A dinâmica do capitalismo**. Rio de Janeiro: Rocco, 1987.

BREMMER, I. Desglobalização, populismo e a ascensão da China vão definir próxima ordem mundial. **Folha de São Paulo**, 23 abr. 2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/colunas/ian-bremmer/2020/04/desglobalizacao-populismo-e-a-ascensao-da-china-vao-definir-proxima-ordem-mundial.shtml. Acesso em: 15 de maio de 2022.

BRENNER, N. **Espaços da urbanização**. O urbano a partir da teoria crítica. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2018.

BRENTON, P.; FERRANTINO, M. J.; MALISZEWSKA, M. **Reshaping global value chains in light of covid-19**: implications for trade and poverty reduction in developing countries. Washington, DC: International Bank for Reconstruction and Development/ / The World Bank, 2022. Disponível em: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/37032. Acesso em: 24 de agosto de 2022.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A crise financeira de 2008 e a economia neoclássica. **Brazilian Journal of Political Economy**, 30 (1), pp.3-26, 2010. Disponível em: https://centrodeeconomiapolitica.org/repojs/index.php/journal/article/view/427. Acesso em: 11 de janeiro de 2024.

BRINGEL, B.; SVAMPA, M. Do "consenso das commodities" ao "consenso da descarbonização". **Elefante**, 4 set. 2023. Disponível em: https://editoraelefante.com.br/do-consenso-das-commodities-ao-consenso-da-descarbonizacao/. Acesso em: 30 de outubro de 2023.

BROOM, D. **These are the world's biggest trading blocs**. World Economic Forum, 28 abr. 2023. Disponível em: https://www.weforum.org/stories/2023/04/growth-summit-2023-world-biggest-trading-blocs/. Acesso em: 23 de fevereiro de 2025.

BULFONE, F. Industrial policy and comparative political economy: a literature review and research agenda. **Sage Journals**, v. 27, i. 1, 2023. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/10245294221076225. Acesso em: 19 de fevereiro de 2025.

BUTOLLO, F.; STARITZ, C. **Deglobalization, reconfiguration, or business as usual? COVID-19 and the limits of reshoring of globalized production**. Berlin: Weizenbaum Institute for the Networked Society – The German Internet Institute, 2022.

BUZAN, B.; LAWSON, G. Capitalism and the emergent world order. **International Affairs**, 90(1), p. 71-91, 2014. Disponível em: https://ciaotest.cc.columbia.edu/journals/riia/v90i1/f_0029980_24262.pdf. Acesso em: 20 de fevereiro de 2025.

CAMPAGNOL, N.; PFEIFFER, A.; TRYGGESTAD, C. **Capturing the battery value-chain opportunity**. Mckinsey & Company, 2022. Disponível em: https://www.mckinsey.com/industries/electric-power-and-natural-gas/our-insights/capturing-the-battery-value-chain-opportunity. Acesso em: 10 de fevereiro de 2025.

CAMPEL, P.; INAGAK, K. Chip crisis highlights supply chain new order as carmakers lose out. **Financial Times**, 27 mar. 2021. Disponível em: https://www.ft.com/content/37d9dc66-e4ee-4629-b791-af4d043ff0ff. Acesso em: 02 de agosto de 2023.

CARLOS, A. F. A. Diferenciação socioespacial. **Cidades**, v. 4, n. 6, p. 45-60, 2007. Disponível em: https://periodicos.uffs.edu.br/index.php/cidades/article/view/12794/8362. Acesso em: 02 de janeiro de 2021.

CARRAI, M. A. The rise of screening mechanisms in the global north: weaponizing the law against China' s weaponized investments? **The Chinese Journal of Comparative Law**, v. 8, n. 2, p. 351–383, 2020. Disponível em: file:///C:/Users/janai/Downloads/cxaa026.pdf. Acesso em: 19 de fevereiro de 2025.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. **Global Conflict Tracker**. Center For Preventative Action, 2023. Disponível em: https://www.cfr.org/global-conflict-tracker/?category=us. Acesso em: 11 de dezembro de 2024.

CENTER FOR SECURITY AND EMERGING TECHNOLOGY. **Notice of the State Council on the publication of "Made in China 2025"**. CSET, 2022. Disponível em: https://cset.georgetown.edu/publication/notice-of-the-state-council-on-the-publication-of-made-in-china-2025/. Acesso em: 05 de março de 2024.

CHAZAN, G. Germany blocks another chinese acquisition of a chip company. **Financial Times**, 12 nov. 2022. Disponível em: https://www.ft.com/content/5af0d9ea-771a-4de0-a1b0-957bdc9fd672. Acesso em: 19 de fevereiro de 2025.

CLARIVATE ANALYTICS. **Web of Science**. Disponível em: https://www.webofscience.com/. Acesso em 19 de fevereiro de 2025.

COE, N. M.; DICKEN, P.; HESS, M. Global production networks: realizing the potential. **Journal of Economic Geography**, 8(3), p. 271–295, 2008. Disponível em: https://doi.org/10.1093/jeg/lbn002. Acesso em: 28 de junho de 2023.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Preparar o futuro: conceber uma estratégia comum para as tecnologias facilitadoras essenciais na UE.** CCE, 30 set. 2009. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0512. Acesso em: 20 de dezembro de 2024.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Pandemia provoca aumento nos níveis de pobreza sem precedentes nas últimas décadas e tem um forte impacto na desigualdade e no emprego**. CEPAL, 03 abr. 2021. Disponível em: https://www.cepal.org/pt-br/comunicados/pandemia-provoca-aumento-niveis-pobreza-sem-precedentes-ultimas-decadas-tem-forte. Acesso em: 25 de agosto de 2022.

COMISSÃO EUROPEIA. **Europa 2020**: Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. CE, 3 mar. 2010. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020. Acesso em: 20 de dezembro de 2024.

COMISSÃO EUROPEIA. **Reforçar a indústria europeia em prol do crescimento e da recuperação económica**. CE, 10 out. 2012. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0582. Acesso em: 20 de dezembro de 2024.

COMISSÃO EUROPEIA. **Estratégia europeia para os componentes e sistemas micro e nanoeletrônicos**. CE, 23 mai. 2013. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0298. Acesso em: 18 de fevereiro.

COMISSÃO EUROPEIA. **Europa em movimento - mobilidade sustentável para a Europa**: segura, conectada e limpa. Anexo. CE, 17 mai. 2018a. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0e8b694e-59b5-11e8-ab41-01aa75ed71a1.0020.02/DOC_3&format=PDF. Acesso em: 18 de fevereiro de 2025.

COMISSÃO EUROPEIA. **Important Project of Common European Interest (IPCEI) Microelectronics [Projeto Importante de Interesse Europeu Comum (PIIEC) em Microeletrônica]**. CE, 13 dez. 2018b. Disponível em: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/201952/277354_2120329_283_2.pdf. Acesso em 18 de fevereiro de 2024.

COMISSÃO EUROPEIA. **UE-China** – Uma perspectiva estratégica. CE, 12 mar. 2019a. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:52019JC0005. Acesso em 10 de janeiro de 2024.

COMISSÃO EUROPEIA. **Relatório sobre a aplicação do Plano de Ação Estratégico para as Baterias**: Criação de uma cadeia de valor estratégica das baterias na Europa. CE, 9 abr. 2019b. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:72b1e42b-5ab2-11e9-9151-01aa75ed71a1.0013.02/DOC_1&format=PDF. Acesso em: 18 de fevereiro de 2025.

COMISSÃO EUROPEIA. **Pacto Ecológico Europeu**. CE, 11 dez. 2019c. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF. Acesso em: 10 de janeiro de 2024.

COMISSÃO EUROPEIA. **Uma estratégia europeia para os dados**. CE, 19 fev. 2020a. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0066. Acesso em: 16 de fevereiro de 2025.

COMISSÃO EUROPEIA. **Uma estratégia industrial para a Europa**. CE, 10 mar. 2020b. Disponível em: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy_pt. Acesso em: 10 de janeiro de 2024.

COMISSÃO EUROPEIA. **Identificar e superar as barreiras ao Mercado Único**. CE, 10 mar. 2020c. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0093. Acesso em: 28 de fevereiro de 2024.

COMISSÃO EUROPEIA. **Estratégia do hidrogénio para uma Europa com impacto neutro no clima**. CE, 8 jul. 2020d. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0301. Acesso em: 16 de fevereiro de 2025.

COMISSÃO EUROPEIA. **Resiliência em matérias-primas essenciais:** o caminho a seguir para mais segurança e sustentabilidade. CE, 3 set. 2020e. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0474. Acesso em: 10 de janeiro de 2024.

COMISSÃO EUROPEIA. **Estratégia farmacêutica para a Europa**. CE, 25 nov. 2020f. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0761. Acesso em: 10 de janeiro de 2024.

COMISSÃO EUROPEIA. **Revisão da política comercial** - uma política comercial aberta, sustentável e decisiva. CE, 18 fev. 2021a. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5bf4e9d0-71d2-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0019.02/DOC_1&format=PDF. Acesso em: 10 de janeiro de 2024.

COMISSÃO EUROPEIA. **2030 Digital Compass**: the European way for the Digital Decade [**Bússola Digital 2030**: o caminho europeu para a Década Digital]. CE, 9 mar. 2021b. Disponível em: https://commission.europa.eu/document/download/9fc32029-7af3-4ea2-8b7a-4cd283e8e89e_en?filename=cellar_12e835e2-81af-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0001.02_DOC_1.pdf&prefLang=pt. Acesso em: 19 de fevereiro de 2024.

COMISSÃO EUROPEIA. **The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU**. Facts and figures [**O orçamento de longo prazo da UE para 2021-2027 e o NextGenerationEU**. Fatos e figuras]. CE, 17 abr. 2021c. Disponível em: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d3e77637-a963-11eb-9585-01aa75ed71a1/language-en. Acesso em 14 de fevereiro de 2025.

COMISSÃO EUROPEIA. **Updating the 2020 new industrial strategy**: towards a stronger single market for Europe's recovery [**Atualização da nova estratégia industrial de 2020**: rumo a um mercado único mais forte para a recuperação da Europa] CE, 5 mai. 2021d. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1884. Acesso em: 10 de janeiro de 2024.

COMISSÃO EUROPEIA. **Strategic dependencies and capacities [Dependências e capacidades estratégicas]**. CE, 5 mai. 2021e. Disponível em: https://commission.europa.eu/system/files/2021-05/swd-strategic-dependencies-capacities_en.pdf. Acesso em: 06 de março de 2024.

COMISSÃO EUROPEIA. **Uma Estratégia Europeia para o Hidrogénio.** CE, 19 mai. 2021f. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0241_PT.pdf. Acesso em: 16 de fevereiro de 2025.

COMISSÃO EUROPEIA. **Speech by president Von der Leyen at the College of Europe in Bruges** [**Discurso da presidente Von der Leyen no Colégio da Europa em Bruges**]. CE, 3 dez. 2022. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_22_7487. Acesso em: 06 de março de 2024.

COMISSÃO EUROPEIA. **State aid:** Commission amends General Block Exemption rules to further facilitate and speed up green and digital transition [**Auxílio estatal**: Comissão altera as regras de Exoneração Geral de Bloco para facilitar e acelerar ainda mais a transição verde e digital]. CE, 8 mar. 2023a. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_1523. Acesso em: 19 de fevereiro de 2025.

COMISSÃO EUROPEIA. **Third annual report on the screening of foreign direct investments into the Union** [**Terceiro relatório anual sobre a análise dos investimentos estrangeiros diretos na União**]. CE, 19 out. 2023b. Disponível em: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14427-2023-INIT/en/pdf. Acesso em: 19 de fevereiro de 2025.

COMISSÃO EUROPEIA. **IPCEI on Next-Generation Cloud Infrastructure and Services to boost Europe's Digital Decade [IPCEI sobre Infraestrutura e Serviços de Nuvem de Próxima Geração para impulsionar a Década Digital da Europa]**. CE, 05 dez. 2023c**.** Disponível em: https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/ipcei-next-generation-cloud-infrastructure-and-services-boost-europes-digital-decade. Acesso em 14 de março de 2025.

COMISSÃO EUROPEIA. **Study on the Critical Raw Materials for the EU 2023**. Final Report. 2023. Disponível em: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/57318397-fdd4-11ed-a05c-01aa75ed71a1. Acesso em: 13 de março de 2025.

COMISSÃO EUROPEIA. **Mid-term evaluation of the recovery & resilience facility**. Strengthening our Union through ambitious reforms & Investments [**Avaliação de meio termo da facilitação de recuperação e resiliência**. Fortalecendo nossa União por meio de reformas e investimentos ambiciosos]. CE, 10 fev. 2024a. Disponível em: https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/85f0c9e6-6832-4d07-abf3-2a9280ff7cc8_en?filename=ip269_en.pdf. Acesso em: 15 de fevereiro de 2025.

COMISSÃO EUROPEIA. **Approved integrated Important Projects of Common European Interest (IPCEI)** [Projetos Integrados Importantes de Interesse Comum Europeu (PIIEC) Integrados Aprovados]. CE, 10 nov. 2024b. Disponível em: https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/ipcei/approved-ipceis_en. Acesso em: 15 de fevereiro de 2025.

COMISSÃO EUROPEIA. **Industrial aliances** [Alianças industriais]. CE, 5 dez. 2024c. Disponível em: https://single-market-economy.ec.europa.eu/industry/industrial-alliances_en. Acesso em: 16 de fevereiro de 2024.

COMISSÃO EUROPEIA. **Visitors' Centre**. European Commission Visitors' Centre [Centro de Visitantes. Centro de Visitantes da Comissão Europeia]. Disponível em: https://commission.europa.eu/get-involved/visit-european-commission/visitors-centre_en. Acesso em 19 de fevereiro de 2025.

COMITÊ ECONÔMICO E SOCIAL EUROPEU. **Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões e ao Banco Europeu de Investimento sobre a aplicação do Plano de Ação Estratégico para as Baterias: Criação de uma cadeia de valor estratégica das baterias na Europa**. 2019. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=PI_EESC:EESC-2019-01700-AC. Acesso em 13 de março de 2025.

CORONIL, F. Natureza do pós-colonialismo: do eurocentrismo ao globocentrismo. *In*: LANDER, E. (Org.). **A colonialidade do saber**: eurocentrismo e ciências sociais. Colección Sur Sur, CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 2005. Disponível em: https://ufrb.edu.br/educacaodocampocfp/images/Edgardo-Lander-org-A-Colonialidade-do-Saber-eurocentrismo-e-ciC3AAncias-sociais-perspectivas-latinoamericanas-LIVRO.pdf. Acesso em: 11 de fevereiro de 2025.

COSTA, W. M. **Geografia política e geopolítica**: discursos sobre o território e o poder. São Paulo: Hucitec-Edusp, 1994.

COSTA, W. M. O reerguimento da Rússia, os EUA/OTAN e a crise da Ucrânia: a geopolítica da nova ordem mundial. **Confins**, n. 25, p. 1-22, 2015. Disponível em: https://journals.openedition.org/confins/10551. Acesso em: 20 de fevereiro de 2025.

COSTA, W. M. Impressões sobre os rumos atuais da geografia política e da geopolítica (dialogando com Iná Elias de Castro). **Revista Espaço & Geografia**, v. 25, n. 1, p. 1–17, 2022. Disponível em: https://www.periodicos.unb.br/index.php/espacoegeografia/article/view/42030. Acesso em: 18 de dezembro de 2024.

COUTINHO, M. Pandemia e desglobalização. METAXY: **Revista Brasileira de Cultura e Políticas em Direitos Humanos**. 3(1), p. 1-3, 2020. Disponível em: https://revistas.ufrj.br/index.php/metaxy/announcement/view/462. Acesso em: 12 de fevereiro de 2024.

COY, P. Onshoring' is so last year. The new lingo is 'friend-shoring'. **Bloomberg**, 24 jun. 2021. Disponível em: https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-06-24/-onshoring-is-so-last-year-the-new-lingo-is-friend-shoring. Acesso em: 13 de janeiro de 2024.

CRIPPA, M.; GUIZZARDI, D.; MUNTEAN, M.; SCHAAF, E.; SOLAZZO, E.; MONFORTI-FERRARIO, F.; OLIVIER, J. G. J.; VIGNATI, E. **CO2 emissions of all world countries**. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2022. Disponível em: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6c10e2bd-3892-11ed-9c68-01aa75ed71a1/language-en. Acesso em: 19 de fevereiro de 2025.

CRISCUOLO, C.; GONNE, N.; KITAZAWA, K.; LALANNE, G. An industrial policy framework for OECD countries: Old debates, new perspectives. **OECD Science, Technology and Industry Policy Papers**, no. 127, p. 1-53, 2022. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/0002217c-en.pdf?expires=1709749953&id=id&accname=guest&checksum=93A2DE944A0AA8455BD7C3EB4EBA7563. Acesso em: 06 de março de 2024.

DE MEYER, A. **It won't be business as usual after Covid-19**. Singapore Press Holdings, 2020. Disponível em: https://ink.library.smu.edu.sg/lkcsb_research/6558> Acesso em: 12 de janeiro de 2024.

DE VILLE, F. The European Union's unilateral turn in trade policy. **Conference ECPR Joint Sessions Edinburgh / /Virtual The limits of Global Europe? The (geo)politicization of EU trade and other external policies.** 2022. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/360412465_The_European_Union's_unilateral_turn_in_trade_policy. Acesso em: 29 de setembro de 2023.

DI CARLO, D.; SCHMITZ, L. Europe first? The rise of EU industrial policy promoting and protecting the single market. **Journal of European Public Policy**, v.30, n.10, p. 2063–2096, 2023. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/13501763.2023.2202684?needAccess=true. Acesso em 20 de fevereiro de 2024.

DICKEN, P. **Global shift**: mapping the changing contours of the world economy. New York/London: The Guilford Press, 2011.

DIKLER, J. **Reshoring**: an overview, recent trends, and predictions for the future. KIEP World Economy Brief, 2021. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3916557. Acesso em: 18 de fevereiro de 2025.

DRAGHI, M. **The future of european competitiveness**. Part A | A competitiveness strategy for Europe. European Commission, 2024. Disponível em: https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20_%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf. Acesso em: 18 de fevereiro de 2025.

DUCA, J. V. **Subprime mortgage crisis 2007-2010**. Federal Reserve, 2013. Disponível em: https://www.federalreservehistory.org/essays/subprime-mortgage-crisis. Acesso em: 14 de janeiro de 2024.

DUGNANI, P. Globalização e desglobalização: outro dilema da pós-modernidade. **Revista Famecos**, Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 1-14, 2018. Disponível em: https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/revistafamecos/article/view/27918. Acesso em 14 de janeiro de 2024.

DYNKIN. A. A. International turbulence and Russia. **Herald of the Russian Academy of Sciences**, v. 90, n. 2, p. 127–137, 2020. Disponível em: https://link.springer.com/article/10.1134/S101933162002001X. Acesso em 20 de fevereiro de 2025.

ELIA, S.; FRATOCCHI, L.; BARBIERI, P.; BOFFELLID, A.; KALCHSCHMIDTD, M. Post-pandemic reconfiguration from global to domestic and regional value chains: the role of industrial policies. **Transnational Corporations**, v.28, n. 2, pp. 67-96, 2021. Disponível em: https://unctad.org/system/files/non-official-document/diaeia2021d2a3_en.pdf. Acesso em: 20 de fevereiro de 2025.

ENDERWICK, P.; BUCKLEY, P. Rising regionalization: will the post-COVID-19 world see a retreat from globalization? **Transnational Corporation Journal**, 27(2), p. 99-112, 2020. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3692317. Acesso em 17 de maio de 2022.

ESTEVADEORDAL, A.; BLYDE, J.; SUOMINEN, K. **As cadeias globais de valor são realmente globais?** Políticas para acelerar o acesso dos países às redes de produção internacionais. Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior – FUNCEX, 2013.

EURONEWS. Brussels approves €8 billion in new subsidies for Made In Europe semiconductors. **Euronews**, 8 jun. 2023a. Disponível em: <https://www.euronews.com/business/2023/06/08/brussels-approves-8-billion-in-new-subsidies-for-made-in-europe-semiconductors#:~:text=Business%20Economy-,Brussels%20approves%20%E2%82%AC8%20billion%20in%20new%20subsidies%20for%20Made,-%20Copyright%20European%20Union%2C%202023>. Acesso em: 20 de janeiro de 2024.

EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY. **Climate**. EEA, 12 nov. 2023. Disponível em: https://www.eea.europa.eu/en/topics/at-a-glance/climate. Acesso em: 13 de janeiro de 2024.

EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY. **Total net greenhouse gas emission trends and projections in Europe**. EEA, 31 out. 2024a. Disponível em: https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/total-greenhouse-gas-emission-trends. Acesso em: 20 de fevereiro de 2025.

EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY. **Circular economy**. EEA, 5 dez. 2024b. Disponível em: https://www.eea.europa.eu/en/topics/in-depth/circular-economy?activeTab=fa515f0c-9ab0-493c-b4cd-58a32dfaae0a. Acesso em: 18 de fevereiro de 2025.

EUROPEAN INVESTMENT BANK. **Who is prepared for the new digital age?** Evidence from the EIB Investment Survey. EIB, 2020. Disponível em: https://www.eib.org/en/publications/who-is-prepared-for-the-new-digital-age. Acesso em: 10 de maio de 2023.

EUROSTAT. **Euro area international trade in goods surplus €29.2 bn**. Newsrelease euroindicators, 15 fev. 2021. Disponível em: https://static.poder360.com.br/2021/02/release-eurostat-balanca-comercial-UE-15fev2021.pdf. Acesso em: 30 de agosto de 2022.

EUROSTAT. **Natural gas supply statistics**. Statistics explained, 2023. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Natural_gas_supply_statistics>. Acesso em 13 de janeiro de 2024.

EUROSTAT. **International trade in goods by partner.** Statistics Explained, 30 jun. 2024a. Disponível em: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=International_trade_in_goods_by_partner. Acesso em: 18 de fevereiro de 2025.

EUROSTAT. **Government revenue, expenditure and main aggregates**. Data browser, 19 out. 2024b. Disponível em:

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10a_main/default/table?lang=en. Acesso em 19 de fevereiro de 2025.

EUROSTAT. **Renewable energy statistics.** Statistics explained, 30 dez. 2024c. Disponível em: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Renewable_energy_statistics#Share_of_renewable_energy_more_than_doubled_between_2004_and_2022. Acesso em: 15 de fevereiro de 2025.

EVENETT, S.; JAKUBIK, A.; MARTÍN, F.; RUTA, M. The return of industrial policy in data. **IMF Working Paper**, n. 2024, i. 001, p. 1-31, 2024. Disponível em: https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2023/12/23/The-Return-of-Industrial-Policy-in-Data-542828. Acesso em: 02 de março de 2024.

FEDERAL MINISTRY FOR ECONOMIC AFFAIRS AND CLIMATE ACTION OF GERMANY. **Manifesto for the development of a European "Hydrogen Technologies and Systems" value chain**. 17 dez. 2020. Disponível em: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/manifesto-for-development-of-european-hydrogen-technologies-systems-value-chain.pdf?__blob=publicationFile&v=8. Acesso em: 10 de fevereiro de 2025.

FLEURY, A.; FLEURY, M. T. L. A reconfiguração das cadeias globais de valor (global value chains) pós-pandemia. **Estudos Avançados**, 34 (100), p.203-2019, 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ea/a/FCkBsjq3GRYP3Lv79XnLyQh/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 20 fev. 2025.

FONTES, R. Crise do coronavírus ou crise do capitalismo? **Coluna da TV Boitempo**, 2020. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=YvwS9oAyhUU. Acesso em: 10 de janeiro de 2024.

FORTUNA, G. Far-right Patriots group springs to third force in European Parliament. **Euronews**, 8 jul. 2024b. Disponível em: https://www.euronews.com/my-europe/2024/07/08/far-right-patriots-group-springs-to-third-force-in-european-parliament. Acesso em: 18 de fevereiro de 2025.

FORTUNE. **Fortune 500 Europe**. 2024. Disponível em: https://fortune.com/europe/ranking/fortune500-europe/. Acesso em: 12 de fevereiro de 2025.

FRANCE 22. **Manifesto towards a European Health IPCEI.** Paris: Présidence française du Conseil de l'Union européenne, 2022. Disponível em: https://www.economie.gouv.fr/files/files/2022/Press_Manifesto_towards_health_IPCEI.pdf> Acesso em: 19 de fevereiro de 2025.

FRANCE 24. Sarkozy to the rescue of French businesses. **France 24**, 23 out. 2008. Disponível em: https://www.france24.com/en/20081023-sarkozy-rescue-french-businesses-france. Acesso em: 20 de dezembro de 2024.

FREEMAN, R.; BALDWIN, R. Trade conflict in the age of Covid-19. **VOXEU**, 22 mai. 2020. Disponível em: https://cepr.org/voxeu/columns/trade-conflict-age-covid-19. Acesso em: 13 de junho de 2023.

FREUDLSPERGER, C.; MEUNIER, S. When foreign policy becomes trade policy: the EU's Anti-Coercion Instrument. **JCMS**, v. 62, n. 4., p. 1063–1079, 2024. Disponível em: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/jcms.13593. Acesso em: 20 de fevereiro de 2025.

FRIEDMAN, T. **O mundo é plano**. Uma breve história do século XXI. Editora Companhia das Letras, 2014.

FRÖBEL, F.; HEINRICHS, J.; KREYE, O. **La nueva división internacional del trabajo**. Paro estructural em los países industrializados e industrialización de los países em endesarrolo. Colombia: Siglo Veintiuno Editores, 1980.

FUKUYAMA, F. **O Fim da história e o último homem**. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 1992.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. **Relatório da ONU**: ano pandêmico marcado por aumento da fome no mundo. UNICEF, 2021. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/relatorio-da-onu-ano-pandemico-marcado-por-aumento-da-fome-no-mundo. Acesso em: 12 de abril de 2022.

GALLONI, A.; GEOFFREY, T.S. Sarkozy: globalization got out of control. **The Wall Street Journal**, 27 jan. 2010. Disponível em: https://www.wsj.com/articles/SB10001424052748704094304575029200630222 90. Acesso em 11 de janeiro de 2024.

GARCIA, R. Geneticistas mapeiam rotas globais que coronavírus usou para viajar. **O Globo**, 11 mar. 2020. Disponível em: https://oglobo.globo.com/brasil/geneticistas-mapeiam-rotas-globais-que-coronavirus-usou-para-viajar-24295164. Acesso em: 13 de fevereiro de 2024.

GARCÍA-WEIL, A. La COVID-19 y sus efectos en la asimetría de las relaciones UE-China: ¿hacia un nuevo paradigma económico? **Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales**, v.3, n. 45, p. 405-432, 2020. Disponível: https://shs.cairn.info/revista-araucaria-2020-3-page-405?lang=es&tab=texte-integral. Acesso em: 15 de fevereiro de 2025.

GEREFFI, G. The global economy: organization, governance, and development. **The handbook of economic sociology**, edited by Neil J. Smelser and Richard Swedberg, Princeton: Princeton University Press, p. 160-182, 2005.

GEREFFI, G. What does the COVID-19 pandemic teach us about global value chains? The case of medical supplies. **J Int Bus Policy**, v.3, p. 287–301, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.1057/s42214-020-00062-w. Acesso em 10 de Janeiro de 2023.

GEREFFI, G.; LIM, H. C.; LEE, J. Trade policies, firm strategies, and adaptive reconfigurations of global value chains. **J Int Bus Policy**, v.4, p. 506–522, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.1057/s42214-021-00102-z. Acesso em: 15 de janeiro de 2024.

GERMAN FEDERAL MINISTRY FOR ECONOMIC AFFAIRS AND ENERGY. IPCEI Next Generation Cloud Infrastructure and Services Europe on the path to the cloud infrastructure of the future. **Article**, 2021. Disponível:

https://www.bmwk.de/Redaktion/EN/Artikel/Industry/ipcei-cis.html. Acesso em: 1 de janeiro de 2025.

GOLDBERG, P. K.; REED, T. Growing threats to global trade. **Finance & Development Magazine**, 2023. Disponível em: https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2023/06/growing-threats-to-global-trade-goldberg-reed. Acesso em: 16 de fevereiro 2024.

GOTTMANN, J. **Megalopolis**. The urban northeastern seaboard of the United States New York. The Twentieth century Fund.:1961.

GOVERNMENT OFFICES OF SWEDEN. **Smart and selective use of the IPCEI instrument, Joint non-paper by the Czech Republic, Denmark, Finland, Ireland, Latvia, Lithuania, Poland, the Netherlands, Slovakia, Spain and Sweden**. 2021. Disponível em: https://www.government.se/articles/2021/09/smart-and-selective-use-of-the-ipcei-instrument/. Acesso em: 20 de dezembro de 2024.

GROHOL, M.; VEEH, C. **Study on the critical raw materials for the EU 2023** – Final report. European Comission, directorate-general for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2023.

HAESBAERT, R. **Um olhar geográfico sobre a pandemia**. Videoconferência na mesa de abertura da IV Semana da Geografia. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=O6jbBYDz2z8&t=8s. Acesso em: 01 de setembro de 2020.

HALL, B.; MILNE, R. Europe First: how Brussels is retooling industrial policy. **Financial Times**, 2 dez. 2019. Disponível em: https://www.ft.com/content/140e560e-0ba0-11ea-bb52-34c8d9dc6d84. Acesso em 06 de março de 2024.

HARRISON, J.; HOYLER, M. Introduction. *In*: HARRISON, J.; HOYLER, M. (Org.). **Megaregions**. Globalization's new urban form? Cheltenham. Edward Elgar Pub, 2011.

HARVEY, D. O **novo imperialismo.** São Paulo: Edições Loyola, 2004.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005a.

HARVEY, D. O "novo imperialismo"- ajustes espaço-temporais e acumulação por desapossamento. **Lutas Sociais**, (13/14), 2005b.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HARVEY, D. **O enigma do capital e as crises do capitalismo.** São Paulo: Boitempo, 2011.

HARVEY, D. **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

HARVEY, D. **17 contradições e o fim do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2017.

HARVEY, D. A política anticapitalista na era do Covid-19. **Esquerda**, 4 abr. 2020. Disponível em: https://www.esquerda.net/artigo/david-harvey-politica-anticapitalista-na-era-do-covid-19/66747. Acesso em: 12 de março de 2022.

HELD, D.; MCGREW, A. The great globalization debate: an introduction. *In*: HELD, D.; MCGREW, A. (Org). **The global transformations reader**: an introduction to the globalization debate. Polity Press: 2003.

HENDLER, B. A projeção internacional da China desde 2008: os investimentos externos diretos através da rota da seda e novas relações de centro-periferia. **R. Esc. Guerra Nav**., v. 25, n. 2, p. 416-448, 2019.

HEUVELEN. E. V. Subsidy wars. Cooperation and common understanding could dial back trade tensions. **Finance & Development Magazine**, jun. 2023. Disponível em: https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2023/06/B2B-subsidy-wars-elizabeth-van-heuvelen. Acesso em 1 de janeiro de 2025.

HUFBAUER, G., C.; JUNG, E. **Why has trade stopped growing?** Not much liberalization and lots of micro-protection. Washington: Peterson Institute for International Economics, 2016. Disponível em: https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/why-has-trade-stopped-growing-not-much-liberalization-and. Acesso em: 12 de agosto de 2023.

IANNI, O. **Teorias da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

IEFYMENKO, T. Fiscal regulation of national economies' sustainable growth. **Science and Innovation**, v. 16, n. 5, p. 20-35, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.15407/scine16.05.020. Acesso em: 15 de fevereiro de 2025.

ILYINA, A., PAZARBASIOGLU, C., RUTA, M. **Industrial policy is back**. Is that a good thing?", International Monetary Fund, EconoFact, 2024. Disponível em: https://econofact.org/industrial-policy-is-back-is-that-a-good-thing. Acesso em: 2 de Janeiro de 2025.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. **A 10-point plan to reduce the European Union's reliance on Russian Natural Gas**. IEA, 2022a. Disponível em: https://www.iea.org/reports/a-10-point-plan-to-reduce-the-european-unions-reliance-on-russian-natural-gas. Acesso em: 22 de fevereiro de 2024.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. **Renewable**. IEA, 2022b. Disponível em: https://www.iea.org/energy-system/renewables. Acesso em: 05 de março de 2024.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. Trends in batteries. *In*: **Global EV Outlook 2023**. Catching up with climate ambitions. IEA, 2023. Disponível em: https://www.iea.org/reports/global-ev-outlook-2023/trends-in-batteries. Acesso em: 18 de fevereiro de 2025.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. **Global EV Outlook 2024**. Moving towards increased affordability. IEA, 2024. Disponível em: https://www.iea.org/reports/global-ev-outlook-2024/trends-in-electric-vehicle-batteries. Acesso em: 18 de fevereiro de 2025.

INTERNATIONAL MONETARY FUND; ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT; WORLD BANK; WORLD TRADE ORGANIZATION. **Subsidies, trade, and international cooperation**. IMF, OECD, World Bank, WTO. Washington, DC: International Monetary Fund, 2022. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/repintcoosub22_e.pdf. Acesso em 03 de janeiro de 2025.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **World Migration Report 2022**. IOM, 2022. Disponível em: https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2022. Acesso em: 11 de janeiro de 2024.

IPCEI BATTERIES. **Market analysis update Q4 2024**. Weakening european electric vehicle market: challenges and opportunities for the battery industry. Nov. 2024. Disponível em: https://www.ipcei-batteries.eu/fileadmin/Images/accompanying-research/publications/2024-11-BZF_Kurzinfo_Marktanalyse_Q4-ENG.pdf. Acesso em: 23 de fevereiro de 2025.

IRWIN, D. A. **The pandemic adds momentum to the deglobalization trend**. Washington: Peterson Institute for International Economics, 2020. Disponível em: https://www.piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/pandemic-adds-momentum-deglobalization-trend. Acesso em: 17 de maio de 2022.

IRWIN, D. A. The return of industrial policy: should developing economies follow the United States and China by building national champions? **Finance and Development**, v. 60, n. 2, p. 1-71, 2023. Disponível em: https://www.elibrary.imf.org/view/journals/022/0060/002/022.0060.issue-002-en.xml. Acesso em: 20 de dezembro de 2024.

JABBOUR, E.; DANTAS, A.; VADELL, J. Da nova economia do projetamento à globalização instituída pela China. **Estudos internacionais**, v. 9, n. 3, p. 90-105, 2021.Disponível em: https://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/25823. Acesso em: 20 de janeiro de 2025.

JAIN, N.; GIROTA, K.; NETESSINE, S. Recovering global supply chains from sourcing interruptions: the role of sourcing strategy. **Manufacturing & Service Operations Management**, 24(2), p. 846-863, 2021. Disponível em: https://pubsonline.informs.org/doi/abs/10.1287/msom.2021.0967. Acesso em 14 de dezembro de 2023.

JAVORCIK, B. Coronavirus will change the way the world does business for good. **Financial Times**, 15 dez. 2020. Disponível em: https://www.ft.com/content/cc2ff3f4-6dc1-11ea-89df-41bea055720b. Acesso em: 15 de maio de 2023.

JESSOP, B. Dinâmica do regionalismo e do globalismo: uma perspectiva de economia política crítica. *In*: BRANDÃO, C. A.; FERNÁNDEZ, V. R.; RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). **Escalas espaciais, reescalonamentos e estatalidades**: lições e desafios para América Latina. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2018.

JONES, M. G.; SILVA, I. M. Breton: UE vai acelerar acordos comerciais sobre matérias-primas. **Euronews**, 28 set. 2023b. Disponível em: https://pt.euronews.com/my-

europe/2023/09/28/breton-ue-vai-acelerar-acordos-comerciais-sobre-materias-primas. Acesso em: 16 de fevereiro de 2025.

JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (CE) n.o 428/2009 do Conselho de 5 de Maio de 2009 que cria um regime comunitário de controlo das exportações, transferências, corretagem e trânsito de produtos de dupla utilização**. EUR-Lex, 29 mai. 2009. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R0428. Acesso em: 14 de março de 2025.

JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA. **Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia** (versão consolidada). EUR-Lex, 26 out. 2012. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT. Acesso em: 16 de fevereiro de 2025.

JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2019/452 do Parlamento Europeu e do Conselho de 19 de março de 2019 que estabelece um regime de análise dos investimentos diretos estrangeiros na União**. EUR-Lex, 21 mar. 2019. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32019R0452. Acesso em: 5 de março de 2024.

JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA. **Comunicação da Comissão - Quadro temporário relativo a medidas de auxílio estatal em apoio da economia no atual contexto do surto de COVID-19**. EUR-Lex, 20 mar. 2020a. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0320(03). Acesso em: 15 de fevereiro de 2025.

JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE, Euratom) 2020/2093 do Conselho de 17 de dezembro de 2020 que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2021 a 2027**. EUR-Lex, 22 dez. 2020b. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2093. Acesso em 20 de fevereiro de 2025.

JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de fevereiro de 2021 que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência**. EUR-Lex, 18 fev. 2021a. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241. Acesso em 19 de fevereiro de 2025.

JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA. **Comunicação da Comissão - Critérios para a análise da compatibilidade com o mercado interno dos auxílios estatais destinados a promover a realização de projetos importantes de interesse europeu comum**. EUR-Lex, 30 dez. 2021b. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC1230(02). Acesso em: 18 de fevereiro de 2025.

JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) de 2023/956 do Parlamento Europeu e do Conselho de 10 de maio de 2023 que cria um mecanismo de ajustamento carbónico fronteiriço**. EUR-Lex, 16 mai. 2023a. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R0956. Acesso em: 21 de fevereiro de 2025.

JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2023/1315 de 23 de junho de 2023, que altera o Regulamento (UE) n.o 651/2014, que declara certas categorias de auxílio compatíveis com o mercado interno, em aplicação dos artigos 107.o e 108.o do Tratado, e o Regulamento (UE) 2022/2473 que declara determinadas categorias de auxílios a empresas ativas na produção, transformação e comercialização de produtos da pesca e da aquicultura compatíveis com o mercado interno, em aplicação dos artigos 107.o e 108.o do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia**. EUR-Lex, 30 jun. 2023b. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R1315. Acesso em: 13 de março de 2025.
.
JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2023/2675 do Parlamento Europeu e do Conselho de 22 de novembro de 2023 relativo à proteção da União e dos seus Estados-Membros contra a coerção económica exercida por países terceiros**. EUR-Lex, 7 dez. 2023c. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202302675. Acesso em: 19 de fevereiro de 2024.

JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) 2024/1252 do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de abril de 2024 que estabelece um regime para garantir um aprovisionamento seguro e sustentável de matérias-primas críticas e que altera os Regulamentos (UE) n.o 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 e (UE) 2019/1020. 2024**. EUR-Lex, 3 mai. 2024. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401252. Acesso em 18 de fevereiro de 2025.

JUHÁSZ, R.; LANE, N. J.; OEHLSEN, E.; PÉREZ, V. C. The who, what, when, and how of industrial policy: a text-based approach. **STEG Working Paper**, 2023. Disponível em: https://steg.cepr.org/sites/default/files/2023-01/WP050%20Juh%C3%A1szLaneOehlsenP%C3%A9rez%20TheWhoWhatWhenAndHowOfIndustrialPolicy.pdf. Acesso em: 05de março de 2024.

JUHÁSZ, R.; LANE, N. J.; RODRIK, D. The new economics of industrial policy. National Bureau of Economic Research, **Working Paper 31538**, Massachusetts, 2023. Disponível em: https://www.nber.org/papers/w31538. Acessado em: 07 de outubro de 2024.

KEENAN, L.; WÓJCIK, D. The economic geographies of mergers and acquisitions (M&As). **EPA: Economy and Space**, v. 55(6), 1618–1627, 2023.

KENNEDY, S. **Made in China 2025**. Center for Strategic and International Studies, 2015. Disponível em: https://www.csis.org/analysis/made-china-2025. Acesso em: 11 de janeiro de 2023. Disponível em: https://www.csis.org/analysis/made-china-2025. Acesso em 13 de outubro de 2024.

KINKEL, S.; MALOCA, S. Drivers and antecedents of manufacturing offshoring and backshoring — A German perspective. **Journal of Purchasing and Supply Management**, 15(3), p. 154–165, 2009. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1478409209000387. Acesso em: 21 de setembro de 2024.

KISSINGER, H. **Ordem mundial**. Tradução de Donaldson M. Garschagen. São Paulo: Objetiva, 2015.

KRAMP-KARRENBAUER, A. Europe still needs America. **Politico**, 2 nov. 2020b. Disponível em: https://www.politico.eu/article/europe-still-needs-america/. Acesso em: 15 de fevereiro de 2025.

KRUGMAN, P. Growing world trade: causes and consequences. **Brookings Papers on Economic Activity**, 1, 1995. Disponível em: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/1995a_bpea_krugman_cooper_srinivasan.pdf. Acesso em: 18 de outubro de 2024.

LAHIRI, I. Here's why Europe needs to revive its mining sector. **Euronews**, 12 mar. 2024a. Disponível em: https://www.euronews.com/business/2024/03/12/heres-why-europe-needs-to-revive-its-mining-sector. Acesso em: 16 de fevereiro de 2025.

LAPAVITSAS, C. **Beneficios sin produccion**. Como nos explotan las finanzas. Traducción: Carla Estevan Esteban y Laura de la Villa Alemán. Madrid: Traficantes de suenos, 2016.

LAVERY, L. Rebuilding the fortress? Europe in a changing world. **Review of International Political Economy**, v.31, n.1, p. 330-356, 2024. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09692290.2023.2211281. Acesso em: 10 de janeiro de 2024.

LAVERY, S.; MCDANIEL, S.; SCHMIND, D. European strategic autonomy: new agenda, old constraints. *In*: BABI Ć, M.; DIXON, A. D.; LIU, I. T. (Org.). **The political economy of geoeconomics**: Europe in a changing world. Palgrave Macmillan: Switzerland, 2022.

LAWDER, D.; FREIFELD, K. Exclusive: U.S. Commerce's Ross eyes anti-China 'poison pill' for new trade. **Reuters**, 5 out. 2018. Disponível em: https://www.reuters.com/article/business/exclusive-us-commerces-ross-eyes-anti-china-poison-pill-for-new-trade-deal-idUSKCN1MF2HF/. Acesso em: 18 de fevereiro de 2025.

LEALI, G.; VILLEPIN, P. France blocks American takeover of nuclear suppliers. **Politico**, 6 out. 2023b. Disponível em: https://www.politico.eu/article/france-vetoes-american-takeover-nuclear-supplier-segault-velan-flowserve/. Acesso em: 19 de fevereiro.

LEFEBVRE, H. **A produção do espaço**. Trad. Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins (do original: La production de l'espace. 4e éd. Paris: Éditions Anthropos, 2000). Primeira versão: início - fev.2006.

LIGHTHIZER, R. The era of offshoring U.S. jobs is over. **The New York Times**, 11 mai. 2020. Disponível em: https://www.nytimes.com/2020/05/11/opinion/coronavirus-jobs-offshoring.html. Acesso em: 12 de agosto de 2022.

LIMA, T. C. S. de.; MIOTO, R. C. T. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Rev. Katál**, Florianópolis, v. 10, n. especial, pp. 37-45, 2007.

LINSI, L. Speeding up "slowbalization": the political economy of global production before and after COVID-19. **Global Perspectives**, 2(1), p. 1-16, 2021. Disponível em: https://online.ucpress.edu/gp/article-abstract/2/1/24433/117294/Speeding-Up-Slowbalization-The-Political-Economy?redirectedFrom=fulltext. Acesso em 29 de julho de 2023.

LIPIETZ, A. **Miragens e milagres**: problemas da industrialização no terceiro mundo. São Paulo: Nobel, 1988.

LIPIETZ, A.; LEBORGNE, D. O pós-fordismo e seu espaço**. Espaço & debates**, v.8, n.25, p.12-29, 1988.

LKAB. **Europe's largest deposit of rare earth metals located in Kiruna área**. LKAB, 12 jan. 2023. Disponível em: https://lkab.com/en/press/europes-largest-deposit-of-rare-earth-metals-is-located-in-the-kiruna-area/. Acesso em: 16 de fevereiro de 2025.

LOPES-VALENÇA, H. **The return of industrial policy in the European Union**: the political economy of state aid to 'Important Projects of Common European Interest'.Thesis (Doctor of Philosophy). Department of Politics and International Relations, University of Sheffield, 2022. Disponível em: https://etheses.whiterose.ac.uk/id/eprint/32446/. Acesso em 20 de fevereiro de 2025.

LOUREIRO. F. A Guerra na Ucrânia: significados e perspectivas. Consequências políticas, estratégicas e econômicas. **CEBRI-Revista**, ano 3, no 10, 2022.

LOY, J. **Mackinder and Mahan: The Chinese Geopolitics in South Asia.** RealClear Defense, 2018. Disponível em: https://www.realcleardefense.com/articles/2018/03/15/mackinder_and_mahan_the_chinese_geopolitics_in_south_asia_113199.html. Acesso em 20 de fevereiro de 2025.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisas em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

LUND, S.; MANYIKA, J.; WOETZEL, J.; BUGHIN, J.; KRISHNAN, M., SEONG, J.; MUIR, M. **Globalization in transition**: the future of trade and value chains. Report, McKinsey Global Institute, 2019. Disponível em: https://www.mckinsey.com/featured-insights/innovation-and-growth/globalization-in-transition-the-future-of-trade-and-value-chains. Acesso em: 18 de setembro de 2024.

LUND, S.; MANYIKA, J.; WOETZEL, J.; BARRIBALL, E.; KRISHNAN, M.; ALICKE, K.; BIRSHAN, M.; GEORGE, K.; SMIT, S.; SWAN, D.; HUTZLER, K. **Risk, resilience, and rebalancing in global value chains**. McKinsey Global Institute, 2020. Disponível em: https://www.mckinsey.com/~/media/mckinsey/business%20functions/operations/our%20insights/risk%20resilience%20and%20rebalancing%20in%20global%20value%20chains/risk-resilience-and-rebalancing-in-global-value-chains-full-report-vh.pdf?shouldIndex=false. Acesso em: 2 de julho de 2023.

LUTTWAK, E. 'From Geopolitics to Geo-Economics: logic of conflict, grammar of commerce'. **The National Interest**, n.20, 17, 1990.

LUXEMBURGO, R. **A acumulação do capital**: contribuição ao estudo econômico do imperialismo. Coleção Os Economistas. São Paulo: Nova Cultura, 1985.

MACKINDER, H. J. O pivô geográfico da história. **GEOUSP - Espaço e Tempo**, n. 29, p. 89-100, 2011. Disponível em: https://www.google.com/search?q=O+piv%C3%B4+geogr%C3%A1fico+da+hist%C3%B3ri

a&rlz=1C1ISCS_pt-PTBR954BR955&oq=O+piv%C3%B4+geogr%C3%A1fico+da+hist%C3%B3ria&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyCQgAEEUYORiABDIKCAEQABiABBiiBDIHCAIQABjvBTIHCAMQABjvBTIKCAQQABiABBiiBNIBBzMyM2owajSoAgCwAgE&sourceid=chrome&ie=UTF-8. Acesso em: 18 de dezembro de 2024.

MACRON, E. President Macron gives speech on new initiative for Europe. **Élysée**, 26 set. 2017. Disponível em: https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2017/09/26/president-macron-gives-speech-on-new-initiative-for-europe. Acesso em: 18 de fevereiro de 2025.

MALAR, J. P. BlackRock vê descarbonização como maior oportunidade de investimento da história. **CNN**, 18 jan. 2022. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/economia/financas/blackrock-ve-descarbonizacao-como-maior-oportunidade-de-investimento-da-historia/. Acesso em 14 de março de 2025.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, M. A. **Métodos científicos**. São Paulo: Atlas, 2003.

MARX, K. **Grundrisse**. Manuscritos econômicos de 1857-1858. Esboços da crítica da economia política. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011.

MARX, K. O capital. **Crítica da economia política**. Livro I – O processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

MASSEY, D. Um sentido global do lugar. In: ARANTES, A. A. (Org.). **O espaço da diferença**. Campinas: Papiros, 2000.

MASSOT, P. **China's vulnerability paradox**: how the world's largest consumer transformed global commodity markets. New York, 2024.

MAZZOCCO, I. **Why the new climate bill is also about competition with China**. Center for Strategic and International Studies (CSIS), 2022. Disponível em: https://www.csis.org/analysis/why-new-climate-bill-also-about-competition-china. Acesso em: 12 de janeiro de 2024.

MAZZUCATO, M. **O Estado empreendedor**: desmascarando o mito do setor público x setor privado. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MAZZUCATO, M. **Missão economia:** um guia inovador para mudar o capitalismo. Portfolio-Penguin, 2022.

MCNAMARA, K. R. Transforming Europe? The EU's industrial policy and geopolitical turn. **Journal of European Public Policy**, 31(9), p. 2371-2396, 2023. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13501763.2023.2230247. Acesso em: 10 de janeiro de 2024.

MEREDITH, S. Norway discovers Europe's largest deposit of rare earth metals. **CNBC**, 11 jun. 2024. Disponível em: https://www.cnbc.com/2024/06/11/norway-discovers-europes-largest-deposit-of-rare-earth-metals.html. Acesso em: 16 de fevereiro de 2024.

MEUNIER, S.; NICOLAIDIS, K. The geopoliticization of european trade and investment policy. **JCMS: Journal of Common Market Studies**, *57* (S1), p. 103-113, 2019.

MÉNDEZ, R. **El nuevo mapa geopolítico del mundo**. Editorial Tirant lo Blanch, 2011.

MÉNDEZ, R. **La telaraña financiera.** Una geografía de la financiarización y su crisis. Santigo: RIL Editores – Instituto de Estudios Urbanos y Territiriales UC, 2018.

MÉNDEZ, R. **Tiempos críticos para el capitalismo global**. Una perspectiva geoeconómica. Madrid: Revives, 2023.

MIGUEL, B.; PELLICER, L. União Europeia define um salto histórico em seu modelo orçamentário para frear a crise da covid-19. **El País**, 21 jul. 2020. Disponível em: https://brasil.elpais.com/economia/2020-07-21/ue-define-um-salto-historico-em-seu-modelo-orcamentario-para-frear-a-crise-da-covid-19.html. Acesso em: 19 de fevereiro de 2025.

MILNE, R.; HOLLINGER, P. Global trade is not going into reverse, says Maersk boss. **Financial Times**, 19 jun. 2022. Disponível em: https://www.ft.com/content/1674cdce-24a9-4266-9083-8275ac0712b9. Acesso em: 25 de setembro de 2022.

MIROUDOT, S. Resilience versus robustness in global value chains: Some policy implications. **VOXEU**, 2020. Disponível em: https://cepr.org/voxeu/columns/resilience-versus-robustness-global-value-chains-some-policy-implications. Acesso em: 30 de julho de 2023.

MONIZ BANDEIRA, L. A. **A segunda Guerra Fria**: geopolítica e dimensão estratégica dos Estados Unidos - Das rebeliões na Eurásia à África do Norte e ao Oriente Médio. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

MONIZ BANDEIRA, L. A. **A desordem mundial**: o espectro da total dominação: guerras por procuração, terror, caos e catástrofes humanitárias. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

MOREIRA, R. **A Geografia Humana**: concepções e experiências. Videoconferência PETGEO UFGD, 2020. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=5g7UsqEohuA. Acesso em: 10 de janeiro de 2024.

MURRAY, B. CEOs start to turn supply-chain reshoring talk into action. **Bloomberg**, 6 jul. 2022. Disponível em: https://www.bloomberg.com/news/newsletters/2022-07-06/supply-chain-latest-ceos-start-to-turn-reshoring-talk-into-action. Acesso em: 13 de janeiro de 2024.

NUNES, A. J. A. **A 'Europa' neoliberal** – A 'Europa' do capital. Palestra. Faculdade de Economia da Università degli Studi di Foggia. Itália, 2011. Disponível em: https://www.fd.uc.pt/~anunes/pdfs/conf_11.pdf. Acesso em: 10 de janeiro de 2024.

O'NEIL, S. The globalization myth. **The Hill**, 20 out. 2022. Disponível em: https://thehill.com/opinion/congress-blog/3697801-the-globalization-myth/. Acesso em: 17 de julho de 2023.

O'NEIL, S. **It's not deglobalization, it's regionalization**. Council on Foreign Relations, 2023. Disponível em: https://www.cfr.org/article/its-not-deglobalization-its-regionalization. Acesso em: 14 de fevereiro de 2024.

OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. **Agreement between the United States of America, the United Mexican States, and Canada**. 1 jul. 2020. Disponível em: https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement/agreement-between. Acesso em: 17 de fevereiro de 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. ONU Brasil, 2015. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel. Acesso em: 28 de dezembro de 2023.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE. **Excesso de mortalidade associado à pandemia de COVID-19 foi de 14,9 milhões em 2020 e 2021**. OPAS, 2022. Disponível em: https://www.paho.org/pt/noticias/5-5-2022-excesso-mortalidade-associado-pandemia-covid-19-foi-149-milhoes-em-2020-e-2021#:~:text=Excesso%20de%20mortalidade%20associado%20%C3%A0,Organiza%C3%A7%C3%A3o%20Pan%2DAmericana%20da%20Sa%C3%BAde. Acesso em: 12 de janeiro de 2024.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Global material resources outlook to 2060**. Economic drivers and environmental consequences, OECD, 2019. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/global-material-resources-outlook-to-2060_9789264307452-en.html. Acesso em: 20 de fevereiro de 2025.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Trade policy implications of global value chains**. OECD, 2020. Disponível em: https://www.oecd.org/trade/topics/global-value-chains-and-trade/#:~:text=In%20reality%2C%20about%2070%25%20of,cross%20borders%20%E2%80%93%20often%20numerous%20times. Acesso em: 13 de janeiro de 2024.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Framework for Screening Foreign Direct Investment into the EU**. Assessing effectiveness and efficiency. OECD, 2022. Disponível em: https://www.oecd.org/investment/investment-policy/oecd-eu-fdi-screening-assessment.pdf. Acesso em: 05 de março de 2024.

OWEN, G. Industrial policy in Europe since the Second World War: what has been learnt? **ECIPE Occasional paper**. The European Centre for International Political Economy, 1, 2012. Disponível em: https://ecipe.org/wp-content/uploads/2014/12/OCC12012-revised.pdf. Acesso em 21 de fevereiro de 2025.

OWEN, J. M. Two emerging international orders? China and the United States. **International Affairs**, 97(5), p. 1415-1431, 2021.

OXFORD COMMITTEE FOR FAMINE RELIEF. **Um novo bilionário surgiu a cada 26 horas durante a pandemia, enquanto a desigualdade contribuiu para a morte de uma pessoa a cada quatro segundos**. OXFAM BRASIL, 2022. Disponível em: https://www.oxfam.org.br/noticias/um-novo-bilionario-surgiu-a-cada-26-horas-durante-a-pandemia-enquanto-a-desigualdade-contribuiu-para-a-morte-de-uma-pessoa-a-cada-quatro-segundos/. Acesso em: 12 de agosto de 2022.

PACETE, L. G. Mapa do iPhone: conheça os países onde a Apple produz seus componentes. **Forbes**, 28 set. 2022. Disponível em: https://forbes.com.br/forbes-tech/2022/07/mapa-do-

iphone-conheca-os-paises-onde-a-apple-produz-seus-componentes/. Acesso em: 11 de janeiro de 2024.

PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS. **Aquecimento global de 1,5°C**. IPCC, 2018. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2019/07/SPM-Portuguese-version.pdf. Acesso em: 13 de janeiro de 2024.

PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS. **IPCC Sixth Assessment Report**. Working Group III: Mitigation of Climate Change. 2022. Disponível em: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/downloads/report/IPCC_AR6_WGIII_FullReport.pdf. Acesso em: 14 de março de 2025.

PARAVICINI, G. Angela Merkel: Europe must take 'our fate' into own hands. **Politico**, 28 mai. 2017. Disponível em: https://www.politico.eu/article/angela-merkel-europe-cdu-must-take-its-fate-into-its-own-hands-elections-2017/. Acesso em: 15 de fevereiro de 2025.

PARLAMENTO EUROPEU. **Chips Act – the EU's plan to overcome semiconductor shortage**. PE, 15 fev. 2023a. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20230210STO74502/chips-act-the-eu-s-plan-to-overcome-semiconductor-shortage#:~:text=Securing%20Europe's%20supply%20of%20semiconductors&text=Today%20the%20share%20of%20the,increase%20this%20share%20to%2020%25. Acesso em: 13 de março 2025.

PARLAMENTO EUROPEU. **Instrumento Anti-Coerção**: a nova arma da UE para proteger o comércio. PE, 19 set. 2023b. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/world/20230915STO05214/instrumento-anti-coercao-a-nova-arma-da-ue-para-proteger-o-comercio. Acesso em: 25 de janeiro de 2024.

PARTRIDGE, J. World's biggest fund manager vows to divest from thermal coal. **The Guardian**, 14 jan. 2020. Disponível em: https://www.theguardian.com/business/2020/jan/14/blackrock-says-climate-crisis-will-now-guide-its-investments. Acesso em: 15 de junho de 2022.

PATTERSON, D.; PYLE, G. The geography and mortality of the 1918 influenza pandemic. **Bulletin of the History of Medicine,** 65(1): p. 4-21, 2019.

PAUL, T. V. Globalization, deglobalization and reglobalization: adapting liberal international order. **International Affairs**, v. 97, n.5, p. 1599–1620, 2021.

PAUTASSO, D. A cooperação China-África e a hipocrisia ocidental. **Outras Palavras**, 13 jan. 2021. Disponível em: https://outraspalavras.net/descolonizacoes/a-cooperacao-china-africa-e-a-hipocrisia-ocidental/. Acesso em: 28 de agosto de 2022.

PAUTASSO, D.; NOGARA, T. S.; UNGARETTI, C. R.; DORIA, G. A Iniciativa do Cinturão e Rota e os dilemas da América Latina. **Revista Tempo do Mundo**, n. 24, p. 77-106, 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/259. Acesso em 21 de fevereiro de 2025.

PECK, F. J. Industrial policy in Europe in the 20th century, **EIB Papers**, v. 11, n. 1, p. 36-62, 2006.

PECK, J.; THEODORE, N.; BRENNER, N. Mal-estar no pós-neoliberalismo. **Novos Estudos**, CEBRAP, n. 92, 2012. Disponível em: https://www.scielo.br/j/nec/a/r8JhgMMVkmzS84NtwDnMhmd/?format=html&lang=pt. Acesso em: 21 de janeiro de 2024.

PELKMANS, J. European industrial policy. In: BIANCHI, P.; LABORY, S. (Org.). **International handbook on industrial policy**. Edward Elgar Publishing, Inc., 2006.

PENA, P. 'Nothing will be the same': the locals on Europe's new mining frontiers. **Investigate Europe**, 8 nov. 2023. Disponível em: https://www.investigate-europe.eu/posts/local-communities-europe-new-mines-critical-raw-materials. Acesso em: 10 de fevereiro de 2025.

PEREIRA JÚNIOR, E. A geografia dos sistemas produtivos industriais num contexto de transição sistêmica do capitalismo global. **Geo UERJ**, v. 46, p. 1-19, 2024. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/87668. Acesso em: 14 de março de 2025.

PICHEL, M. Como a pequena Lituânia está se opondo à poderosa China. **BBC News Brasil**, 4 dez. 2021. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/internacional-59533803. Acesso em: 19 de fevereiro de 2025.

PIKETTY, T. **O capital no século XXI**. Editora Intrínseca, 2014.

PIORE, M. J.; SABEL, C. F. **The second industrial divide**: possibilities for prosperity. New York: Basic Books, 1984.

POSEN, A. S. **Globalization is dead –** long live globalization! Peterson Institute for International Economics, 2023. Disponível em: https://www.piie.com/events/globalization-dead-long-live-globalization. Acesso em: 11 de fevereiro de 2024.

PRC State Council. **Notice of the State Council on the Publication of "Made in China 2025"**. Traslated by Etcetera Language Group, Inc. Center for Security and Emerging Technology: CSET, 2022. Disponível em: https://cset.georgetown.edu/publication/notice-of-the-state-council-on-the-publication-of-made-in-china-2025/. Acesso em: 12 de janeiro de 2024.

RACHMAN, G. The real reasons for the west's protectionism. **Financial Times**, 18 set. 2023. Disponível em: https://www.ft.com/content/0f37f540-b87b-4e95-9249-162d3fd54a1b. Acesso em: 28 de janeiro de 2024.

RAW MATERIALS INFORMATION SYSTEM. Critical, strategic and advanced materials. RMIS, 2023. Disponível em: https://rmis.jrc.ec.europa.eu/eu-critical-raw-materials. Acesso em: 06 de março de 2023.

RAZA, W.; GRUMILLER, J.; GROHS, H.; ESSLETZBICHLER, J.; PINTAR, N. **Post Covid-19 value chains**: options for reshoring production back to Europe in a globalized economy. Study requested by the European Parliament's Committee on International Trade. Policy Department for External Relations, 2021. Disponível em:

https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/653626/EXPO_STU(2021)653626_EN.pdf. Acesso em: 12 de julho de 2023.

RÊGO, D. C. O paradoxo nacionalista em tempos de pandemia. **Petrel – Boletim de Conjuntura**, v.2, n.3, p. 143-151, 2020. Disponível em: https://petrel.unb.br/images/Boletins/Petrel_v2_n3/12_REGO_Daniel_Cunha_O_paradoxo_nacionalista_em_tempos_de_pandemia.pdf. Acesso em: 23 de outubro de 2023.

RESHORING INITIATIVE. **2022 Data Report**. 2022. Disponível em: https://reshorenow.org/content/pdf/2022_Data_Report.pdf. Acesso em: 13 de janeiro de 2024.

REUTERS. Russia's Medvedev says any NATO encroachment on Crimea could lead to World War Three. **Reuters**, 27 jun. 2022. Disponível em: https://www.reuters.com/world/europe/russias-medvedev-says-any-nato-encroachment-crimea-could-lead-world-war-three-2022-06-27/. Acesso em: 05 de março de 2024.

REUTERS. Russia's Medvedev: NATO's military aid to Ukraine brings World War Three closer. **Reuters**, 11 jul. 2023a. Disponível em: https://www.reuters.com/world/europe/russias-medvedev-natos-military-aid-ukraine-brings-world-war-three-closer-2023-07-11/. Acesso em: 05 de março de 2023.

REUTERS. Resistance to green policies around Europe. **Reuters**, 10 ago. 2023b. Disponível em: https://www.reuters.com/sustainability/resistance-green-policies-around-europe-2023-08-10/. Acesso em: 18 de fevereiro de 2025.

RO, S. **What is China's share of global commodity consumption?** World Economic Forum, 2015. Disponível em: https://www.weforum.org/stories/2015/08/what-is-chinas-share-of-global-commodity-consumption/#:~:text=China%20is%20both%20the%20largest,of%20copper%3B%20Chart%204). Acesso em: 17 de fevereiro de 2025.

ROBERTS, A. C.; MORAES, H.; FERGUSON, V. Toward a geoeconomic order in international trade and investment. **Journal of International Economic Law**, 22(4), p. 655–676, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.1093/jiel/jgz036. Acesso em: 16 de julho de 2024.

RODRIK, D. Industrial policy: don't ask why, ask how. **Middle East Development Journal**, Demo Issue, p. 1-29, 2008. Disponível em: https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/industrial-policy-dont-ask-why-ask-how.pdf. Acesso em: 21 de fevereiro de 2025.

RODRIK, D. The crisis of globalisation. **Social Europe Dossier**, 2011. Disponível em: https://www.socialeurope.eu/wp-content/uploads/2019/03/The-Crisis-of-Globalisation-final.pdf. Acesso em: 21 de fevereiro.

RODRIK, D. A better globalization might rise from hyper-globalization's ashes. **Project Syndicate**, 9 mai. 2022. Disponível em: https://www.project-syndicate.org/commentary/after-hyperglobalization-national-interests-open-economy-by-dani-rodrik-2022-05. Acesso em 10: de janeiro de 2024.

ROMANO, G. O papel da extrema direita nas eleições da União Europeia. **Brasil de Fato**, 8 jun. 2024. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2024/06/08/o-papel-da-extrema-direita-nas-eleicoes-da-uniao-europeia. Acesso em: 20 de dezembro de 2024.

ROSEIRA, A. M. O mundo tripolar - geopolítica Russa no século XXI e a nova ordem internacional. **GEOgraphia**, v. 25, n. 54, p. 1-19, 2023. Disponível em: https://periodicos.uff.br/geographia/article/view/55146/34376. Acesso em: 21 de fevereiro de 2025.

ROTUNNO, L.; RUTA, M. Trade spillovers of industrial policy. **VoxEU**, 2024. Disponível em: https://cepr.org/voxeu/columns/trade-spillovers-industrial-policy. Acesso em: 20 de dezembro de 2024.

RIPSMAN, N. M. Globalization, deglobalization and great power politics. **International Affairs**, v. 97, n. 5, p. 1317–1333, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.1093/ia/iiab091. Acesso em: 05 de março de 2024.

SÁNCHEZ, J. J. G. American protectionism: can it work? **Blog**. Harvad Universaty, 2023. Disponível em: https://epicenter.wcfia.harvard.edu/blog/american-protectionism-can-it-work. Acesso em: 12 de janeiro de 2024.

SANDBU, M. Europe First: taking on the dominance of the US dólar. **Financial Times**, 10 dez. 2019. Disponível em: https://www.ft.com/content/3165c19c-0ba0-11ea-bb52-34c8d9dc6d84. Acesso em 21 de fevereiro de 2025.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, M. Sociedade e espaço: a formação social como teoria e método. *In*: SANTOS, M. **Da totalidade ao lugar**. São Paulo: EDUSP, 2005.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SARTI, F.; HIRATUKA, C. Indústria mundial: mudanças e tendências recentes. **Texto para discussão**. Campinas: IE/UNICAMP, 2010. Disponível em: https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/1816/texto186.pdf. Acesso em: 21 de fevereiro de 2025.

SASSEN, S. **The Global City**: New York, London, Tokyo. New Jersey: Princeton University Press, 1991.

SASSEN, S. **Sociologia da globalização**. W.W. Norton & Company, Inc. 2007.

SCHMITZ, L.; SEIDL, T. Protecting, transforming, and projecting the single market. Open strategic autonomy and digital sovereignty in the EU's trade and digital policies. **SocArXiv**, 2022. Disponível em: osf.io/preprints/socarxiv/wjb64. Acesso em: 16 de outubro de 2023.

SCHMITZ, L.; SEIDL, T. As open as possible, as autonomous as necessary: understanding the rise of open strategic autonomy in EU trade policy. **JCMS**, v. 61. n. 3, p. 834-852, 2023.

Disponível em: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/jcms.13428. Acesso em: 21 de janeiro de 2025.

SCHWARZER, D. **Europe's geopolitical moment**. Internationale Politik Quarterly, 2021. Disponível em: https://ip-quarterly.com/en/europes-geopolitical-moment. Acesso em: 21 de fevereiro de 2025.

SCHWELLNUS, C.; HARAMBOURE, A.; SAMEK, L. Policies to strengthen the resilience of global value chains: empirical evidence from the COVID-19 shock. OECD Science, Technology and Industry. **Policy Papers**, n. 141, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.1787/fd82abd4-en. Acesso em: 15 de dezembro de 2023.

SCOTT, A. J.; AGNEW, J.; SOJA, E. W.; STORPER, M. Cidades-regiões globais. **Espaço e Debates**, São Paulo, n. 41, p. 11-25, 2001.

SEN, A. How to judge globalism. **The American Prospect**, 5 jan. 2002. Disponível em: https://prospect.org/features/judge-globalism/. Acesso em: 11 de janeiro de 2024.

SERGEEV, G. S. The twilight of neoliberal globalization. **Terra Economicus**, 18(4), p. 67–77, 2020.

SHARMA, R. Globalisation as we know it is over – and Brexit is the biggest sign yet. **The Guardian**, 28 jul. 2016. Disponível em: https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/jul/28/era-globalisation-brexit-eu-britain-economic-frustration. Acesso: em 11 de janeiro de 2024.

SHEPARDSON, D.; FREIFELD, K. China's Huawei restricted from using U.S. suppliers. **Reuters**, 16 mai. 2019. Disponível em: https://www.reuters.com/article/us-usa-huawei-tech-commerce/chinas-huawei-restricted-from-using-us-suppliers-idUSKCN1SM2MG/. Acesso em: 18 de fevereiro de 2025.

SHIH, W. C. The new era of industrial policy is here: are you prepared? **Harvad Business Review**, out. 2023. Disponível em: https://hbr.org/2023/09/the-new-era-of-industrial-policy-is-here. Acesso em: 10 de janeiro de 2024.

SMITH, N. **Desenvolvimento desigual:** natureza, capital e a produção do espaço. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

SMYTH, J. Coronavirus shortages prompt Australia to bring manufacturing home. **Financial Times**, 14 abr. 2020. Disponível em: https://www.ft.com/content/04ac783d-8ced-4e66-9437-78b607cbd8d4. Acesso em: 24 de abril de 2022.

SOJA E. **Geografias pós-modernas:** a reafirmação do espaço na teoria social crítica. São Paulo: Jorge Zahar Editor, 1993.

SPOSITO, E. S. **Geografia e filosofia**: contribuição para o ensino do pensamento geográfico. São Paulo: Editora da UNESP, 2004.

STIGLITZ, J. E. The end of neo-liberalism? **Project Syndicate**, 7 jul. 2008. Disponível em: https://www.project-syndicate.org/commentary/the-end-of-neo-liberalism?barrier=accesspaylog. Acesso em: 11 de janeiro.

STOLTON, S.; HAECK, P. Europe embarks on subsidy race it can't win. **Politico**, 1 fev. 2023a. Disponível em: https://www.politico.eu/article/europe-subsidy-green-deal-industrial-plan-state-aid/. Acesso em: 13 de março de 2025.

STRATEGIC FORUM FOR IMPORTANT PROJECTS OF COMMON EUROPEAN INTEREST. **Stengthening strategic value chains for a future-ready EU industry** - report of the Strategic Forum for Important Projects of Common European Interest. Brussels: European Commission, 2019. Disponível em: file:///C:/Users/janai/Downloads/Strategic%20Forum_Strengthening%20Strategic%20Value%20Chains%20for%20a%20future-ready%20EU%20Industry%20(3).pdf. Acesso em: 21 de fevereiro de 2025.

SUBRAMANIAN, A.; KESSLER, M. **Trade hyperglobalization is dead. Long live…?** Peterson Institute for International Economics, 2023. Disponível em: https://www.piie.com/publications/working-papers/trade-hyperglobalization-dead-long-live. Acesso em: 11 de janeiro de 2024.

SUZIGAN, W. Experiência histórica de política industrial no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 16, nº 1 (61), p. 3-19, 1996.

SWART, J. W. Evolução de microeletrônica a micro-sistemas. **CCS e FEEC-Unicamp**, 2000.

SWYNGEDOUW, E. Globalização ou glocalização?: redes, territórios e rescalonamento. *In*: BRANDÃO, C. A.; FERNÁNDEZ, V. R.; RIBEIRO, L. C. Q. (Org.). **Escalas espaciais, reescalonamentos e estatalidades**: lições e desafios para América Latina. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2018.

SZCZEPAŃSKI, M. **A decade on from the crisis**. Main responses and remaining challenges. EPRS: European Parliamentary Research Service, 2019. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642253/EPRS_BRI(2019)642253_EN.pdf. Acesso em: 21 de fevereiro de 2025.

SZCZEPAŃSKI, M.; ZACHARIADIS, L. **EU industrial policy at the crossroads**. Current state of affairs, challenges and way forward. EPRS: European Parliamentary Research Service, 2019. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/644201/EPRS_IDA(2019)644201_EN.pdf. Acesso em: 20 de fevereiro de 2025.

TAGLIAPIETRA, S.; VEUGELERS, R. Industrial policy in Europe: past and future. *In*: TAGLIAPIETRA, S.; VEUGELERS, R. (Org.). **Sparking Europe's new industrial revolution**: a policy for net zero, growth and resilience. Brussels, 2023.

TEIXEIRA, S. **Planejamento, informação e circulação**: as concessões dos aeroportos brasileiros e os usos corporativos do território. Tese (Doutorado em Geografia). Instituto de Geociências, Campinas: Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), 2018.

THE ECONOMIST. Slowbalisation: the steam has gone out of globalization. **The Economist**, 24 jan. 2019. Disponível em: https://www.economist.com/leaders/2019/01/24/the-steam-has-gone-out-of-globalisation. Acesso em: 10 de dezembro de 2023.

THE ECONOMIST TIMES. Third world war, should it break out, will be 'nuclear and devastating', warns top Russian diplomat. **The Economist**, 2 mar. 2022. Disponível em: https://economictimes.indiatimes.com/news/international/world-news/third-world-war-should-it-break-out-will-be-nuclear-and-devastating-warns-top-russian-diplomat/articleshow/89950282.cms. Acesso em: 13 de janeiro de 2024.

THE PEOPLE'S GOVERNMENT OF FUJIAN PROVINCE. **Outline of the 14th Five-Year Plan (2021-2025) for National Economic and Social Development and Vision 2035 of the People's Republic of China**. Fujian Provincial People's Government, 9 ago. 2021. Disponível em: https://www.fujian.gov.cn/english/news/202108/t20210809_5665713.htm. Acesso em: 12 de janeiro de 2024.

THE WHITE HOUSE. **The inaugural address**. Remarks of President Donald J. Trump – as prepared for delivery inaugural address. 20 jan. 2017. Disponível em: https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/the-inaugural-address/. Acesso em: 12 de janeiro de 2024.

THE WHITE HOUSE. **Fact Sheet**: CHIPS and Science Act will lower costs, create jobs, strengthen supply chains, and counter China. 10 aug. 2022. Disponível em: https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/08/09/fact-sheet-chips-and-science-act-will-lower-costs-create-jobs-strengthen-supply-chains-and-counter-china/. Acesso em 14 de janeiro de 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU. **Relatório especial**. Análise dos investimentos diretos estrangeiros na UE. TCE, 2023. Disponível em: https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-27/SR-2023-27_PT.pdf. Acesso em: 19 de fevereiro.

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD)**. EUR-Lex, 2016. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/summary/general-data-protection-regulation-gdpr.html. Acesso em: 14 de março de 2025.

UNIÃO EUROPEIA. **NextGenerationEU**: for a stronger, more resilient Europe. Disponível em: https://next-generation-eu.europa.eu/index_pt. Acesso em: 15 de fevereiro de 2025.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **World investment report 2020**. International production beyond the pandemic. New York: United Nations Publications, 2020. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/wir2020_en.pdf. Acesso em: 23 de fevereiro de 2025.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **World investment report 2021**. Investing in sustainable recovery. New York: United Nations Publications, 2021. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/wir2021_en.pdf. Acesso em: 23 de fevereiro de 2025.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **World investment report 2022**. International tax reforms and sustainable investment. New York: United Nations Publications, 2022. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/wir2022_en.pdf. Acesso em 23 de fevereiro de 2025.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **World investment report 2024**. Investment facilitation and digital government. New York: United Nations Publications, 2024. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/wir2024_overview_en.pdf. Acesso em: 23 de fevereiro de 2025.

UNITED STATES. **The Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2018 (FIRRMA)**. Washington, D.C.: U.S. Department of the Treasury, 2018. Disponível em: https://home.treasury.gov/sites/default/files/2018-08/The-Foreign-Investment-Risk-Review-Modernization-Act-of-2018-FIRRMA_0.pdf. Acesso em: 19 de fevereiro de 2025.

UNITED STATES. **H.R.3684 - Infrastructure Investment and Jobs Act.** 117th Congress (2021-2022). 15 nov. 2021. Disponível em: https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3684. Acesso em: 12 de janeiro de 2024.

UNITED STATES. **H.R.4346 - Chips and Science Act.** 117th Congress (2021-2022). 09 ago. 2022. Disponível em: https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/4346. Acesso em: 12 de janeiro de 2024.

UNITED STATES. **H.R. 5376 - Inflation Reduction Act of 2022.** 117th Congress (2021-2022). 16 ago. 2022. Disponível em: https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/5376. Acesso em: 12 de janeiro de 2024.

UNITED STATES ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY. **EPA marks one year of progress under president Biden's Inflation Reduction Act**. EPA, 2023. Disponível em: https://www.epa.gov/newsreleases/epa-marks-one-year-progress-under-president-bidens-inflation-reduction-act. Acesso em: 12 de janeiro de 2024.

UNITED STATES ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY. **What is a Circular Economy?** EPA, 2024. Disponível em: https://www.epa.gov/circulareconomy/what-circular-economy. Acesso em: 19 de fevereiro de 2025.

VADELL, J.; SECCHES, D.; BURGER, M. De la globalización a la interconectividad: reconfiguración espacial en la Iniciativa Belt & Road e implicaciones para el Sur Global. **Revista Transporte y Territorio**. n. 21, p. 44-68, 2019. Disponível em: https://core.ac.uk/download/pdf/270292149.pdf. Acesso em: 23 de fevereiro de 2023.

VAN APELDOORN, B.; GRAAFF, N. The state in global capitalism before and after the Covid-19 crisis. **Contemporary Politics**, *28*(3), p. 306–327, 2022. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13569775.2021.2022337#abstract. Acesso em: 14 de março de 2025.

VARGAS-MARTÍNES, I. A América Latina que está no foco da China. **Valor Econômico**, 29 nov. 2024. Disponível em: https://valor.globo.com/publicacoes/especiais/revista-brasil-china/noticia/2024/11/29/a-america-latina-que-esta-no-foco-da-china.ghtml. Acesso em: 18 de fevereiro de 2025.

VELA, J. H. Free-trading stockholm six counter French protectionism. **Politico**, 11 fev. 2020a. Disponível em: https://www.politico.eu/article/free-trading-stockholm-six-counter-french-protectionism/. Acesso em: 15 de fevereiro de 2025.

VESELINOVIC, J. European foreign policy think tanks and 'strategic autonomy': making sense of the EU's role in the world of geoeconomics. *In*: BABIĆ, M.; DIXON, A. D.; LIU, I. T. (Org.). **The political economy of geoeconomics**: Europe in a changing world. Palgrave Macmillan: Switzerland, 2022.

VICARD, V. Réindustrialiser l'Europe, vraiment? **Alternatives Economiques**, 6 mar. 2024. Disponível em: https://www.alternatives-economiques.fr/vincent-vicard/reindustrialiser-leurope-vraiment/00109885. Acesso em: 14 de março de 2025.

VISENTINI, P. F. **O caótico século XXI.** Rio de Janeiro: Alta Books Editora, 2015.

WALLERSTEIN, I. **O sistema mundial moderno**. Vol. I - A agricultura capitalista e as origens da economia-mundo europeia no século XVI. Porto: Ed. Afrontamentos, 1974.

WEINHARDT, C.; MAU, K.; HILLEBRAND, J. The EU as a geoeconomic actor? A review of recent european trade and investment policies. *In*: BABIĆ, M.; DIXON, A. D.; LIU, I.T. (Org). **The political economy of geoeconomics**: Europe in a changing world. Palgrave Macmillan: Switzerland, 2022.

WEYAND, S. The double integration doctrine, a conversation with Sabine Weyand. **Geopolitique**, 31 jan. 2022. Disponível em: https://geopolitique.eu/en/2022/01/31/the-double-integration-doctrine-sabine-weyand/. Acesso em: 18 de fevereiro de 2025.

WHITE, E. Companies try to cut geopolitical risk from supply chains. **Financial Times**, 7 abr. 2021. Disponível em: https://www.ft.com/content/c8644714-2bc0-4dad-80ec-5c0282aea76e. Acesso em: 12 de agosto de 2022.

WITT, M. A.; LEWIN, A. Y.; LI, P. P.; GAUR, A. Decoupling in international business: evidence, drivers, impact, and implications for IB research. **Journal of World Business**, v. 58, n. 1, p. 1-11, 2023. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1090951622000906. Acesso em: 23 de fevereiro de 2025.

WONG, J. A China-centric economic order in East Asia. **Asia Pacific Business Review**, 19:2, p. 286-296, 2013. Disponível em: https://ideas.repec.org/a/taf/apbizr/v19y2013i2p286-296.html. Acesso em: 23 de fevereiro de 2025.

WORLD BANK GROUP. **World development report 2020** - trading for development in the age of global value chains. International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. Washington DC, 2020. Disponível em: https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2020. Acesso em: 13 de janeiro de 2024.

WORLD BANK GROUP. **Global economic prospects 2021**. International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. Washington, DC, 2021. Disponível em: https://thedocs.worldbank.org/en/doc/600223300a3685fe68016a484ee867fb-

0350012021/original/Global-Economic-Prospects-June-2021.pdf. Acesso em: 02 de janeiro de 2022.

WORLD BANK GROUP. **Global Economic Prospects 2023**. International Bank for Reconstruction and Development. Washington DC, 2023. Disponível em: https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/2106db86-a217-4f8f-81f2-7397feb83c1f/content. Acesso em: 13 de fevereiro de 2021.

WORD BANK GROUP. **Trade (% of GDP)**. Word Bank Data, 2025. Disponível em: https://data.worldbank.org/indicator/NE.TRD.GNFS.ZS?end=2009&name_desc=false&start=1980&view=chart. Acesso em: 13 de janeiro de 2024.

WORLD ENERGY COUNCIL; ELECTRIC POWER RESEARCH INSTITUTE; PWC. **Hydrogen on the horizon**: ready, almost set, go? Working paper: hydrogen demand and cost dynamics, 2021. Disponível em: https://www.worldenergy.org/assets/downloads/Innovation_Insights_Briefing_-_Hydrogen_on_the_Horizon_-_Ready%2C_Almost_Set%2C_Go_-_July_2021.pdf. Acesso em: 19 de fevereiro de 2025.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Novel coronavirus(2019-nCoV)**. Situation report - 10. WHO, 30 jan. 2020a. Disponível em: https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200130-sitrep-10-ncov.pdf?sfvrsn=d0b2e480_2. Acesso em: 12 de janeiro de 2024.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020**. WHO, 11 mar. 2020b. Disponível em: https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020. Acesso em: 14 de janeiro de 2024.

WORD TRADE ORGANIZATION. **Report shows increase in trade restrictions amidst economic uncertainty, multiple crises**. WTO, 2022. Disponível em: https://www.wto.org/english/news_e/news22_e/tmwto_06dec22_e.htm. Acesso em: 14 de janeiro de 2024.

WORD TRADE ORGANIZATION. **Trade data reveal changing patterns in electric vehicles market**. WTO, 2024. Disponível em: https://www.wto.org/english/blogs_e/data_blog_e/blog_dta_14may24_e.htm. Acesso em: 18 de fevereiro de 2025.

WORD TRADE ORGANIZATION. **Agreement on Subsidies and Countervailing Measures**. Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm.pdf. Acesso em: 14 de março de 2023.

XING, L. Understanding the multiple facets of China's "One Belt One Road" Initiative. *In*: XING, L. (Org.). **Mapping China's 'One Belt One Road' Initiative.** International Political Economy Series. Massachusetts, 2019.

ZHOU, B. Q. Cooperation between China and Africa under the One Belt One Road Initiative: China's benefits and problems. **Chinese Studies**, v.8, n.2, p. 27-41, 2019. Disponível em: https://www.scirp.org/pdf/ChnStd_2019051715103994.pdf. Acesso em 23 de fevereiro de 2025.

ZIBECHI, R. A las puertas de un nuevo orden mundial. *In*: AGAMBEN, G. *et al*. (Org.). **Sopa de Wuhan**. Pensamiento contemporaneo em tiempos de pandemias. ASPO - Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio, 2020. Disponível em: https://iips.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2020/03/Sopa-de-Wuhan-ASPO.pdf. Acesso em 23 de fevereiro de 2025.

APÊNDICE A – VISITA VIRTUAL: QUESTÕES PARA A COMISSÃO EUROPEIA

1) Como são feitas as grandes políticas pela CE? Há participação de diferentes extratos da sociedade?
2) Quais são as prioridades da CE em termos de geopolítica e economia na atualidade?
3) Em qual contexto essas prioridades surgem?
4) O principal objetivo da nova estratégia industrial europeia é concretizar a transição ecológica e digital, fazendo com que a Europa esteja na vanguarda do net zero até 2050. O que a CE compreende como ações urgentes e imprescindíveis para que esse objetivo seja atingido?
5) Quais são os principais programas relacionados a nova estratégia industrial? Há uma frente de ambições internas e externas? Em que fase eles estão?
6) Quais são os mecanismos de financiamento?
7) Quais são os projetos mais importantes?
8) Quais são as principais ferramentas políticas e mecanismos? Quais foram as principais mudanças fiscais e legislativas?
9) Autonomia estratégica aberta: como ela pode ser colocada em prática?
10) Cadeias Globais de Valor: Como reduzir as dependências de países terceiros? Reshoring e promoção da produção interna são consideradas opções estratégicas?
11) Relação com a China: "um parceiro de cooperação, um concorrente económico e um rival sistémico". Por que ela é vista como um rival sistêmico?
12) Quais são os principais desafios da política industrial e comercial atuais?
13) Dissertar sobre governança, poder regulatório e limitações da UE.

APÊNDICE B - MATÉRIAS-PRIMAS CRÍTICAS PARA A UNIÃO EUROPEIA (2023)

Matérias-primas críticas e estratégicas	Principais produtores mundiais em 2020	Principais fornecedores da UE	Dependência de importações em 2023	Usos/aplicações
Antimônio	China (56%) Tajiquistão (20%) Rússia (12%)	Turquia (63%) Bolívia (26%) China (6%)	100%	Retardadores de chamas Aplicações no setor da defesa Baterias de chumbo-ácido
Arsênio	China (44%) Peru (40%) Marrocos (11%	Bélgica (60%) China (39%)	39%	Fabricação de vidro Eletrônicos Produtos químicos Ligas Produção de zinco
Alumínio/Bauxita	Austrália (28%) China (21%) Guiné (18%)	Guiné (62%) Brasil (12%) Grécia (10%)	89%	Estruturas leves Engenharia high-tech
Barita	China (32%) Índia (25 %) Marrocos (9%)	China (44%) Marrocos (28%) Bulgária (11%) Alemanha (7%) Eslováquia (2%)	74%	Aplicações médicas Proteção contra radiação Aplicações químicas
Berílio	EUA (67 %) China (26 %) Moçambique (4%)	nd	nd	Equipamento eletrônico e de comunicações Componentes da indústria de automóvel, aeroespacial e de defesa
Bismuto*	China (70%) Vietnã (18%) Japão (5%)	China (50%) Bélgica (26%) Tailândia (9%) Laos (5%)	71%	Indústrias farmacêutica Aplicações médicas Ligas de baixo ponto de fusão Propelentes sólidos de foguete
Boro*	Turquia (48 %) EUA (25 %) Chile (11 %)	Turquia	99%	Vidro de alto desempenho Fertilizantes Ímãs
Cobalto*	RD Congo (63%) Rússia (7 %) Canadá (4%)	nd	81%	Baterias Superligas Catalisadores Ímãs
Carvão de coque	China (53%) Austrália (18%) Rússia (9%) Estados Unidos (6%)	Polônia (26%) Austrália (24%) EUA (20%) Rússia (8%) Canadá (5%) Theca (5%) Alemanha (2%)	66 %	Coque para aço Fibras de carbono Eletrodos para baterias
		Polônia (19%) Chile (14%)		

Cobre*	Chile (28%) Peru (12%) China (8%)	Peru (10%) Espanha (8%) Bulgária (5%) Suécia (4%) Finlândia (2%) Portugal (2%)	48%	Infraestrutura elétrica
Feldspato	Turquia (32%) Índia (20%) China (8%) Itália (7%)	Turquia (51%) Itália (22%) Espanha (7%) França (5%) Theca (4%) Alemanha (2%) Portugal (1%) Polônia (1%)	54%	Vidro e fibra de vidro Cerâmica
Espatoflúor	China (56%) México (21%) Mongólia (7%)	México (33%) Espanha (23%) África do Sul (11%) Alemanha (8%)	60%	Fabrico de aço e ferro Refrigeração e ar condicionado Fabricação de alumínio e metalurgia
Gálio*	China (94%) Ucrânia (2%) Rússia (2%)	China (71%) Estados Unidos (10%) Reino Unido (9%)	98%	Semicondutores Células fotovoltaicas
Germânio*	China (83%) Rússia (5%) Bélgica (4%) Alemanha (3%) Japão (2%) Estados Unidos (2%)	China (45%) Bélgica (32%) Alemanha (19%)	42%	Fibras óticas e aparelhos ópticos de infravermelhos Células solares para satélites Catalisadores de polimerização
Háfnio	França (76%) Ucrânia (14%) China (5%) Rússia (3%)	França (49%) Estados Unidos (44%) Rússia (3%)	0%	Superligas Barra de regulação nuclear Material cerâmico refratário
Hélio	EUA (56%) Catar (30%) Argélia (8%)	Catar (34%) Argélia (29%) EUA (21%) Polônia (5%)	94%	Controlled atmospheres Semicondutores
Elementos de terras raras pesados*	China (100%)	nd	100%	Ímãs permanentes para motores elétricos e geradores de eletricidade Fósforo para iluminação Catalisadores Baterias Vidro e cerâmica
Elementos de terras raras leves*	China (85%) Malásia (11%)	nd	100%	Catalisadores Baterias Vidro e cerâmica
Lítio*	China (56%) Chile (32%) Argentina (11%)	Chile (79%) Suíça (7%) Argentina (6%) EUA (5%)	100%	Baterias Vidro e cerâmica Metalurgia do aço e do alumínio

Magnésio	China (91%) EUA (3%)	China (97%) Israel (1%)	100%	Ligas leves para automóveis, eletrônica, embalagens ou construção Agente de dessulfuração para a produção de aço
Manganês*	África do Sul (29%) Austrália (16%) Gabão (14%) China (9%)	África do Sul (41%) Gabão (39%) Brasil (8%) Ucrânia (3%)	96%	Fabricação de aço Baterias
Grafite Natural*	China (67%) Brasil (8 %) Moçambique (5%) Índia (5%) Coréia do Norte (5%)	China (40%) Brasil (13%) Moçambique (12%) Noruega (8%) Ucrânia (7%)	99%	Baterias Material refratário para a produção de aço
Níquel - grau de bateria*	China (33%) Indonésia (12%) Japão (9%) Rússia (7%) Canadá (6%) Austrália (5%)	Rússia (29%) Finlândia (17%) Noruega (10%) Canadá (6%) Austrália (6%)	75%	Baterias Fabricação de aço Automotivo
Nióbio	Brasil (92 %) Canadá (8 %)	nd	100%	Aço de alto resistência e superligas para transporte e infraestruturas Aplicações de alta tecnologia (capacitores, ímãs, supercondutores etc.)
Fosfato natural	China (44%) Marrocos (14%) EUA (10%) Rússia (7%)	Marrocos (27%) Rússia (24%) Finlândia (17%) Argélia (10%)	82%	Fertilizante mineral Compostos fosforosos
Fósforo	China (79%) EUA (11%) Cazaquistão (6%) Vietnã (5%)	Cazaquistão (65%) Vietnã (22%) China (13%)	100%	Aplicações químicas Aplicações no setor da defesa
Metais do Grupo da Platina*	África do Sul (94%) - irídio, platina, ródio, rutênio Rússia (40%) - paládio	nd	100%	Catalisadores químicos e de automotivos Células de combustível Aplicações eletrônicas
Escândio	China (67%) Rússia (17%)	nd	100%	Células de combustível de óxido sólido Ligas leves
Silício metálico*	China (76%) Brasil (7%) Noruega (6%) França (4 %)	Noruega (33%) França (27%) Brasil (9%)	60%	Semicondutores Fotovoltaica Componentes eletrônicos Silicones
Estrôncio	Irã (37%) Espanha (34%) China (16%)	Espanha (99%)	0%	Ímãs de cerâmica Ligas de alumínio Aplicações médicas

				Dispositivos pirotécnicos
Tântalo	RD Congo (35%) Ruanda (17%) Brasil (16%) Nigéria (11%)	nd	99%	Capacitadores para dispositivos eletrônicos Superligas
Titânio metálico*	China (25%) África do Sul (13%) Austrália (12%) Moçambique (10%) Canadá (8%) Ucrânia (6%)	Cazaquistão (36%) Rússia (34%) China (9%) Suíça (5%)	100%	Ligas leves de alta resistência para, por exemplo, a indústria aeronáutica, espacial e de defesa Aplicações médicas
Tungstênio*	China (86%) Estados Unidos (4%) Rússia (3%) Vietnã (3%) Áustria (2%)	China (31%) Áustria (19%) Vietnã(14%) Rússia (9%)	80%	Ligas, por exemplo, para tecnologias aeronáuticas, espaciais, de defesa e elétricas Ferramentas para fresa, corte e extração mineral
Vanádio	China (62%) Rússia (20%) África do Sul (11%) Brasil (8%)	nd	nd	Ligas fracas de alta resistência, por exemplo para aeronáutica, espaço, reatores nucleares Catalisadores químicos

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Study on the Critical Raw Materials for the EU 2023.