

# OIKOS

**Revista de  
Economia Política  
Internacional**

**Oikos volume 18, n. 3 • 2019**

Rio de Janeiro • Quadrimestral

ISSN 1808-0235 | ISSN VIRTUAL 2236-0484

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



instituto de economia

**Pós-graduação em  
Economia Política Internacional**

**Editor | Editor**

Raphael Padula (PEPI/UFRJ)

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

Fernanda Pacheco de Campos Brozowski

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

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

**Conselho Editorial | Editorial Board**

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

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

Bruno Hendler | Caio Martins Bugiato | Cristina Pecequilo | Daniel Santos Kosinski  
| Hélio Caetano Farias | Jales Dantas da Costa | Lucas de Almeida Carames | Luiz  
Felipe Brandão Osório | Márcio Gimene de Oliveira | Marcos Costa Lima | Margarita  
Oliveira | Nicholas Miller Trebat | Ricardo Bielschowsky | Tiago Nasser Appel

**Produção editorial**

comtatica.com

# sumário

---

OIKOS | Volume 18, n.3 • 2019

**NOTA DO EDITOR** 05

<b>ARTIGOS</b>		
	O pensamento pré-furtadiano sobre o desenvolvimento econômico: Entre o Modernismo da semana de 1920 e a Modernização da Era Vargas André Bojikian Calixtre e Daniela Freddo	06
	Dolarização e Crise no Equador a partir da Hierarquia Monetária Minskyana Ernani Torres	24
	Aspectos históricos e conceituais da dependência tecnológica da América Latina sob o novo neocolonialismo Demétrio Gaspari Cirne de Toledo	41
	Institucionalismo Radical e o pensamento marxiano: uma análise comparativa de seus paradigmas com base em William Dugger Daniel Strauss e Ricardo Dathein	57
	O Belt and Road Initiative e a transição de modelo de desenvolvimento econômico na República Popular da China Fernanda Brandão Martins e Lia Cecilia Baker Fonseca Valls Pereira	73
	O papel do Estado na constituição do sistema nacional e setorial de inovação: o caso do setor farmacêutico na Índia Luiz M. Niemeyer e João Gabriel O. Biggi	86

# summary

---

OIKOS | Volume 18, n.3 • 2019

## EDITOR'S NOTE

05

## ARTICLES

The pre-Furtadian economic development thought:  
between Modernism of the 1920s and Modernization  
of Vargas' Era (1930-1945)

André Bojikian Calixtre e Daniela Freddo

06

Dollarization and Crisis in Ecuador from a  
Minskyian Monetary Hierarchy Perspective

Ernani Torres

24

Historical and conceptual aspects of technological  
dependence in Latin America under new neocolonialism

Demétrio Gaspari Cirne de Toledo

41

Radical Institutionalism and marxian thought: a comparative  
analysis of its paradigms based on William Dugger

Daniel Strauss e Ricardo Dathein

57

The Belt and Road Initiative and the transition of  
development model in the People's Republic of China

Fernanda Brandão Martins e Lia Cecilia Baker Fonseca Valls Pereira

73

The role of the State in the constitution of National and Sectoral  
System of Innovation: the case of India's pharmaceutical sector

Luiz M. Niemeyer e João Gabriel O. Biggi

86

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

A **Oikos** busca trazer e impulsionar debates e reflexões da área de EPI, assim como de áreas conexas que possam contribuir para o seu debate. Portanto, artigos que partem de debates próprios da EPI, ou da Economia, Relações Internacionais, Geopolítica e História, conduzidos e conectados apropriadamente ao debate ou à análise de EPI, são contribuições bem-vindas e publicadas nas suas edições.

Esta edição é composta por artigos que em seu conjunto abrangem a proposta da revista. O artigo de Fernanda Brandão Martins e Lia Valls Pereira busca compreender em que medida a Belt and Road Initiative colabora ou não para a mudança do modelo de desenvolvimento econômico chinês, no sentido de promover o desenvolvimento das províncias interiores do país, impulsionar inovação tecnológica e contribuir para o alcance da segurança energética do país; ao passo que não gera um rompimento brusco com o modelo de desenvolvimento perseguido até o momento baseado em exportações e investimento externo direto. O artigo de Demétrio Cirne de Toledo apresenta aspectos históricos e conceituais para compreender as relações entre desenvolvimento, dependência tecnológica e novo neocolonialismo na América Latina, concluindo ainda com uma discussão sobre as possibilidades de superação da dependência tecnológica. O artigo de André Calixtre e Daniela Freddo explora a riqueza do pensamento econômico brasileiro no período da primeira metade do século XX, chamado pelos autores de pré-furtadiano, apontando-o como constituidor das bases para o Nacional Desenvolvimentismo e marcado pela contribuição do pensamento social da “Geração de 1930”. O artigo de Daniel Strauss e Ricardo Dathein formula uma revisão de debates sobre os pontos de semelhanças e diferenças entre os paradigmas do Institucionalismo Radical e do pensamento marxiano, com a finalidade de avaliar se realmente são correntes com possibilidade de conciliação programática. O artigo de Ernani Torres analisa a crise do Equador desde um ponto de vista da hierarquia da moeda de Minsky, mostrando que o país se encontra em uma situação de grande fragilidade financeira – Ponzi, na classificação minskyana – e que o atual sistema monetário dolarizado pode vir a ser comprometido pela crise. O artigo de Luiz M. Niemeyer e João Gabriel O. Biggi busca compreender, dentro do arcabouço teórico evolucionário, como se dá a relação entre Sistemas Nacional e Setorial de Inovação e o desenvolvimento do setor farmacêutico da Índia.

Assim, a OIKOS segue suas linha e missão editoriais estabelecidas desde 2015, voltadas à criação e consolidação de um espaço editorial específico para a pesquisa e produção intelectual acadêmica de pesquisadores da área de EPI.

**Boa Leitura!**

*Os Editores*

# O pensamento pré-furtadiano sobre o desenvolvimento econômico: Entre o Modernismo da semana de 1920 e a Modernização da Era Vargas

The pre-Furtadian economic development thought: between Modernism of the 1920s and Modernization of Vargas' Era (1930-1945)

**ANDRÉ BOJIKIAN CALIXTRE** | andre.calixtre@ipea.gov.br

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea e doutorando em Economia pela Universidade de Brasília (ECOPOL/UnB).

**DANIELA FREDDO** | danielafreddo@unb.br

Professora Adjunta do Departamento de Economia da Universidade de Brasília (UnB).

**Recebimento do artigo** Julho de 2019 | **Aceite** Setembro de 2019

**Resumo** Propõe-se no artigo explorar a riqueza do pensamento econômico brasileiro da primeira metade do século XX, que será chamado por período pré-furtadiano em homenagem a Celso Furtado e a publicação do “Formação Econômica do Brasil”, de 1959. Neste período, constituem-se as bases para o Nacional Desenvolvimentismo, que foi marcado pela contribuição do pensamento social da “Geração de 1930” na ruptura com o determinismo e o pensamento eugenista, pavimentando a via teórica para o debate moderno em economia no Brasil. O embate entre liberais e desenvolvimentistas foi aos poucos se construindo como divisões entre uma teoria econômica convencional aplicada ao Brasil e o embrião do que se consolidaria como Estruturalismo latino-americano em sua variação brasileira, cuja formação foi contígua ao processo histórico de desenvolvimento do país. Até a década de 1960, o debate teórico estava incrustado à prática da política econômica, logo os confrontos teóricos foram essencialmente batalhas entre formuladores/executores de políticas econômicas, nas quais algumas controvérsias serão analisadas neste artigo. **Palavras-Chave** Formação do Pensamento Econômico Brasileiro; Liberalismo e Desenvolvimentismo; República Velha; Modernismo.

**Abstract** We propose in this paper to explore the richness of what we classify as “pre-Furtadian” Brazilian economic thought in the 20th Century’s first half. In this period, occurred the basis of economic development thinking that will flourish in the 1960s and 1970s, after Celso Furtado’s classic “Economic Formation of Brazil”, published in 1959. The clash between liberals and developmentalists was gradually being constructed as divisions between conventional economic theory applied to Brazil and a particular Latin American structuralist school. However, this was not a predominantly academic dispute and it mixed with the country’s historical development process. Thus, the theoretical debate was embedded in practicing of economic policy. All of the theoretical confrontations held in Brazil until the 1960s were essentially debates between formulators or executors economic policies. We explore in this paper some important Brazilian controversies on this subject at the pre-Furtadian period. **Keywords** Formation of Brazilian Economic Thought; Liberalism and Developmentalism; Old Republic; Modernism.

## Introdução

No estudo da História do Pensamento Econômico Brasileiro, existe um grande componente de contemporaneidade. Apesar do intenso desenvolvimento da teoria econômica desde a publicação d'*A Riqueza das Nações* por Adam Smith em 1776, são raros os momentos em que a disciplina embrionária dos países em processo de industrialização originário e retardatário desembocaria nos debates brasileiros, mesmo após a Independência. Ainda no período colonial, no entanto, a formação do pensamento econômico iniciada por Smith foi intensamente estudada por homens do Estado português já no último terço do século XVIII, em especial D. Rodrigo de Souza Coutinho, Conde de Linhares, durante suas viagens a Turim, onde tomou contato com as reformas do período da Ilustração e com o exemplar recém lançado d'*A Riqueza das Nações* (Aidar, 2019, p.142).

No final do século XVIII, formou-se, por meio do movimento memorialista da Academia das Ciências de Lisboa, uma geração de homens de Estado luso-brasileiros simpáticos à Ilustração. Estão entre os principais que publicaram suas memórias econômicas, durante o período de 1789 a 1815: José Bonifácio de Andrada, que produziu estudo sobre as atividades pesqueiras na colônia; José Joaquim de Azeredo Coutinho, que produziu estudo sobre o preço do açúcar; além do próprio Linhares, autor de uma interpretação razoavelmente inspirada em Smith, ou seja, anti-mercantilista, denominado “Discurso sobre a verdadeira influência das minas dos metais preciosos na indústria das nações que as possuem, e especialmente da portuguesa (1789)” (Idem, p.143).

Um pouco à frente, a publicação do primeiro estudo de economia política no Brasil será realizada por José da Silva Lisboa, Visconde de Cairú, entre 1819/20, diante da perplexidade que as revoluções abolicionistas tomavam curso no Novo Mundo, particularmente São Domingos (Haiti) (Idem, p.148). De modo geral, esse período embrionário do pensamento econômico brasileiro primeiramente pouco havia de pensamento nacional por razões óbvias, mas, acima de tudo, estava marcado pela dificuldade em libertar-se das amarras mercantilistas que o Antigo Regime insistia em reproduzir, cuja dramaticidade colonial brasileira era dada pela permanência do regime escravista e os acordos de proibição de manufaturas na colônia desde o final do período pombalino.

Ainda que sob a égide da defesa do escravismo, as contribuições de Cairú e da geração de Coimbra serão fundamentais para o primeiro movimento industrialista da recém-nação brasileira, iniciado pelo período Alves Branco (1844), em que houve intenso debate sobre políticas de proteção nacional e de incentivos à industrialização interna. O protecionismo, no entanto, mostrou-se, por si mesmo, insuficiente para romper o imenso passado colonial e agroexportador brasileiro, dando vazão ao surgimento de um movimento industrialista, a partir de 1870, centrado nas figuras de Antonio Felício dos Santos, Rui Barbosa, Vieira Souto e Roberto Simonsen (Gimene, 2003). Novamente, a sombra escravista do iluminismo (Novais, 1995) dificultava qualquer solução estrutural ao debate econômico, ainda que tivesse produzido figuras industrialistas emblemáticas como Irineu Evangelista de Souza, Visconde de Mauá. No fundo, o caminho urbano-industrial para o Brasil era necessariamente um caminho abolicionista, e isso significava o fim da principal, senão a única, instituição nacional realmente existente no país e capaz de manter unidas regiões completamente díspares em seus interesses econômicos, porém todas elas comprometidas com a manutenção do regime escravista.

O processo de construção de um debate tipicamente econômico no Brasil tem seus primeiros sinais concretos somente no final do século XIX, com o fim do Império, o fim do escravismo, e a experiência republicana. Destaca-se neste período a publicação do livro *A Década Republicana*, de Visconde de Ouro Preto, em 1899, e os debates entre Rui Barbosa e Joaquim Murinho sobre os determinantes e origens da crise do Encilhamento, registrados nos Relatórios do Ministro da Fazenda durante as primeiras décadas da República Velha. Nesse período entre o final do século XIX até 1920, o debate econômico estava profundamente subordinado a uma proto-discussão monetária, que vai da aplicação genérica ou não da Teoria Quantitativa da Moeda a esparsos debates sobre abertura ou proteção comercial em contraponto a políticas de indução à indústria nacional, tomando o termo “indústria” por seu significado antigo, que abrangia todo processo produtivo por manufatura, inclusive algumas atividades agrícolas. De todo modo, a herança maior que esse período trará do século XIX é o embate em torno do industrialismo como estratégia crucial à sobrevivência de uma sociedade agrário-exportadora em crise, que há menos de uma geração finalmente aboliu o trabalho escravo em um processo marcado por dúvidas e inconsistências.

Pouco ou quase nenhuma semelhança desse debate embrionário de economia foi transmitido para a geração que se seguiu à Semana de Arte Moderna de 1920 e ao processo intenso de fundação do pensamento social brasileiro que Antonio Candido nomeou “geração de 1930”. Essa geração viveu a intensa revolução do Modernismo nas artes e no pensamento social brasileiro e foi a protagonista intelectual das frustrações com a experiência de Modernização promovida pela Era Vargas, em especial os rumos tomados após a decretação do Estado Novo, em 1937. No entanto, nas contribuições seminais de Gilberto Freyre, Sergio Buarque de Holanda e Caio Prado Jr – para mencionar os escritos apenas sobre pensamento social brasileiro –, a teoria econômica está em segundo plano, com exceção de Caio Prado, que utiliza mais evidentemente a teoria econômica marxista em sua historiografia. Não poderia ser diferente, pois o objetivo principal da “geração de 1930” estava associado a uma questão que precedia o debate econômico, cuja superação será o ponto de partida do debate econômico nos anos 1950, especialmente para Furtado: a ruptura com o eugenismo e com o determinismo geográfico. Este tema será discutido adiante no artigo.

Até autores como Bielschowsky (1988) e Fonseca (2014) definirem a década de 1930 como o início do “ciclo ideológico do desenvolvimentismo”, a passagem de duas décadas foi necessária para a consolidação da teoria econômica brasileira em termos modernos, i.e, liberto das externalidades provocadas pelo eugenismo e pelo racismo determinista. Sequer uma História do Pensamento Econômico Brasileiro nesse período, que pode ser compreendido pela Revolução Modernista de 1920 até criação da Revista Brasileira de Economia, pelos liberais Arizio de Viana e Eugênio Gu-din no começo da década de 1950, passando pela criação do estruturalista Clube dos Economistas (1955) e a publicação da primeira obra organizada de interpretação em economia brasileira, a *Formação Econômica do Brasil*, de Celso Furtado, em 1959. Diferentemente do debate da República Velha, marcado pela monotonia dos debates centrados em políticas econômicas e defesas oficiais em memoriais de governo, a crise cultural da República Velha, com o advento do Modernismo, irradiou-se para o pensamento econômico brasileiro e constituiu uma nova base de partida do pensamento sobre desenvolvimento econômico que florescerá na década de 1950 em diante.

Neste trabalho, objetiva-se desenvolver os condicionantes teóricos e metodológicos do pensamento social brasileiro travado entre 1920 e 1959 que formam o ponto de partida para o debate econômico moderno no Brasil, em especial atenção à obra de Sergio Buarque de Holanda.

Esse espaço de tempo será denominado período pré-furtadiano do pensamento econômico brasileiro por uma questão referencial, e entendido como parte de uma Pré-História do Pensamento Econômico do país, pois os condicionantes modernos do debate teórico de economia não estavam explicitados na época e só seriam introduzidos organizadamente após a obra de Celso Furtado.

Não há interesse no artigo, no entanto, de estabelecer uma periodização particular da história do pensamento econômico brasileiro com recorte em 1959, mas de apenas confirmar o ano como uma referência para a passagem de um período embrionário para outro formativo do pensamento econômico, cujo marco é a prevalência da abordagem do desenvolvimento sobre a abordagem das técnicas de gestão econômica. A contribuição de Furtado no “Formação...” foi decisiva pela forma como esta organizou o debate interno que se celebrava entre a corrente liberal capitaneada pela Comissão Mista Brasil-EUA e a corrente estruturalista liderada pelo Grupo Misto BNDE-CEPAL, onde Furtado participou. Esse marco não apenas é reconhecido pela corrente estruturalista que floresceu como escola latino-americana nos anos 1950 em diante no Brasil, mas também por economistas liberais insuspeitos, entendida – junto com a honrosa exceção dos anos 1940 de “Formação do Brasil Contemporâneo” de Caio Prado Jr – como “fonte básica de interpretação e reinterpretação do desenvolvimento socioeconômico brasileiro” (Ekerman, 1989, p. 117).

## 1. As ausências do debate econômico entre a República Velha e o início da Era Vargas

O debate econômico da primeira metade do século XX no Brasil pode ser caracterizado pela abordagem pragmática em detrimento da discussão teórica. Evidentemente, os atores que se envolviam na política econômica do país seguiam escolas teóricas mais ou menos definidas, mas é importante salientar a ausência de uma discussão puramente técnica ou mesmo metodológica das ciências econômicas, pelo menos até a criação da Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas do Rio de Janeiro (FCEARJ) em 1938, por Eugênio Gudín e Octávio de Gouveia Bulhões, incorporada em 1946 à antiga Universidade do Brasil (atual Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ). Outro fator relevante que mudou o paradigma das discussões econômicas foi a criação das revistas *Conjuntura Econômica* e *Revista Brasileira de Economia*, ambas em 1947, pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) do Rio de Janeiro. Essas iniciativas estruturaram o caminho teórico liberal do estudo da economia, que se confrontará com o caminho teórico nacional-desenvolvimentista, este liderado por Celso Furtado e a criação do Clube dos Economistas e da *Revista Econômica Brasileira* em 1955, conforme recentemente analisado por (Andrada; Boianovsky e Cabello, 2018).

O embate entre liberais e desenvolvimentistas foi aos poucos se construindo como divisões entre uma teoria econômica convencional aplicada ao Brasil e um escola latino-americana particular, mas isso misturava-se ao processo histórico de desenvolvimento do país, e não se tratou de disputas predominantemente acadêmicas. É por isso que o estudo da História do Pensamento Econômico do Brasil está umbilicalmente ligado à observação de sua Formação Histórica Econômica, o que não é um procedimento metodológico comum no estudo das escolas de pen-

samento econômico no mundo desenvolvido. Pois, o debate teórico estava incrustado à prática da política econômica, e não por menos todos os confrontos teóricos que tivemos até a década de 1960 foram essencialmente batalhas entre formuladores/executores de políticas econômicas, como o próprio Furtado, Bulhões, Gudin, Roberto Simonsen, Roberto Campos e, na raiz histórica desse embate, o triângulo Visconde de Ouro Preto, Ruy Barbosa e Joaquim Murinho.

Primeiramente, o debate embrionário de economia no Brasil que acabava de realizar um salto estrutural definitivo e súbito a uma economia capitalista moderna, com a abolição do trabalho escravo e o processo de assalariamento vertiginoso que se instaurou ao fim do Império. Na figura de dois antagonísticos agentes públicos, Barbosa e Murinho, o argumento geral de incapacitação (ou não) do povo brasileiro para a vida urbano-industrial também moveu os corações e as mentes do debate econômico da República Velha ao redor do Encilhamento. Os pontos centrais da disputa estavam concentrados nas gestões do Ministério da Fazenda durante dois períodos: o mandato (1889-1891) de Ruy Barbosa e, dez anos depois, o mandato (1898-1902) de Joaquim Murinho. De um lado, a postura pré-desenvolvimentista de Ruy Barbosa que, consciente da questão fiscal trazida pela demanda reprimida na nova República Velha, no entanto, entende que:

“...governos revolucionários não são, não podem ser governos econômicos. Entre as instituições que desabam e as instituições que se planejam, o terreno de transição, semeado de ruínas e esperanças ele ameaças e reivindicações, franqueia campo vasto e indefinido à luta de forças contraditórias, contra as quais uma comissão revolucionária não poderia, ainda com qualidades heróicas, traçar aos seus atos orientação reta, segura e persistente.” (Barbosa, 1891, p. 11, trazido para o português contemporâneo)

O conceito de “governo econômico” de Barbosa é em sentido literal, trata da higidez fiscal do Estado, ou melhor, da incapacidade de mantê-la diante de uma mudança tão forte do regime, após a queda do Império e a ascensão das forças oligárquicas. O ponto maior era o processo de assalariamento da economia pós-escravista, cuja demanda por moeda cresceu vertiginosamente e não havia instituições bancárias aptas à nova condição estrutural da economia. O debate econômico tinha componente exclusivamente prático: organizar as dívidas contraídas pelo Império (eram duas principais, a da Independência e a da Guerra do Paraguai), cuja impossibilidade de pagamento levou à saída do país do Padrão Ouro e à ruptura com a *City* londrina; e criar um caminho monetário que equacionasse o assalariamento, ampliando as mudanças iniciadas pelo último Ministro da Fazenda do Império, o Visconde de Ouro Preto, que permitiu que os bancos regionais emitissem a própria moeda.

No campo diametralmente oposto, Joaquim Murinho, crítico feroz da postura de Barbosa, declara em tom pré-liberal, no bojo de suas políticas de recondução do Brasil ao Padrão Ouro, que será concretizada pelo *Funding Loan* de 1898, alguns meses antes de Murinho assumir seu gabinete na Fazenda:

“Estudado o mecanismo pelo qual as emissões desvalorizaram a nossa circulação, não é difícil compreender-se como por um mecanismo semelhante desvalorizaram a nossa produção. A pseudo abundância de capitais

por elas produzida promoveu a criação de um sem número de indústrias e desenvolveu de modo extraordinário a atividade agrícola. Como todo o desenvolvimento precipitado, ele se fez sem ordem, sem calma necessária ao estudo, sem estudo indispensável à previsão. Daí o estabelecimento de indústrias artificiais e a organização agrícola para produção exagerada do café, os dois fatores da desvalorização da nossa produção.

O emprego de capitães e operários em indústrias artificiais representa um verdadeiro esbanjamento da fortuna nacional. A renda dos produtos dessas indústrias só se faz afastando-se artificialmente do mercado produtos similares estrangeiros. O custo de produção nessas indústrias, sendo muito alto em relação ao dos que nos veem do exterior, eleva, por meio de taxas ultra-protetionistas nas tarifas da Alfândega, o preço dos produtos estrangeiros, criando assim um mercado falso, em que os produtos internos vencem na concorrência os produtos do exterior. Todo consumidor é, pois, lesado, e a diferença entre o que ele paga pelos objetos nesse regime e o que pagaria em um regime livre representa um imposto que lhe é arrancado para manutenção daquelas indústrias.” (Murtinho, 1899, p. 15, trazido para o português contemporâneo)

A postura de Murtinho corrobora as teses liberais misturadas ao darwinismo social característico do pensamento positivista da época. Murtinho foi ministro de Manuel Ferraz de Campos Sales, ou Campos Sales (1898-1902), único presidente natural de Campinas/SP, que, não obstante, no auge da produção cafeeira da região, executou as dívidas dos pequenos e médios cafeicultores, levando a maior parte do sistema de produção cafeeiro à falência. Os efeitos da política de Murtinho e Campos Sales foram a retração do ciclo expansivo do café para o interior de São Paulo, e um brutal processo de concentração fundiário subsequente. A ideia é essencialmente quantitativista: os efeitos produzidos pelo aumento da moeda-papel em títulos bancários, sem referência metálica, nada mais são que movimentos monetários, cujo rebatimento real é nulo, corrigido apenas pelos preços. A rigidez do acordo do *Funding Loan*, que hipotecou as alfândegas nacionais em garantia e exigiu que o Brasil depositasse, em três bancos ingleses, a mesma quantia em papel moeda nacional referente ao valor do empréstimo em libras, mostra a determinação “pré-monetarista” do Governo Campos Sales. Mas essa ideia liberal permaneceu em disputa na República Velha, afinal, as necessidades dadas pelo assalariamento de uma economia pós-escravista colocava desafios teóricos impossíveis de serem solucionados pela recém-nascida *Economics*. Nas palavras de Ruy Barbosa:

“Foi entre essas perplexidades e sob o aguilhão desses perigos, que recorri à única salvação possível em semelhante conjuntura: assentar, como os Estados Unidos tinham feito, em circunstâncias análogas e sob a força de iguais necessidades, a garantia do meio circulante sob os títulos da dívida nacional. Indigitada pela malevolência e pela má fé de uma reação furiosa e insensata como um sistema de monopólios fatais à liberdade do trabalho e à indústria nacional, essa instituição não tardou em se recomendar, pela experiência imediata dos seus efeitos, às simpatias de todas as classes la-

boriosas, como o maior acelerador, que jamais se concebeu neste país, da prosperidade do trabalho, como o maior difusor de credito, o mais enérgico propulsor do nosso movimento industrial, a que veio imprimir inaudita atividade. Caluniada pelas más paixões da política e do interesse particular como uma organização de condescendências e favores privilegiados, acabou por descobrir severidade tamanha no seu mecanismo, tão diminuta soma de compensações, como ramo de comércio, para o capital-empregado na sua exploração, que todos os bancos de emissão sobre apólices solicitaram a troca dessa faculdade na de emitir sobre ouro.” (Barbosa; 1891; pp. 32, 33)

A referência a este debate clássico entre Barbosa e Murinho, e a crítica de Ouro Preto a ambos, levou à construção de um senso-comum na interpretação da história econômica brasileira, pela ótica da ortodoxia: que o ajuste austero e liberal de Murinho – recuperando a “boa teoria”, sempre metalista, em detrimento ao papelismo desenvolvimentista de Ruy Barbosa – criou as condições para o crescimento econômico subsequente; o ajuste de Campos Sales para o crescimento de Rodrigues Alves e o período de auge da República Velha, que vai até 1913<sup>1</sup>. A centralidade do debate entre “boa” e “má” teoria econômica ainda não estava pronta para ser identificada, pois restava nascer a escola que centralizou os esforços para compreender a superação de uma condição do desenvolvimento não-prevista nem pela economia política clássica, tampouco pela nova *Economics*. O progressivo avanço das estruturas de Estado garantidoras do desenvolvimento, especialmente após a Revolução de 1930, foi o fermento de uma escola única de pensamento econômico brasileira, posto que muito associada, pela ortodoxia, como “má” teoria pela ortodoxia.

## 2. O período pré-furtadiano, a contribuição do Modernismo para a formação da escola latino-americana e a saída para uma teoria do subdesenvolvimento

O período pré-furtadiano está primeiramente marcado por uma grande ausência: a ausência do estruturalismo e sua maior herança intelectual, que é a problemática do subdesenvolvimento. A problemática do subdesenvolvimento constitui-se no método de interrogação da história da periferia do sistema capitalista que reproduz e difunde padrões desiguais de difusão do progresso técnico, que, por sua vez, traduzem-se em padrões distintos de estruturas socioeconômicas reprodutoras desta desigualdade originária. Essa tradição aparece globalmente nos escritos de Raul Prebisch, em 1948, na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), e será apropriada pelo estruturalismo de Celso Furtado.

Segundo o verbete da *New Palgrave Dictionary of Economics*, o estruturalismo originou-se nas ciências lingüísticas, proposto pela obra de Saussure e cujo termo foi cunhado por Jakob-

---

1 (Fritsch, 1989)

son em 1929, na Escola de Praga de Linguística. É a escola de pensamento seguida por autores como Althusser, Barthes, Derrida, Godelier e Lacan (Blankenburg, Palma e Tagenna, 2008). Constitui-se de três pilares: a *metodologia* da totalização, em que se prioriza a relação dos elementos na estrutura; a *epistemologia* da penetração sobre a aparência, em que o real mecanismo de funcionamento dos entes encontra-se “escondido”, portanto se trata de uma corrente anti-fenomenológica e anti-empiricista; e a *ontologia* das causas e condicionantes da Ação (*Agency*), dadas pela estrutura.

A formação do estruturalismo embarca na economia por meio de François Perroux (Sorbonne), em especial pelos conceitos de dominação econômica entre países e a análise do sistema econômico no espaço e no tempo. Boianovsky (2008) pontua claramente a relação entre Perroux e Celso Furtado durante a formação doutoral deste na Sorbonne entre os anos de 1948. Furtado levará consigo as teses seminais de Perroux para sua interpretação do histórico-estruturalismo, do mesmo modo que estas ideias influenciarão decisivamente a constituição intelectual da Cepal, especialmente nos debates sobre a natureza estrutural da inflação nos anos 1950.

Por seu pioneirismo algumas décadas antes, a experiência do modernismo e da necessidade de interpretação dos países latino-americanos pela ótica da especificidade radical de sua formação colonial dentro de uma expansão do ocidente *ainda por ser criado* antecipa diversos aspectos teóricos do estruturalismo. No pensamento pré-furtadiano de 1920-59, a constituição de sociedades expandidas pelo ocidente criou uma nova matriz civilizacional, dotada de um modo social de vida particular que se misturou estruturalmente à história do ocidente. No entanto, a ênfase dada à condição colonial, apesar de constituir-se na linha geral do desenvolvimento capitalista periférico, ignorou a possibilidade real de existirem múltiplos caminhos civilizacionais, independentemente de realizarem-se ou não os pré-requisitos da civilização ocidental. A especificidade radical da formação do sujeito habitante dessas sociedades expandidas pelo ocidente pode ser observada com mais vigor nos autores originários desse pensamento sobre o subdesenvolvimento, durante o final da década de 1920 e por toda a década de 1930.

A consolidação de uma teoria do subdesenvolvimento teve origem em uma pergunta anterior, formulada pelos pioneiros da interpretação do Brasil no auge da experiência do modernismo. *Por que somos o que somos?* – essa pergunta foi feita, com uma incomum lucidez, por Sergio Buarque de Holanda, então um jovem historiador que, com a experiência adquirida aos 20 anos com a Semana de Arte Moderna de 1922, escreveu, durante sua estadia na Alemanha, entre 1928 e 1931, um manuscrito intitulado “Teoria da América” – segundo entrevista publicada na *Hispanic American Historical Review*, em 1982 (Martins, 2009, p. 198) –, do qual alguns capítulos transformaram-se num dos mais importantes ensaios sobre a formação brasileira, a obra “Raízes do Brasil”, publicada em 1936.

A principal resposta intelectual que Buarque de Holanda, e a maioria dos modernistas, buscava era um duplo movimento: primeiro, combater a hegemonia determinista vigente no pensamento social do final do século XIX ao começo do XX, em especial as teses higienistas e eugenistas que fundamentavam a escola médica<sup>2</sup> de Silvio Romero, Nina Rodrigues e Araripe Júnior, ou da historiografia de Oliveira Viana; segundo, estabelecer as bases cognitivas da formação nacional a partir da especificidade e autenticidade do povo brasileiro, buscando nos

---

1 Para uma apresentação contemporânea da escola médica dos fins do século XIX no Brasil, ver (Silveira, 2016).

defeitos apontados pela hegemonia determinista as forças definidoras do povo brasileiro como uma entidade própria. Para os eugenistas, em especial Oliveira Vianna (1923), o povo brasileiro era teoricamente inexistente, por não se encaixar nos conceitos positivos herdados pela raça ariana, e somente a “arianização” da população brasileira poderia abrir caminho a uma civilização nos trópicos. A inexistência de um “povo” como entidade política autorizaria a intervenção do Estado na criação deste corpo ausente, nisso reside um dos amálgamas mais importantes de estruturação do Estado Novo durante os tempos duros da Era Vargas.

Neste período crucial da formação do Brasil, a opção industrialista e a construção política do nacional-desenvolvimentismo apoiaram-se na promessa de que a condição agrário-escravista representava o passado bárbaro que deveria ser negado pela aceleração do modo urbano-industrial de vida na década de 1930. O Modernismo da década de 1920, fundamental ao pensamento de Buarque de Holanda e afirmador da identidade cordial antropofágica, crítico do Brasil romântico e racista, deu lugar à, para estes artistas e intelectuais, confusa e (muitas vezes) frustrante modernização do Estado Novo. Ainda que tenha germinado a geração de 1930, no dizer de Antonio Cândido, um dos grandes intérpretes do Brasil, o modernismo pode ser visto, sob a ótica da formação nacional, como um pico das contradições entre o dilema de superar a dualidade arcaico-moderno sob a mutualidade entre *capitalismo tardio* e *Homem Cordial* ou explodir as bases coloniais por uma industrialização completa da sociedade, na qual a lógica da acumulação encarregar-se-ia de extirpar as raízes cordiais do Brasil arcaico. Podemos observar, sobre o Modernismo, a aceitação sem reservas do *Homem Cordial* no excerto do *Manifesto Antropofágico* de Oswald de Andrade, a ponto de a identidade nacional reivindicar-se como parte indissociável da história universal do homem, sem a qual o moderno ocidental (graças a seu espectro no outro ocidente) sequer teria existido:

“Queremos a Revolução Caraíba. Maior que a Revolução Francesa. A unificação de todas as revoltas eficazes na direção do homem. Sem nós a Europa não teria sequer a sua pobre declaração dos direitos do homem.”. (Andrade, 1928, p. 4).

Antes de ser uma exacerbação sem limites da especificidade brasileira, o que se observava no Modernismo era uma disputa profundamente civilizatória do papel do Brasil no Mundo, como se o país estivesse prenhe de uma Revolução “maior que a Francesa”, portanto um processo de gerasse, por si mesmo, uma ruptura histórica e a criação de uma nova sociedade e de um novo homem. O espírito da década de 1930 “contaminou” a interpretação do Brasil pela obsessão em demonstrar sua especificidade em relação ao mundo, rompendo inclusive com as teses deterministas e racistas do pensamento social construído desde o final do Império.

Raízes do Brasil é o nascimento consciente do “Homem Cordial” em 1936, e confunde-se com a construção nacionalista desenvolvimentista, antes da formação do estruturalismo latino-americano. A obra e sua proposta analítica revolucionaram o pensamento social brasileiro tanto quanto o modernismo a literatura, e sobre as mesmas bases: a identidade brasileira é agora síntese original da tropicalização da Europa, não como elemento negativo e degenerativo, mas sim como positivo e organizativo. Neste novo campo gravitacional da intelectualidade, fundamentada na contradição entre moderno e arcaico, foi possível a formulação de uma teoria da história não

-evolucionista, em que o sentido da nação estaria incognoscível ao destino moderno da Europa, antes sendo uma variação oculta dele, somente atingível por nossas forças: simboliza-se, portanto, o desenvolvimento nacional como “uma coisa só”, por tentativa industrializante alternativa ao receituário do mundo moderno. A implicação imediata desse raciocínio é questionar a teoria econômica recebida pelo Centro, mas isso não foi uma tarefa somente realizada pelo Brasil.

A passagem, no entanto, da revolução da Geração de 1930 do pensamento social para o pensamento econômico vai levar quase duas décadas. Primeiramente, a própria experimentação do Estado Novo, a criação de instituições modernas de promoção do desenvolvimento industrial pela Era Vargas, e a evolução das relações entre Brasil e Estados Unidos durante a II Guerra Mundial e o imediato Pós-Guerra mudarão o substrato acadêmico da economia no país, saindo da discussão prioritariamente pragmática para os primeiros debates essencialmente teóricos sobre desenvolvimento e crescimento. Nesse período, o mal-estar da “boa” teoria ortodoxa estava dado, em especial pelo florescimento da revolução keynesiana nos países centrais e a certeza, no Brasil, de que a industrialização era um caminho possível, ainda que dita impossível pela teoria convencional.

Após o debate entre Ruy Barbosa e Joaquim Murinho, o próximo embate econômico, este bastante conhecido, foi travado entre o patrono da economia liberal brasileira Eugênio Gudín e o industrialista Roberto Simonsen, entre os anos 1944 e 1945, conhecido como “a Controvérsia do Planejamento”<sup>3</sup>. Apesar de as bases econômicas terem avançado para o esforço de introdução da grande indústria nacional e, portanto, se tratar de uma sociedade radicalmente distinta da do final do século XIX, os termos do debate guardam enorme semelhança com a controvérsia do Encilhamento, em especial sobre as posições teóricas dos debatedores. Gudín, como Murinho, era um cético da capacidade de o Brasil trilhar destino distinto do que estava definido pela “boa” teoria. Simonsen, como Barbosa, arriscava romper as amarras do passado que impedem o futuro industrial do Brasil, o único futuro possível como nação. O debate foi travado no âmbito da Comissão de Planejamento Econômico, poderoso órgão do Conselho de Defesa Nacional do Governo Vargas. O pano de fundo do debate era o relatório da Missão Cooke (1943), um dos filhos das comissões mistas entre Brasil e Estados Unidos, que trazia como principal recomendação a industrialização (centrado no investimento em infraestrutura) do Brasil como única forma de superar o atraso econômico. Porém, é inegável que a profundidade teórica desse debate foi finalmente explicitada pelos autores na controvérsia de 1944/45, o que no debate da República Velha estava absolutamente implícito qualquer formulação metodológica ou epistemológica sobre economia.

Interessante notar que vem de Eugênio Gudín a melhor definição teórica do mal-estar que assombrava o pensamento econômico da época. Ao condenar veementemente o “fracasso do *New Deal*” americano e como o planejamento, como ação do Estado em oposição à liberdade de Mercado distorce as potencialidades reais das economias, com resultados desastrosos, Gudín também fez uma excepcional digressão teórica de seu tempo, sobre a contribuição de Keynes:

“A principal diferença entre estes modernos economistas e os clássicos (Ricardo, Stuart Mill, Thiinen, J. B. Say etc.) é que estes últimos partiam da hipótese de uma ordem econômica estacionária, ou de ritmo uniforme em seu crescimento. É possível que esse estado estacionário, imaginado

---

3 As contribuições estão reunidas em (IPEA, 2010).

pelos clássicos, chegue um dia a ser realidade, mas esse dia, se vier, ainda está muito longe. No pensamento dos clássicos, o progresso econômico, isto é, a transição de uma economia de expansão para a economia estacionária da maturidade se processaria suavemente e sem dificuldade, “através do ajustamento automático dos preços”. À medida que os investimentos declinassem, o consumo aumentaria e não haveria problema. A situação seria sempre de “emprego total”. Julgavam os clássicos que à medida que os investimentos declinassem, a redução da procura de fundos para investimento faria baixar a taxa de juros do dinheiro, destruindo o estímulo para economizar e canalizando os recursos para as despesas de consumo. A obra dos chamados “neoclássicos, especialmente dos austríacos sobre a Teoria do Valor, o juro, o marginalismo”, foi valiosa pela luz que projetou sobre certos fenômenos, mas não alterou, em sua essência, a visão dos clássicos sobre o panorama econômico.

A verdadeira revolução do pensamento econômico consistiu na introdução da teoria dos ciclos de prosperidade e depressão, mostrando que o ajustamento automático, que os clássicos pressupunham, não se realizava, porque a taxa de juros do dinheiro não funcionava como eles imaginavam (mesmo que ela fosse zero, sempre haveria economias se a renda nacional fosse elevada), porque a propensão a economizar é menos função da taxa de juros do que do vulto da renda nacional e da propensão à liquidez, e ainda porque, na realidade, o sistema de preços sofre uma série de impactos das instituições, dos hábitos e do comportamento social.” (IPEA, 2010, p 89)

Mas o problema do desenvolvimento nacional tardio não encontrava resposta na revolução keynesiana dos países centrais. Enquanto estes desenvolviam Estados de bem-estar social no pós-guerra, impulsionado pelo novo sistema orientado pelo dólar, por instituições macroeconômicas garantidoras do pleno-emprego e pelo plano Marshall de reconstrução, o discurso dos modelos clássicos econômicos encobria o segredo da sociedade salarial na armadilha da Teoria das Vantagens Comparativas, de David Ricardo. De um lado, países da periferia que ousassem romper com a armadilha ricardiana tinham que enfrentar rupturas profundas nos regimes que sustentavam as pós-colônias, e seus exemplos radicais foram raros, o mais importante deles Cuba (1959). De outro lado, no interior da teoria ortodoxa, a publicação do artigo seminal de W.A. Lewis (1954).

O clássico artigo de 1954 inicia-se com uma provocação: (i) que a teoria neoclássica do desenvolvimento (antecipando em dois anos Solow) jamais debruçou-se sobre os países em desenvolvimento, onde a existência de um setor cuja produtividade do trabalho seria desprezível e, portanto, haveria uma oferta ilimitada de mão-de-obra pronta a ser absorvida pelo setor moderno; (ii) que esse processo de absorção cria fontes de aumento da produtividade não previstas pelo modelo neoclássico; e (iii) que a revolução keynesiana tinha sido incapaz de compreender esse fenômeno de curto prazo, logo recorrer a ela seria inútil para reconectar a teoria do longo prazo do crescimento à existência de oferta ilimitada de mão-de-obra. O tema central é a “pergunta clássica”, como ocorre o desenvolvimento se o estoque de trabalho é ilimitado ao nível do salário de subsistência. A resposta dos clássicos estava na acumulação de capital, que foi esquecida

pelos neoclássicos ao eliminar a questão do estoque ilimitado de mão de obra. Com isso, a teoria neoclássica perdeu a capacidade de explicar o fenômeno do crescimento econômico, e Lewis pretende restabelecer o caminho neste artigo.

O argumento é suficientemente conhecido. Nos países em desenvolvimento, o setor de subsistência é abundante, tanto no campo quanto nas cidades, e reproduz a vida material sem praticamente nenhuma presença de capital. A produtividade do trabalho é próxima de zero. Nesta economia, a introdução de capital, ou seja, de formas modernas de produção que levem ao aumento da acumulação de capital é um processo necessariamente desbalanceado de crescimento, pois o setor de subsistência impede que os salários acompanhem o aumento da produtividade. Portanto, numa economia com estoque ilimitado de mão-de-obra, a acumulação de capital tem caminho livre para crescimento, inclusive na apropriação relativa da renda, como em termos absolutos, até o ponto em que o setor de subsistência seja plenamente convertido em setor moderno, e assim a passagem desse “ponto de Lewis” devolveria a economia para sua “condição neoclássica” dada pelo modelo neoclássico, a ser proposto por Solow.

Mas o que seria o setor de subsistência? Para Lewis (1954, p. 141), é claro que este setor é “tipicamente” capitalista, portanto, exclui-se o “setor arcaico” dos países periféricos<sup>4</sup>. As frentes de trabalho tradicional da África e boa parte dos setores populares da América Latina, segundo Lewis, estão de fora do conceito do setor de subsistência. Implicitamente, o critério para a existência do setor lewisiano divide-se em dois: de um lado, a baixa produtividade; mas, de outro, é necessário assalariamento. Portanto, são os países asiáticos os “tipos ideais” do modelo de Lewis, pois, nestes, imensos contingentes de trabalhadores encontravam-se plenamente assalariados sem, no entanto apresentar produtividade do trabalho relevante. É o caso do Japão para o período do artigo e, como será exposto adiante, será o caso emblemático da Coreia do Sul para os tempos atuais.

O modelo lewisiano, como exposto pelo próprio autor, não conseguia explicar satisfatoriamente a sina latino-americana. Essa indisponibilidade do mercado de subsistência latino-americano – que Lewis vai se referir à ausência de força de trabalho masculina – é um dos fatores de maior confusão na aplicação contemporânea de Lewis ao caso latino-americano. Sem formar o colchão protetor da acumulação de capital, a introdução de forças modernas com o mercado de subsistência travado leva a explosões de desigualdade e a processos de ruptura interna e estagnação.

A saída metodológica para a América Latina precisava de uma interpretação histórico-estrutural, uma revolução teórica para romper a ilusão ricardiana e recolocar a possibilidade de acessar a riqueza das nações desde a periferia, revolução essa que já estava em curso desde os fins da década de 1930 nos debates nascente dos países da região, mas que tomou forma mundial no ano de 1948, com a fundação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e a posterior publicação do artigo seminal de Raúl Prebisch (1948), rompendo com a teoria

---

4 Boianovsky explica que, para Lewis, o setor agrário não assalariado (equivalente à ideia sociológica de setor arcaico) seria capaz de gerar excedente de mão de obra e constituir um estoque de trabalho para o setor moderno, mesmo diante da escassez de trabalho no setor de subsistência, típico de países que passaram por fortes períodos de escravidão, como a América Latina. A condição para que isso acontecesse, no entanto, é a concentração da propriedade fundiária como fonte de geração de excedente de trabalho. (Boianovsky, 2019, pp 28-33). A questão é exatamente esta: a introdução da concentração da propriedade em grande medida inviabiliza o mecanismo “normal” de transição do setor de subsistência para o setor capitalista de Lewis, e coloca uma barreira à ultrapassagem do Ponto de Lewis. Sem o esgotamento natural da força de trabalho no setor de subsistência, a economia pode estancar o processo de crescimento antes de atravessar o ponto de chegada do mundo moderno, inclusive retrocedendo para trás do momento em que o processo de crescimento se iniciou. Essa “economia política” da mudança estrutural não está em Lewis e será um dos pontos altos do debate da escola latino-americana nos anos 1970, diante das experiências industrialistas ditatoriais que se disseminaram na região.

tradicional do desenvolvimento e estabelecendo as bases da problemática do subdesenvolvimento e do pensamento estruturalista latino-americano.

Segundo Furtado (2000), o processo histórico de difusão do progresso tecnológico manifesta padrões distintos entre países de alta produtividade social (centro) e de baixa produtividade (periferia). A estrutura do primeiro, na qual se origina o progresso técnico, absorve e difunde o aumento da produtividade para o conjunto da sua sociedade, uma vez que a escassez de mão de obra e o aumento real da renda permitem ganhos de escala crescentes ao incremento da produtividade do capital, pois o mercado de consumo é compatível com a acumulação de capital. Esse progresso técnico, no entanto, reproduz-se desigualmente ao difundir-se para os países periféricos, marcados pela baixa produtividade social, pelas estruturas pós-coloniais mimetistas dos padrões de consumo metropolitanos e pela abundância relativa de mão-de-obra. Como a periferia é incapaz de incorporar, de imediato, a estrutura produtiva do centro, esta viabiliza sua inserção no sistema pelo consumo dos produtos de alta intensidade de capital, concentrando-o nos grupos dominantes da sociedade. O acesso concentrador da periferia ao sistema-mundo foi denominado por Furtado como *modernização dos padrões de consumo*.<sup>5</sup>

O salto metodológico do estruturalismo, que diferencia a escola latino-americana de todas as outras escolas do pensamento econômico, foi a incorporação das noções de processo sincrônico e diacrônico propostas para a linguística de Sausurre e traduzidas para a historiografia por F. Braudel e para a antropologia por C. Lévi-Strauss. Segundo Boianovsky (2015), o domínio do estruturalismo francês no debate dos anos 1950 e 60 estimulará o contato intelectual de Furtado com estes autores. A incorporação da análise sincrônica (a história em movimento, ou as regularidades no processo de mudança) e diacrônica (o movimento da história, ou o processo de mudança das regularidades) foi fundamental à visão histórica do processo de desenvolvimento nacional, este que impõe necessidades específicas e saídas originais.

O subdesenvolvimento, como algo permanentemente distinto do desenvolvimento, avança nessa *modernização* à medida que concentra os recursos excedentes da sociedade para o consumo dos produtos metropolitanos, estabelecendo uma demanda constante por estas mercadorias. Ao cessarem os fluxos internacionais que permitiram a troca de bens agrícolas, típicos do subdesenvolvimento, por bens manufaturados da modernização, dá-se lugar à (difícil) via nacional de substituir os importados de alta produtividade do capital em meio à estrutura do subdesenvolvimento. O caminho da industrialização eleva o nível da *modernização* e capitaliza-se na concentração e restrição dos mercados a uma minoria social, o que impactará, por sua vez, num foco de instabilidade da industrialização do mundo subdesenvolvido: os “*reflexos negativos na produtividade industrial*” (Furtado, 1972, p.11). As condições débeis do mercado, ao incorporar o padrão industrial sem transformar sua estrutura produtiva, imporão à grande indústria instalada restrições estruturais ao crescimento econômico; o avanço da acumulação concentradora e *modernizadora* levaria a economia a um nível “sub-ótimo” de bem-estar se comparado ao dos países centrais. As deficiências no consumo ampliado dos bens industriais impediriam a reprodução do próprio sistema, da própria concentração:

---

5 “... o progresso tecnológico serviu muito mais para modernizar os hábitos de consumo do que para transformar os processos produtivos.” (Furtado, 1972, p.11).

“... na medida em que o consumo da minoria de altas rendas deve acompanhar a evolução do consumo dos grupos de rendas médias e altas de países muito mais ricos (...) os limitados recursos disponíveis para investimento tenderão a ser absorvidos na diversificação do consumo da referida minoria, em prejuízo do referido processo de difusão.” (Idem, p. 31).

Essa economia política é tributária do trabalho seminal de Paul Baran (1952), que argumentou à época, com uma dose de fatalismo, sobre o caráter anti-progressista das classes médias dos países subdesenvolvidos, em oposição ao observado nos países industrializados. O estado de permanente reprodução de grandes desigualdades leva à negação da dimensão do planejamento econômico, colocando os agentes e a economia em permanente estado de *Carpe Diem* (Baran, 1952, p. 78). Para o autor, América Latina, Ásia e África estariam condenados a esse círculo vicioso do atraso provocado pela baixa taxa de acumulação, classe média comprimida em pouco espaço distributivo e estrutura pós-colonial de sociedade. A ruptura viria com uma atuação do Estado que extrapolasse a simples estratégia de acumulação e atingisse o modo de vida pós-colonial, transformando as estruturas mantenedoras de privilégios no interior das classes médias antiprogressistas em direção à progressividade. Esta é uma proposta de incomum genialidade, especialmente se considerada o período em que ela foi formulada, cujo encaminhamento teórico ficou adormecido pelo pensamento estruturalista, com exceção das discussões sobre cultura e desenvolvimento de Furtado. De todo modo, o assunto da economia política da transformação social aparece como um fato exógeno ao sistema que, no entanto, sem ele as distintas trajetórias do desenvolvimento do mundo periférico nas décadas seguintes fazem pouco sentido.

É importante retomar a discussão de que as teorias estruturalistas do subdesenvolvimento mantinham ao longo das décadas de 1950, 1960 e 1970, um intenso debate sobre a capacidade inclusiva do capitalismo periférico em relação ao contingente marginalizado pela difusão desigual do progresso técnico oriundo da industrialização. Nessa perspectiva, a sociedade periférica estaria representada por uma descontinuidade na participação no processo de produção da riqueza capitalista, em que o capital manteria um pequeno setor dinâmico das relações capital e trabalho, compreendido da burguesia até o exército industrial de reserva na classe trabalhadora, ou seja, a parcela da população desempregada que, por estarem imediatamente aptos a assumir postos dos trabalhadores empregados, contribuem dinamicamente para o processo de formação de preços do trabalho, da mais-valia, dos lucros e dos preços gerais da economia capitalista. A parcela da classe trabalhadora além do exército de reserva participa marginalmente da estrutura de acumulação anterior nas principais formas: (i) pressionando nas fronteiras do exército de reserva, como subproletariado desempregado, porém inapto ao exercício das funções do trabalho específico daquela categoria, exercendo funções no pequeno comércio de rua, nos empregos esporádicos de baixíssima qualificação e nas formas familiares ou cooperativas de produção urbana; (ii) mantendo-se nos bolsões de subsistência, apartado da economia monetária, nos praticamente mesmos pressupostos de reprodução agrária do mundo colonial; (iii) marginalizado de fato das estruturas oficiais, no crime pequeno, na mendicância, em uma situação de miséria absoluta e, o que é mais importante, sem nenhuma função social aparente.

Essa interpretação da “marginalidade estrutural” buscava lidar com as determinações de uma economia segmentada e antagonizada pelo arcaico e o moderno, como na interpretação

da teoria cepalina do subdesenvolvimento; ou de uma subordinação dependente do setor marginalizado para a reprodução do setor integrado, como na teoria da dependência<sup>6</sup>. Mas não se propunha compreender o fenômeno da marginalidade estrutural, inclusive a própria semântica do termo restringe isto de princípio, como parte integrante da dinâmica capitalista, integrante do processo desigual de difusão do sistema de acumulação entre países e da especificidade do capitalismo periférico. Os modos de reprodução ditos marginais, quando olhados de perto, não se distinguem na natureza da acumulação, na necessidade de moeda como referência de valor, na existência de exploração do trabalho, na mercantilização das relações sociais, exceção de setores que se mantiveram intactos pela difusão do capital desde a sua primeira onda, alheias, portanto, à universalização ocidental e reproduzindo-se segundo as tradições. A marginalidade estrutural que aparenta ser a característica marcante do capitalismo periférico está dinamicamente integrada ao sistema de acumulação, porém a um modo de vida distinto da integração majoritária pela qual as economias centrais operaram sua transição capitalista.

O problema que se buscou levantar aqui tenta dialogar com as vertentes clássicas do estruturalismo latino-americano e sua variação moderna de uma teoria da desigualdade tecnológica. Não resolve a questão maior desse debate, explicitada acima, sobre a dualidade versus mutualidade entre arcaico e moderno, e por isso sobre o mecanismo de transição estrutural do subdesenvolvimento para o desenvolvimento. A questão que se buscou mostrar é como a marginalidade estrutural da sociedade e economia periféricas precisa de um cálculo de forças políticas que sustentem, por um período minimamente suficiente, políticas de transformação estrutural, sem que a sociedade reaja para manter o *status quo* do subdesenvolvimento.

## Considerações Finais: a travessia do Modernismo para o Estruturalismo Latino-Americano

O desenvolvimento da escola latino-americana é tributário do Modernismo? Essa é uma pergunta que estrutura o pensamento econômico do Brasil e da América Latina para além dos economistas que nele contribuíram. Pelo debate da República Velha, observa-se que dificilmente os atores envolvidos nos temas do Encilhamento poderiam destruir suas condições de homens históricos e elaborar uma análise não-determinista dos processos econômicos. O eugenismo e higienismo eram a grande regra de conduta intelectual da segunda metade do século XIX até o começo do XX. Nos tempos atuais, os autores que discutiram sobre o destino das nações subdesenvolvidas são muitas vezes classificados como racistas, mas isso advém da incapacidade cognitiva do tempo histórico em perceber a dinâmica própria do subdesenvolvimento, sequer o subdesenvolvimento como uma categoria analítica em si.

É nesse sentido que opera a ruptura do Modernismo no estado das coisas. Sem o determinismo e sem um evolucionismo automático do homem, no sentido literal, o movimento da semana de 1920 no Brasil foi fundamental para romper o paradigma científico que amarrava as

---

6 Para uma leitura desse debate predecessor, ver (Cardoso e Faletto, 1970); (Kowarick, 1977), entre outros.

interpretações e visões de mundo da época, e a obra de Sergio Buarque de Holanda nesse processo de ruptura foi crucial durante a década de 1930. No centro do debate estava a noção de papel do *homo sociologicus* (Dahrendorf, 1964) criado pela permanência da escravidão em meio a um império liberal. Na primeira edição de *Raízes do Brasil* (Holanda, 1936) as referências a um processo civilizatório particular promovido pela colonização, com dinâmica própria e não apenas redutível à questão do atraso nas “etapas do desenvolvimento” (Rostow, 1960) continuam o fenômeno de um tipo ideal bastante distinto do *homo economicus* ocidental, mas ainda sim um homem definido pelas categorias modernas do trabalho, como entendido pelos clássicos.

Em outra obra monumental de Holanda, já no limiar da publicação de *Formação Econômica do Brasil* por Furtado, o historiador define o significado profundo da colonização, que marca o espaço intelectual em que pulsa a escola latino-americana: a descoberta do paraíso por corpos e mentes do Antigo Regime que, simultaneamente, foi explorado pelos mesmos corpos e mentes da Era Moderna (Holanda, 1958). As “visões do paraíso” mostram um ocidente ainda em formação que, no final do século XV, encontra o Novo Mundo movido pelos mitos e superstições da sociedade encantada da Idade Média, e a passagem das trevas para a iluminação operada no Centro ao final do século XVII em diante somente foi possível por esse desencantamento nas colônias: a escravização do bom selvagem, a destruição do paraíso pela exploração colonial.

Quando se observa o debate seguinte da controvérsia do planejamento, as diferenças teóricas são evidentes. Já na década de 1940 o cenário intelectual mudou radicalmente, com a retração franca do determinismo das escolas de pensamento dominantes no país. Essa retração pode ser sentida nos discursos de Gudin e Simonsen, muito mais centrados nas questões objetivas econômicas e menos nas deficiências do homem brasileiro em relação à natureza do homem esperada pelo Ocidente. Ademais, é interessante notar como o debate determinista promovido pelos “arianistas” na sociologia de Oliveira Vianna pouco ou nenhuma influência tiveram no nascente debate econômico entre liberalismo e desenvolvimentismo, mesmo entendendo as reservas que os defensores do primeiro campo de estratégia econômica tinham sobre a viabilidade histórica de uma estratégia econômica de “ruptura com o passado”, ou seja, a industrialização como mudança de parâmetros dados pelas vantagens comparativas de uma economia agrário-exportadora. O discurso dos defensores do liberalismo à época pré-furtadiana estava muito mais associado ao modelo ricardiano de comércio que à “maldição” trazida pela vida tropical, esta muito cara ao pensamento social pré-Semana de 1920.

No entanto, a ruptura com o determinismo eugenista, o centro do debate do Modernismo com a escola médica, alimentou a segunda força deste debate pré-furtadiano e estabeleceu as bases para o florescimento de uma interpretação genuinamente própria do desenvolvimento: a teoria do subdesenvolvimento da escola estruturalista latino-americana e suas variantes, entre elas a teoria da dependência. Na década de 1950, já consolidado o novo paradigma, com a industrialização pesada do Brasil em curso e as experiências contraditórias da modernização encetadas pela Era Vargas, Furtado foi poupado do trabalho de discutir com a escola determinista dentro de seu terreno teórico, podendo refutá-las na integralidade, assim como o faz no clássico “*Formação Econômica do Brasil*”. O que é considerado a mais importante obra de pensamento econômico brasileiro - e não se coloca dúvidas sobre isso - é herdeiro de uma batalha anterior no pensamento social: a batalha pela significação do destino nacional.

## Referências

- AIDAR, Bruno. Pensar a riqueza do Brasil colonial: das descrições à economia política. In: COSENTINO, Daniel; GAMBI, Thiago. (Org.). *História do pensamento econômico: pensamento econômico brasileiro*. Niterói; São Paulo: Eduff; Hucitec, 2019. p. 135-162.
- ANDRADA, A. F. S; Boianovsky, M.; Cabello, A. F.. O Clube de Economistas e a Revista Econômica Brasileira (1955-1964): Um Episódio na História do Desenvolvimentismo Nacionalista no Brasil. In *Revista Estudos Econômicos*, São Paulo, vol.48 n.4, p. 721-756, out.-dez. 2018.
- ANDRADE, Oswald de. Manifesto Antropófago. In *Revista de Antropofagia*, ano 1, n. 01, maio 1928. Disponível em <http://www.brasiliana.usp.br/>
- BARAN, P. On the Political Economy of Backwardness. In *The Manchester School* v. 20 ed 1. 1952. pp 66-84.
- BARBOSA, Ruy. Relatório do Ministério da Fazenda. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional. 1891.
- BLANKENBURG, S.; Palma, J.G.; Tagenna, F. Structuralism. In *New Palgrave Dictionary of Economics*. Macmillian. 2008. V.8. pp. 69-74
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro. Ipea/Inpes. 1988.
- BOIANOVSKY, M. Furtado, Celso (1920-2004). In *New Palgrave Dictionary of Economics*. Macmillian. 2008. V.3. pp 517-521.
- \_\_\_\_\_. Arthur Lewis and the classical foundation of development economic. In *Research in the History of Economic Thought and Methodology*, vol. 37, 2019 (escrito em Março de 2018).
- \_\_\_\_\_. Between Lévi-Strauss and Braudel: Furtado and the historical-structural method in Latin American political economy. *Journal os Economic Methodology*. v. 22. n.4. pp. 413-438. 2015.
- CARDOSO, F.H; Faletto, Enzo. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina: Ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.
- DAHRENDORF, Ralf. *Homo sociologicus*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1969.
- EKERMAN, Raul. A comunidade de economistas do Brasil: dos anos 50 aos dias de hoje. In: *Revista Brasileira de Economia* 43(2): 113-138.1989.
- FONSECA, P. C. D. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In Calixtre, A. B., Biancareli, A. M; Cintra, M. A. M. *Presente e Futuro do Desenvolvimento*. Brasília: Ipea. 2014. Cap 1.
- FRITSCH, W. Apogeu e crise na Primeira República (1900-1930). In Abreu, M. P. *A Ordem do Progresso: 100 anos de Política Econômica Republicana*. Rio de Janeiro: Ed. Campos. 1989. Cap 2.
- FURTADO, Celso. *Análise do Modelo Brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra S.A. 1972.
- \_\_\_\_\_. Desenvolvimento e Subdesenvolvimento. In Bielschowsky, Ricardo (org.). *Cinquenta anos de pensamento da CEPAL*. Santiago: CEPAL. 2000. V. I. pp. 239-262.
- GIMENE, Márcio. O movimento industrialista brasileiro como projeto de nação. In *Revista OIKOS*, volume 2, número 1. Rio de Janeiro. 2003.
- HOLANDA, S. B. de. *Raízes do Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1936.
- \_\_\_\_\_. *Visão do paraíso – os motivos edênicos no descobrimento e colonização do Brasil*. Rio

- de Janeiro: Olympio, 1958.
- IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *A controvérsia do planejamento na economia brasileira*; coletânea da polêmica Simonsen x Gudin, desencadeada com as primeiras propostas formais de planejamento da economia brasileira ao final do Estado Novo/ Roberto Cochrane Simonsen, Eugenio Gudin. Rio de Janeiro: Ipea, 2010. 3ª ed.
- KOWARICK, Lúcio. Capitalismo e Marginalidade na América Latina. col. *Estudos Latinoamericanos*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. 2ª ed.
- LEWIS, W. A. *Economic Development with unlimited supplies of labour*. Manchester School 22. 1954. pp 39-91.
- MARTINS, Renato (Org.). *Sérgio Buarque de Holanda: encontros*. Rio de Janeiro, Azougue, 2009.
- MURTINHO, Joaquim. *Introdução ao Relatório do Ministro*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional. 1899.
- NOVAIS, Fernando. *Portugal e Brasil na crise do antigo sistema colonial (1777-1808)*. São Paulo: Hucitec, 1995. Prebisch, R. *The economic development of Latin America and its principal problems*. CEPAL. 1948.
- ROSTOW, R. *The stages of economic growth: a non-communist manifesto*. Cambridge University Press. 1960.
- SILVEIRA, Éder da. *A Cura da Raça - eugenia e higienismo no discurso médico sul-rio-grandense nas primeiras décadas do século XX*. Porto Alegre: Editora da UFCSPA. 2016.
- VIANNA, Oliveira. *A Evolução do Povo Brasileiro*. Brasileira. 1923.

# Dolarização e Crise no Equador a partir da Hierarquia Monetária Minskyana<sup>1</sup>

## Dollarization and Crisis in Ecuador from a Minskyian Monetary Hierarchy Perspective

**ERNANI TORRES** | ernanit@hotmail.com

Professor do Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional (PEPI) e Pesquisador do Grupo do Setor Elétrico da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

**Recebimento do artigo** Agosto de 2019 | **Aceite** Novembro de 2019

**Resumo** O Equador adotou desde 2000 um sistema monetário rígido em que sua moeda nacional foi substituída pelo dólar americano. Esse mecanismo conseguiu estabilizar a economia e permitiu um rápido crescimento, acompanhado da incorporação ao mercado de camadas sociais mais pobres. Esse modelo vem atravessando uma crise que se agravou entre 2017 e 2019. No início desse último ano, o governo do Equador firmou um acordo com o Fundo Monetário Internacional e vem realizando ajustes para reduzir o elevado déficit fiscal. Entretanto, em outubro, o forte aumento nos preços dos combustíveis, gerou uma revolta social que levou o governo a recuar. Esse texto tem por objetivo analisar a crise do Equador desde um ponto de vista da hierarquia da moeda de Minsky. O resultado mostra que o problema equatoriano é grave, que o país se encontra em uma situação de grande fragilidade financeira – Ponzi, na classificação minskyana – e que o atual sistema monetário dolarizado pode vir a ser comprometido pela crise. **Palavras-Chave** Equador, Minsky, Hierarquia de Moedas e Sistema Monetário Dolarizado.

**Abstract** Ecuador has adopted a rigid monetary system since 2000 when the US dollar replaced its national currency. This mechanism was able to stabilize the economy and allowed a rapid growth and the incorporation by the market of some of the poorer social groups, previously excluded. This model is undergoing a crisis that worsened between 2017 and 2019. Earlier this year, the government of Ecuador signed an agreement with the International Monetary Fund, which requires important fiscal adjustments to reduce the large deficit. However, in October, the sharp rise in fuel prices generated a social upheaval that led the government to retreat. This text aims to analyze the Ecuadorian crisis from a Minskyian point of view, based on this author's hierarchy of money. The result shows that the Ecuadorian problem is serious, that the country is in a situation of great financial fragility - it is a Ponzi according to the Minskyian classification - and that the dollarized monetary system may be compromised by the crisis. **Keywords** Ecuador, Minsky, Hierarchy of Money and Dollarized Monetary System.

---

<sup>1</sup> Uma primeira versão desse texto foi apresentada no Seminário Internacional de Geopolítica e Economia Política Internacional, realizado pelo Instituto de Altos Estudos Nacionais do Equador em 11 de setembro de 2018 na cidade de Quito.

## 1. Introdução

No dia 2 de outubro de 2019, o presidente do Equador firmou um decreto eliminando os subsídios aos combustíveis no país. Essa medida provocou um aumento de 123% no preço da gasolina. A forte reação popular levou o governo a revogar a medida doze dias depois, em uma tentativa de acalmar os protestos, que chegaram a levar o governo a transferir a capital do país, de Quito para Guayaquil. Era mais uma medida frustrada de ajuste fiscal com o objetivo de conseguir uma sobrevida ao seu sistema monetário dolarizado.

Esse mecanismo foi instalado no início de 2000, quando o Equador adotou o dólar americano como sua única moeda de curso legal. O antigo numerário nacional – o sucre – foi abolido poucos meses depois. Foi uma opção radical de dolarização. Na América Latina, somente o Panamá e El Salvador, economias de menor porte, possuem um regime monetário semelhante.

Na maioria dos outros países da região que também seguem algum tipo de dolarização, a moeda americana coexiste lado a lado com uma unidade nacional, dividindo algumas ou até mesmo todas as suas funções. Essa convivência pode ser administrada tanto por meio de um regime de taxas de câmbio fixas (Antilhas Holandesas e Argentina, até 2001) quanto flutuantes (Peru e Bolívia).

A manutenção de duas moedas convivendo em uma mesma economia – uma estrangeira e outra nacional – exacerba a importância da taxa de câmbio para a estabilidade macroeconômica do país. Frente à existência de plena liberdade de escolha pelos entes privados entre duas unidades de conta qualitativamente distintas, o aumento da incerteza ou a perspectiva de uma crise leva empresas e famílias a optarem por se livrar da “moeda ruim” em troca da “boa”, ou seja, por substituir a moeda nacional pela estrangeira. Trata-se de um dilema conhecido há muito tempo na teoria econômica como Lei de Gresham (GIFEN, 1891).

A adoção do dinheiro estrangeiro, como único de curso legal em um país, elimina a possibilidade de se verificar uma tensão cambial, uma vez que, a taxa de câmbio não existe mais e, portanto, não pode mais ser desvalorizada. Entretanto, mesmo em uma situação de dolarização radical, como a equatoriana, continua existindo uma forma de moeda nacional, só que na forma de depósitos à vista de bancos equatorianos e de contas reservas no banco central, apesar de denominados na unidade de conta americana. Por esse motivo, em um momento de crise, os detentores de ativos financeiros no Equador também continuam sujeitos à Lei de Gresham, que se manifestará de forma diferente. Será através de uma maior demanda por papel moeda americano e por depósitos no exterior em substituição aos ativos financeiros e depósitos à vista emitidos no Equador. Numa situação como essa, o sistema bancário local poderá entrar em colapso a menos que o governo reative controles de câmbio, que de alguma forma suspendam a paridade ou, até mesmo, recrie uma nova moeda local.

A escala de uma fuga desse tipo pode colocar em risco a capacidade de os bancos locais – mesmo com apoio do banco central e do Tesouro Nacional – conseguirem sustentar a conversão ao par – taxa de 1 para 1 – de seus depósitos à vista em moeda americana, levando o sistema de bancos e de pagamentos doméstico ao colapso. Problema semelhante surgiu na Grécia e em Chipre, frente à escassez de euros nos mercados locais, com a crise de 2012 e 2013. A resposta desses países foi a reintrodução por algum tempo de controles de capital (DARVAS et alii, 2015). A alternativa evitada foi a de instituir uma nova moeda nacional e converter forçadamente todos os depósitos e obrigações financeiras constituídos no país para a nova unidade.

A plena dolarização no Equador não foi uma decisão tomada intempestivamente. Pelo contrário, foi o resultado de um longo período de instabilidade macroeconômica e de alta inflação, que desaguou em uma grave crise bancária. O início desse processo disruptivo coincidiu com mudança no sistema monetário internacional, que deixou de se basear em taxas fixas de câmbio, que vigorou entre 1945 e 1971, para operar, desde então, com taxas flutuantes.

Durante o sistema de Bretton Woods (1945-71), a inflação no Equador apresentou taxas relativamente baixas, principalmente se comparadas aos níveis verificados em outros países latino-americanos, como o Brasil e a Argentina. No entanto, a partir do início da década de 1970, a escalada de preços equatoriana atingiu percentuais cada vez mais elevados que quase ultrapassaram a barreira dos três dígitos no final dos anos 1990 (PAREDES, 2017). Trata-se de uma longa e dolorosa trajetória de integração do Equador à nova ordem financeira internacional, agora baseada em taxas de câmbio flexíveis e na liberalização das contas de capital. Esse fenômeno não foi, no entanto, algo que se circunscreveu à economia local. Pelo contrário se estendeu a outros países da América Latina, Ásia e Europa, tanto emergentes quanto centrais<sup>2</sup> (TORRES, 2014).

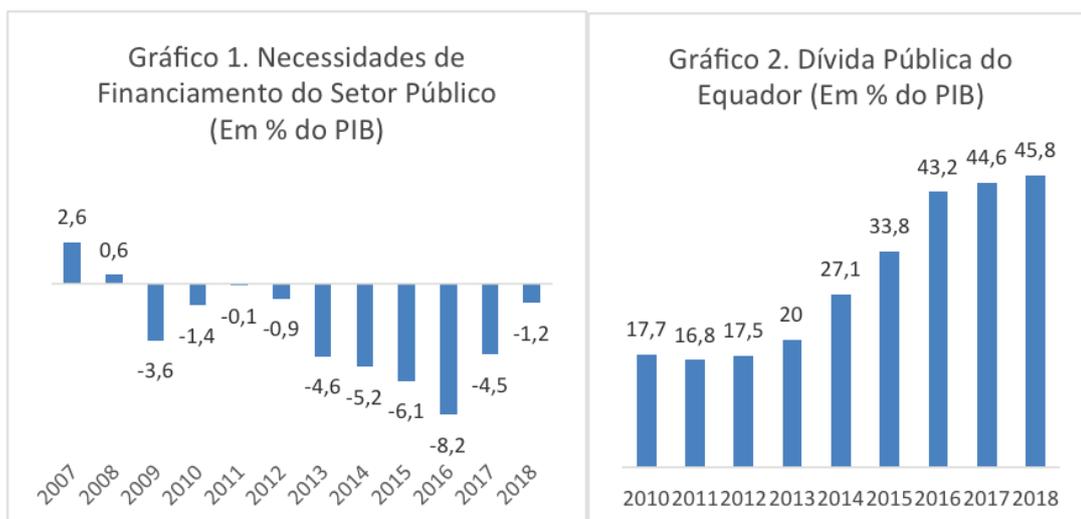
O caminho da dolarização do Equador deu seu primeiro passo no início da década de 1990 com a autorização para os bancos locais emitirem depósitos em moeda estrangeira. Com isso, houve um rápido crescimento por depósitos dolarizados. Em 1996, quase 24% dos depósitos eram denominados na moeda americana. Quando o anúncio da dolarização foi feito em janeiro de 2000, esse percentual superava 58%. Em dezembro do mesmo ano, os depósitos em dólares atingiram mais de 97% do total.

A dolarização plena do Equador persiste há quase duas décadas. Nesse período, a taxa de inflação se manteve em um nível baixo, apesar de ter superado a inflação americana em mais de 40 pontos percentuais (FMI, 2018). O crescimento econômico foi elevado, da ordem de 4% ao ano em média. O déficit comercial entre 2009 e 2017 não chegou a preocupar. Situou-se em 1,8 % do Produto Interno Bruto em média, mas foi acompanhado por um relativo equilíbrio da conta corrente (BANCO MUNDIAL, 2018).

Entretanto, desde 2008, o desequilíbrio das contas fiscais tem se mantido em níveis elevados para um país que adotou um sistema monetário tão rígido. Como se pode ver no Gráfico 1, as necessidades de financiamento do setor público aumentaram de um nível próximo de zero em 2008 para um déficit de 8,2% do PIB em 2016. Isto levou a uma rápida expansão da dívida pública em um curto espaço de tempo, que atingiu 45% do PIB em 2017, contra 20% em 2013 (Gráfico 2). O governo que tomou posse em 2017 vem reduzindo o déficit, mas não conseguiu sustentar o nível crescente de endividamento no mercado doméstico e internacional. As taxas de juros subiram alcançando, em janeiro de 2019, 10,75% ao ano, para títulos públicos de 10 anos, 3 pontos percentuais a mais que um ano antes.

---

2 Ver a experiência da França entre 1981 e 1983, do Japão em 1989- 1994 e Reino Unido em 1992.



Fonte: FMI

Esse processo de deterioração fiscal também comprometeu a capacidade de atuação do banco central de dois modos diferentes. Reduziu o volume de ativos em moeda estrangeira da instituição, que foi obrigada a expandir seus depósitos com base em títulos públicos, e reduziu perigosamente o nível de reservas internacionais, o que forçou o governo do Equador a fazer um acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) no início de 2019. No início de 2019, não fosse pelos recursos desembolsados pelo FMI, as reservas internacionais equatorianas seriam negativas em US\$ 1,7 bilhão (FMI, 2019).

Diante desse cenário, esse artigo tem como objetivo principal analisar a experiência da dolarização do Equador a partir de uma perspectiva minskyana. Para isso, inicialmente apresentaremos as linhas gerais da teoria de Hyman Minsky da fragilidade financeira, para posteriormente desenvolvermos sua visão sobre a moeda e sobre a hierarquia dos sistemas monetários. Na quarta seção, aplicaremos esse referencial ao atual sistema monetário equatoriano. Por fim, seguem-se as conclusões.

## 2. Minsky e a Hipótese da Instabilidade Financeira

Segundo Hyman Minsky<sup>3</sup>, em uma economia de mercado em que existe um sistema financeiro razoavelmente desenvolvido, há uma tendência a que empresas e bancos especulem com seus fluxos de caixa esperados. Assim, são concedidos empréstimos no presente com base em uma expectativa de receitas correntes cada vez mais inseguras para atender ao pagamento de juros e de amortizações no futuro. Desse modo, muitos financiamentos passam

3 Hyman Minsky, economista americano da escola pós-keynesiana, ficou mundialmente conhecido por suas contribuições ao conhecimento das crises financeiras do sistema capitalista. Seu objetivo era explicar porque economias capitalistas avançadas tendem endogenamente à instabilidade financeira e por que, uma situação financeira adversa pode se converter em uma crise de proporções macroeconômicas (Minsky, 1986 e 1992). Essa perspectiva é teoricamente contrária à visão dominante no pensamento econômico tradicional de que os mercados tendem inexoravelmente ao equilíbrio, a menos que sejam impedidos por um choque externo ou por um erro de política econômica.

a ser efetivados mesmo quando a previsão de receitas operacionais líquidas do credor se mostra insuficiente para garantir o pagamento da dívida.

Nesse tipo de operação de crédito já se prevê, portanto, a necessidade de um refinanciamento da dívida antes do prazo final do serviço de dívida. Quando isso acontece, as empresas e seus bancos ficam sujeitos ao risco relacionado às mudanças nas condições de preço e de prazo, que serão oferecidas pelo mercado no momento em que essa renegociação se der no futuro. Quanto mais o quadro de estabilidade financeira de uma economia se prolonga, menor tende a ser a robustez dos balanços das empresas, das famílias e do governo e, conseqüentemente, maiores as chances de que flutuações no nível de atividade se transformem em crises financeiras de porte. Ao mesmo tempo, quanto mais longo o prazo envolvido nessas renegociações, menores são as condições de se estimar os termos dos empréstimos que serão oferecidos.

Do ponto de vista microeconômico, essa degradação nos balanços dos agentes econômicos provoca uma mudança para pior na qualidade do risco financeiro da economia. Para explicar esse fenômeno, Minsky faz uso de uma taxonomia em que esses agentes são divididos em três classes, conforme o nível de risco que apresentam. O primeiro grupo é formado pelas unidades do tipo *hedge*<sup>4</sup> ou robustas. São aquelas que se espera que paguem integralmente o serviço de sua dívida (juros e principal) ao longo de todo o período de pagamento do empréstimo apenas com os fundos provenientes de suas receitas correntes (vendas, salários, aluguéis etc.). Assim, os credores não precisam se preocupar com as flutuações que venham a ocorrer nas condições praticadas pelo sistema financeiro.

O segundo grupo inclui os agentes que estão em uma posição especulativa ou expostos a risco. Essas unidades se encontram em uma posição mais frágil por que suas receitas correntes permitem o pagamento dos juros, mas uma parte das amortizações terão que ser refinanciadas com novos créditos ou com a venda de ativos.

Existem, no entanto, situações em que o descompasso entre as receitas correntes e os pagamentos de dívida são tão elevados que o agente econômico é obrigado a tomar mais empréstimos apenas para manter em dia o pagamento de seus débitos. Isto significa que nem os juros serão integralmente pagos com as receitas correntes e precisarão ser refinanciados junto com as amortizações. Essa unidade passa então a integrar um terceiro grupo de risco, formado pelas Ponzi ou muito fragilizadas. Em condições adversas de mercado, são grandes as possibilidades de agentes do tipo Ponzi não conseguirem sobreviver a uma renegociação.

Para Minsky (1986: 209), “o principal determinante de instabilidade em uma economia é a mistura entre o financiamento *hedge*, especulativo e Ponzi. A existência de uma grande componente de posições financiadas dessas duas (últimas) formas é (condição) necessária para a instabilidade financeira”. Assim, o sistema econômico como um todo se torna mais frágil na medida em que mutuários fragilizados tomam o lugar de devedores menos arriscados. Este processo pode chegar a uma crise financeira. O governo é então forçado a entrar em cena. Bancos e empresas terão que ser resgatados e a arquitetura regulatória será substituída por uma nova, construída, em princípio, a evitar a eclosão de uma nova crise financeira nos moldes da anterior.

---

4 O termo *hedge* não possui uma tradução adequada na língua portuguesa, mas o jargão utilizado no mercado financeiro é “casado”, o que significa que os fluxos de pagamento e indexadores da dívida encontram contrapartida adequada no ativo do empreendimento.

### 3. O Papel da Moeda nas economias modernas desde uma perspectiva minskyana

A moeda é tratada pela literatura econômica de formas diferentes. No pensamento clássico, sua origem está associada à divisão do trabalho e ao escambo. Nesse contexto, a moeda é tão somente um tipo de mercadoria que se destaca das demais na operação das trocas. Apresentaria vantagens pelas características intrínsecas que possui, tais como durabilidade e transferibilidade. Isto as torna naturalmente mais atrativas para desempenhar o papel de meio de troca, ou seja, lhes conferiria a condição de liquidez. Isto, por exemplo, explicaria a preferência pelos metais.

Essa versão, formulada por Adam Smith (1776, pp. 28, 39), encontra forte questionamento por parte de antropólogos e historiadores, simplesmente por não serem encontradas evidências históricas de sociedades primitivas, que tenham se organizado com base no escambo (GRAEBER, 2011; FELIX, 2014).

Em oposição à concepção clássica, existe a perspectiva cartalista que vê a moeda como uma criatura do Estado e não do mercado. No Tratado da Moeda, publicado em 1930, Keynes afirma que:

The State, therefore, comes in first of all as the authority of law which enforces the payment of the thing which corresponds to the name or description in the contracts. But it comes in doubly when, in addition, it claims the right to determine and declare what thing corresponds to the name, and to vary its declaration from time to time - when, that is to say, it claims the right to re-edit the dictionary. This right is claimed by all modern states and has been so claimed for some four thousand years at least. (KEYNES, 2013:4)

O termo cartalismo foi cunhado por Friedrich Knapp (1924), mas a origem desse tipo de visão é mais antiga e pode ser encontrada até mesmo em Adam Smith<sup>5</sup>. De acordo com Knapp, o dinheiro utilizado em um determinado país é fruto da decisão do Estado de aceitar um tipo específico de ativo como meio de pagamento do público para suas obrigações fiscais. Essa especificidade garante a esse ativo uma vantagem de liquidez sobre seus eventuais concorrentes e não deve ser confundida com o curso forçado da moeda estabelecido em lei. Esse mecanismo reforça, mas não determina, o uso da moeda cartalista. O dinheiro não está, assim, limitado a nenhuma das formas concretas em que tem sido representado: mercadoria (metais), fidúcia (papel moeda inconvertível) e depósitos à vista (bancário). Todas podem ser utilizadas, se forem igualmente aceitas pelo Estado como meios de pagamento de tributos.

Keynes ampliou o conceito de Knapp ao apontar que a maior liquidez da moeda está não só relacionada à capacidade de liquidar os impostos, mas também à de pagar dívidas, ou seja, ser a unidade de conta e o meio de pagamento dos contratos. Esses instrumentos de natureza privada criam obrigações de pagamento na moeda do Estado, uma vez que cabe ao Poder Judiciário forçar

---

5 "A prince, who should enact that a certain proportion of his taxes should be paid in a paper money of a certain kind, might thereby give a certain value to this paper money". (SMITH, 1776:556)

um devedor inadimplente a saldar seus débitos. É por esse motivo que Keynes, no trecho transcrito anteriormente, fala não só do poder do Estado de fazer cumprir o “dicionário” (leis de curso forçado), mas também de reescrevê-lo, ou seja, de redefinir compulsoriamente aquilo que é aceito como moeda e, conseqüentemente, mudar unilateralmente a unidade de conta dos contratos.

Do ponto de vista da teoria macroeconômica, há também visões antagônicas sobre o papel da moeda nas economias. Para os quantitativistas clássicos, o dinheiro é neutro, ou seja, é incapaz de afetar variáveis reais, tais como o nível de atividade e o de emprego. O aumento da sua quantidade é a causa única da inflação, que, por sua vez, é sua única consequência. A versão quantitativista friedmaniana aceita que pode haver, no curto prazo, algum efeito passageiro sobre o nível de renda. Entretanto, no longo prazo, a moeda continuaria a ser neutra. Todo o impacto gerado pela variação na quantidade de dinheiro se dissiparia integralmente em variações nos preços (FRIEDMAN, 1973).

Os keynesianos, diferentemente, afirmam que a moeda tem um papel ativo no sistema econômico. Em uma economia moderna, deter saldos monetários ociosos ou inativos<sup>6</sup>

(...) constitui um instrumento de defesa de cada agente econômico frente à incerteza quanto ao comportamento dos demais no futuro [e] deixa, assim, de ser um ativo estéril, como propugnava a teoria quantitativa. Mesmo não rendendo juros, apresenta um prêmio - sua liquidez - que, em um contexto de incerteza, pode ser mais atraente do que um retorno financeiro” (TORRES, 1991:28).

Assim, a moeda, não seria neutra, a menos em situações particulares<sup>7</sup>.

Minsky, apesar de ser um keynesiano, desenvolveu uma linha de análise para o papel da moeda com um foco diferente do perseguido por Keynes. Sua preocupação principal não era, como a de seu mestre, com a determinação do nível de atividade, mas com os determinantes endógenos das crises financeiras que periodicamente abalam as economias.

Para ele, “capitalism is essentially a financial system and the peculiar behavioral attributes of a capitalist economy center around the impact of finance upon system behavior” (MINSKY, 1967:33). Por esse motivo, o foco de sua análise se voltou para o impacto que as entradas e as saídas de recursos monetários (fluxo de caixa) têm sobre o comportamento dos agentes econômicos e “to analyze how financial commitments affect the economy it is necessary to look at economic units in terms of their cash flows” (MINSKY, 1986: 221).

A visão do fluxo de caixa revela que todos os agentes econômicos precisam obedecer a uma norma básica: suas receitas em dinheiro têm, a todo momento que ser iguais ou superiores a suas despesas. A consequência do descumprimento dessa norma para o transgressor é sofrer, por meio de um processo judicial, uma intervenção por parte de seus credores ou simplesmente

6 Saldos inativos são os depósitos à vista (ou aplicações muito líquidas) mantidos pelas empresas e pelas famílias que não estão destinados a despesas previstas em seus fluxos de caixa.

7 Essa exceção seria o caso de uma armadilha da liquidez (*liquidity trap*) em que a taxa de juros chegou a um nível tão baixo que os agentes econômicos acreditam em sua grande maioria que ela deverá subir em breve. Diante disso, eles preferem reter qualquer aumento na oferta de moeda realizado pelo banco central esperando a oportunidade para usar esses fundos no futuro na compra de ativos que venham a render mais. Essa percepção torna a taxa de juros insensível à baixa, neutralizando qualquer efeito que a política expansionista do banco central possa ter sobre as variáveis reais.

ser dissolvido (falência). Trata-se de uma regra que Minsky chamou de *survival constraint* ou “restrição de sobrevivência” (MINSKY, 1954:127)<sup>8</sup>.

Desse ponto de vista, o sistema monetário deve, antes de tudo, ser visto como um mecanismo social que gera um regime disciplinar essencial ao funcionamento de uma economia de mercado. A restrição de sobrevivência (RS) é assim um mecanismo social que coordena a atuação de agentes privados autônomos, que estão sujeitos a erros e à ação da incerteza e, portanto, a ônus (prejuízos) e bônus (lucros).

Por ser uma construção social, a restrição de sobrevivência opera na economia real de várias formas, segundo a posição de cada ator ocupa na hierarquia de um sistema monetário nacional (SMN). A Figura 1 descreve um SMN típico em que existe uma moeda nacional que: desempenha com exclusividade as funções de meio de troca, unidade de conta e reserva de valor; goza de curso forçado; e é emitida por um banco central estatal – a moeda pública – e pelos bancos comerciais – depósitos à vista.

Nesse sistema há quatro níveis de hierarquia. O piso inferior (N1) engloba os Agentes Não-Monetários (ANM), ou seja, as famílias, empresas, entidades públicas e instituições financeiras, à exceção dos bancos comerciais. Esses atores têm em comum o fato de não serem capazes de emitir moeda. O segundo nível (N2) é composto pelos bancos comerciais, ou seja, pelas instituições que emitem depósitos à vista para as ANM. Esses bancos estão sujeitos a uma forma particular de restrição de sobrevivência, operada a partir de um tipo de uma moeda que não emitem, os depósitos à vista no banco central, mas que são obrigados a manter. O papel dos bancos comerciais é assim o de administrar a expansão da oferta de moeda para os agentes de N1 sem comprometer a sua restrição de sobrevivência em N2, que lhes é imposta em reservas pela autoridade monetária. Essa ação flexibilizadora dos bancos afeta a curva de juros do mercado.

**Figura 1: Esquema da Visão Monetária Minskyana para uma Economia Típica**



Fonte: Elaboração do autor

8 Keynes, apesar de não ter se debruçado sobre a moeda como mecanismo de disciplina econômica, identificou a relevância desse tema em diferentes momentos de sua obra. Em seu livro “Tratado sobre a Moeda” de 1930, quando tratou do sistema monetário internacional, apontou que: “[Gold] limits the discretion and fetters the independent action of the government or central bank of any country” (KEYNES, 2013:267). O padrão ouro estabelecia um *survival constraint* para todos os países, inclusive para o emissor da moeda internacional principal, na época, a libra esterlina. Esse mesmo ponto aparece na “Teoria Geral” em 1936, tratou do motivo precaucional de demanda de moeda, que compreende o comando sobre uma quantidade de dinheiro para equilibrar flutuações imprevistas de fluxo de caixa e, com isso, evitar o limite do *survival constraint*.

O terceiro nível (N3) inclui uma única instituição, o banco central emissor da moeda nacional. Esse banco não possui limitação para emitir a moeda do país. Tem uma capacidade quase infinita para flexibilizar a RS das instituições que compõem o N2 – os bancos comerciais – e utiliza essa faculdade para determinar a taxa de juros básica do mercado. Entretanto, os bancos centrais também estão sujeitos a um tipo de RS, só que na moeda estrangeira. Por esse motivo, é o administrador das reservas internacionais da nação. É um ator importante na operação diária do mercado de câmbio, onde tem um papel de intervenção para evitar oscilações indesejadas que possam comprometer o funcionamento dos mercados domésticos, que usam a moeda de sua emissão.

O último nível (N4) da hierarquia do SMN é o da moeda internacional. O fluxo de caixa em dólares de uma nação é formado por operações rotineiras, pulverizadas entre os diferentes agentes econômicos nacionais. Existem as transações comerciais que são fechadas diretamente entre as ANM locais e estrangeiras. Há também as operações financeiras entre, de um lado, as ANMs e os bancos comerciais nacionais e, de outro lado, os financiadores no exterior. Normalmente, esses fluxos não se equilibram. Por esse motivo, os bancos centrais atuam rotineiramente nos mercados de câmbio oferecendo ou adquirindo moeda estrangeira tendo em vista a manutenção de taxas de câmbio fixas ou de bandas no caso de essas taxas serem flutuantes.

Para entender a operação entre os diversos níveis do SMN é preciso, inicialmente, ter presente que os sistemas monetários modernos oferecem dois tipos de instrumentos para que cada agente possa administrar sua respectiva RS. Existem os mecanismos de precaução (MP) e os de flexibilização (MF). Os mecanismos de precaução permitem a circulação entre os agentes de um mesmo nível hierárquico das somas de dinheiro já disponíveis. Essas operações, portanto, não afetam a quantidade de moeda já existente para esses mesmos atores. Incluem-se entre os principais MP: os depósitos à vista mantidos acima das necessidades de seus gastos correntes, a tomada de empréstimos ou a venda de ativos a agentes econômicos do mesmo nível.

Os mecanismos de flexibilização reúnem as operações entre os agentes de um nível da hierarquia e as instituições que estão posicionadas acima. Assim, quando uma ANM recorre a um empréstimo bancário, a quantidade de moeda em N1 aumenta e vice-versa. Do mesmo modo, quando um banco toma um empréstimo junto ao banco central, a quantidade de reservas aumenta e, quando quita, dá-se o inverso. Adicionalmente, se um banco vender um ativo para o banco central – por exemplo, um título de dívida pública em uma operação compromissada – a quantidade de reservas aumenta e vice-versa. Se essa venda ao banco central for feita por uma ANM, o impacto da expansão se dará simultaneamente no Nível 1 e no Nível 2, já que os bancos comerciais sempre servem como intermediários dos depósitos realizados pelo banco central. Todos os MP e MF devem ser considerados como de instrumentos de seguro contra os possíveis danos ocasionados pela efetivação de uma restrição de sobrevivência, tanto no nível individual quanto no coletivo.

Na prática, a ordem de prioridade de mobilização de recursos dos agentes no caso das ANM são as receitas correntes e os empréstimos junto a bancos ou outras instituições. Os demais instrumentos precaucionais são mobilizados apenas em situações emergenciais. O mecanismo de flexibilidade é, assim, acionado rotineiramente, expandindo ou contraindo automaticamente a oferta de moeda, conforme a demanda global dos agentes não monetários.

A capacidade expansiva do sistema de bancos comerciais está, por sua vez, sujeita a sua própria RS. Assim, na medida em que os bancos flexibilizam a restrição de sobrevivência de seus clientes, comprometem seu próprio fluxo de caixa junto ao banco central. Além disso, essas ins-

tuições são obrigadas a garantir a seus depositantes, a qualquer momento, a conversibilidade em papel moeda dos depósitos à vista que emitem. Essa troca precisa sempre ser feita ao par, ou seja, a uma proporção fixa de uma unidade de depósito à vista por uma unidade de papel moeda.

A restrição de sobrevivência dos bancos comerciais permite que o banco central, que é o emissor tanto das reservas bancárias quanto do papel moeda, exerça um grande poder sobre essas instituições. Normalmente, essa atuação se dá através da fixação da taxa de juros básicas do mercado. Entretanto, caso uma instituição bancária, isoladamente, rompa a sua RS – deixando de honrar obrigações na compensação entre bancos em contas de reservas – o banco central se verá diante de um dilema. Poderá preservar a disciplina de mercado e promover a liquidação da instituição inadimplente<sup>9</sup>. Alternativamente, poderá aumentar o volume de reservas e de papel moeda à disposição dos bancos, relaxando assim a pressão sobre o limite de sobrevivência dessas instituições.

Finalmente, as economias nacionais e seus bancos centrais não são, no mundo globalizado atual, entidades autárquicas. Pelo contrário, estão fortemente interligados entre si a partir de uma mesma moeda internacional, emitida pelo sistema monetário nacional dominante, o norte-americano. Desse ponto de vista, todos os países – com exceção dos Estados Unidos<sup>10</sup> – estão sujeitos a uma restrição de sobrevivência na moeda estrangeira.

Os bancos centrais nacionais, a exemplo do que acontece nos níveis hierarquicamente inferiores de um SMN típico, contam com seus próprios mecanismos precaucionais, como suas reservas internacionais e a venda de seus ativos internacionais. Esses mecanismos de liquidez externa serão utilizados sempre que o Banco Central e o Tesouro Nacional não consigam mais recorrer a empréstimos em moeda estrangeira junto a agentes econômicos internacionais – privados, de governos de outros países ou multilaterais. Nesse caso, o governo local estará, do ponto de vista minskyano, em uma posição financeira fragilizada.

Na prática, a flexibilidade na moeda internacional opera por meio de diferentes agentes e mecanismos localizados nos três primeiros níveis de um sistema monetário nacional. Esse serviço de liquidez, por sua vez, está sujeito a um preço, formado pela taxa de câmbio e pela taxa de juros do país na moeda internacional. Esse último componente é composto por uma taxa básica, que corresponde ao risco do país (ou risco do soberano), acrescida, no caso dos demais tomadores que não o Tesouro Nacional, de um custo adicional referente a seu risco específico de crédito.

O sistema monetário internacional atual é formado basicamente por nações que operam com contas de capital abertas utilizando o dólar americano. Assim, todos os agentes domésticos (N1 e N2) podem acessar diretamente financiamentos externos. Cada país, individualmente, funciona como se fosse uma unidade especial do tipo N1 do sistema monetário americano, composta por diferentes agentes que apresentam em comum algumas especificidades de risco, em particular o cambial.

Os bancos locais têm vantagens nessa captação externa sobre os agentes de N1. Normalmente conseguem obter empréstimos em melhores condições por apresentarem um risco menor por serem, a princípio, emissores de depósito à vista na moeda local e, portanto, estarem sujeitos a uma regulação mais estrita e, de modo muitas vezes implícito, a um resgate do governo nacional em uma situação de crise.

9 Nesse caso, poderá se surpreender com uma crise bancária grave tendo em vista a forte integração entre os fluxos de caixa dos bancos. Esse problema foi uma das causas da Crise Financeira Internacional de 2008.

10 Como o dólar cumpre atualmente esse papel, o banco central americano – o Fed – é a única instituição que goza do privilégio de plena imunidade frente à restrição de sobrevivência – e, conseqüentemente, os Estados Unidos.

O governo, através do Tesouro Nacional (incluído no N1 nacional) é normalmente outro ator diferenciado na tomada de recursos externos por seu porte elevado e pelo fato de ser, junto com o banco central (N3), o titular das reservas internacionais do país. Esses fundos são representativos, por causa do tamanho relativo que normalmente têm e são utilizados como mecanismos de estabilização do mercado cambial doméstico.

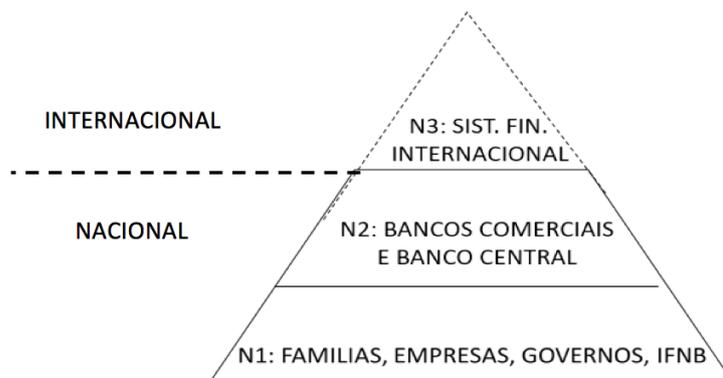
Na prática, as captações de recursos e os pagamentos no exterior são rotineiramente feitas através do mercado privado de dólares, em particular o Euromercado. Essa é a fonte primária de flexibilidade e de disciplina do sistema monetário internacional. Segundo Mehrling (2015:1):

*In effect, deficit countries typically settle daily not with owned reserves but rather with borrowed reserves, reserves borrowed either directly or indirectly from surplus countries in the private international money market. In this way short term capital flows facilitate international commerce, both gross and net, on both capital and trade account.*

O banco central e suas reservas não são importantes nessas transações ordinárias. Seu papel é garantir condições para que o sistema monetário nacional sofra o menor impacto possível de variações intensas e de curto prazo nos fluxos de seu mercado em moeda internacional. No caso do FED, o banco central americano, a situação é diferente. Na prática, não há grandes diferenças entre seu sistema monetário nacional e o internacional. Ambos operam na sua moeda – o dólar – e são muito integrados. Entretanto, como se viu na crise internacional de 2008, o banco central americano se viu obrigado a operar diretamente como banco central do sistema monetário internacional, uma vez que os mecanismos que integravam os bancos americanos aos demais deixaram de operar (TOOZE, 2018).

## 4. Uma visão minskyana do sistema dolarizado equatoriano

O Equador, por causa do tipo de dolarização que adotou, configura, na visão minskiana, um caso particular de sistema monetário nacional. Seu Nível 1 é idêntico ao que existe nos países que utilizam uma moeda própria, uma vez que também é composto pelos mesmo agentes não-monetários: famílias, empresas, entidades governamentais e instituições financeiras não bancárias (Figura 2).

**Figura 2. O Atual Sistema Monetário do Equador**

Fonte: Elaboração do autor

Seu Nível 2, no entanto, apresenta uma grande diferença frente ao exemplo que é ilustrado na Figura 1. Os bancos comerciais continuam presentes, oferecendo depósitos à vista e crédito, flexibilizando o limite da sobrevivência das instituições incluídas no “andar” de baixo (N1). Do mesmo modo, essas instituições estão sujeitas a um *survival constraint* administrado pela autoridade monetária equatoriana, com base nas reservas que detêm junto a ela.

O banco central equatoriano deve também ser visto como uma instituição de Nível 2, com características especiais. É, na prática, um banco público atacadista de grande porte, que atende ao governo e aos bancos comerciais, e que disponibiliza um sistema próprio de liquidação. O sistema monetário nacional do Equador é assim, por causa da dolarização, composto por apenas dois níveis, o N1 e o N2. O Nível 3 é ocupado diretamente pelo sistema financeiro internacional.

Os depósitos à vista dos bancos equatorianos e as contas de reservas que detêm junto ao banco central são moedas bancárias nacionais, denominadas na unidade de conta americana. Não são legalmente dólares americanos, a exemplo dos depósitos criados em outros mercados dolarizados fora dos Estados Unidos, como o Euromercado. Isso limita, mas não elimina de todo a capacidade de o Banco Central do Equador flexibilizar o limite de sobrevivência dos bancos sob sua responsabilidade. A autoridade monetária equatoriana continua podendo criar reservas, sem lastro em moeda estrangeira, simplesmente realizando operações de recompra com títulos públicos do Banco Central ou do Tesouro Nacional, independentemente das operações diretamente envolvendo moeda americana *stricto sensu*.

Entretanto, sua capacidade de flexibilizar está limitada pela obrigação que o regime cambial lhe impõe de converter ao par seu passivo monetário (reservas) em papel moeda dos Estados Unidos ou em depósitos no exterior. Assim, pelo fato de não emitir moeda própria, não detém mais o poder para estender ilimitadamente o *survival constraint* das instituições bancárias em sua jurisdição.

Para reforçar seu caixa em moeda americana *stricto sensu*, o Banco Central dispõe, além de suas reservas internacionais, dos saldos compulsórios e voluntários dos bancos estabelecidos no país e dos recursos do fluxo de caixa e dos saldos do Tesouro Nacional. Adicionalmente, essas instituições podem lançar mão de linhas de liquidez em moeda conversível, passíveis de ser mobilizadas sob demanda. Existem linhas de crédito desse tipo oferecidas por instituições privadas, pelo Fundo Monetário Internacional e por alguns países. Um exemplo recente desses

instrumentos bilaterais entre países são os contratos de empréstimo de liquidez oferecidos pelos bancos chineses a vários governos e grandes empresas latino-americanas.

Assim, o sistema monetário equatoriano, em uma situação de crise grave, tem que se ajustar automaticamente a seu limite de sobrevivência externo. Como não emite moeda própria e, conseqüentemente, não dispõe de uma taxa de câmbio, todo o ajuste ao *survival constraint* será feito sobre os agentes domésticos e, conseqüentemente, sobre o nível de atividade. Não há como amortecer um choque de grandes proporções por meio de uma política monetária doméstica expansiva compensatória e da desvalorização da taxa de câmbio, como no caso dos países que possuem moeda nacional.

O sistema de preços relacionados aos mecanismos de flexibilidade monetária no Equador opera de forma um pouco diferente do que acontece nos demais países. Como inexistente uma taxa de câmbio, toda a pressão, no caso de uma restrição externa, impacta diretamente os mecanismos de flexibilidade entre os Níveis 1 e 2. Em um primeiro momento, as taxas de juros internas deveriam subir para reduzir a pressão da demanda de crédito e de moeda domésticos e aumentar a atratividade dos financiadores estrangeiros.

Entretanto, se esse instrumento se mostrar insuficiente, o resultado será uma desconfiança do mercado com relação à capacidade de os bancos locais e de o Banco Central conseguirem sustentar o regime de dolarização vigente. Essa dúvida se transformará em uma maior demanda por ativos em dólar, que estejam fora da jurisdição equatoriana. Em termos de moeda, haverá uma maior demanda pela conversão de depósitos à vista em papel moeda americano ou em depósitos no exterior. O resultado será uma redução forçada na disponibilidade de moeda doméstica e, por conseguinte, uma eventual tendência de a economia equatoriana ser objeto de um processo de deflação nos preços dos bens, serviços e ativos. No limite, pode haver a necessidade de impor controles de capital, como ocorreu na Grécia e em Chipre em 2013.

A resposta da economia a um ajuste deflacionário dependerá, do ponto de vista minskyano, da composição entre unidades robustas, expostas e frágeis. Nesse grupo se incluem não só as ANMs, mas também aquelas que integram o Nível 2. Se houver uma concentração de agentes *hedge* na economia naquele momento, o impacto deflacionário sobre o nível de atividade e de emprego tende a ser de menor intensidade. Entretanto, no caso de um banco importante ou de uma instituição relevante sistemicamente – uma *Systemically Important Financial Institution (SIFI)* – ser muito afetado, a situação pode levar a uma crise financeira de maiores proporções.

O desencadeador de uma crise financeira pode ser de origem interna ou externa ao sistema monetário equatoriano. Em ambos os casos, o impacto sistêmico do choque irá depender do grau de robustez dos atores domésticos. A presença relevante de agentes em situação muito especulativa ou mesmo Ponzi pode exponenciar o impacto de um problema que anteriormente era visto como algo localizado. Bancos e SIFIS locais são, desse ponto de vista, focos potenciais relevantes de origem ou de propagação de uma crise financeira.

Entretanto, dentre todos os atores domésticos, o agente mais importante financeiramente é o conjunto formado pelo Banco Central do Equador e pelo Tesouro Nacional. Essas instituições têm grande importância macroeconômica por causa de sua elevada participação na renda interna (PIB), no estoque de ativos financeiros nacionais e na liquidez dos mercados. A robustez financeira dessas instituições é uma âncora essencial do ponto de vista da estabilidade financeira.

Assim, o regime monetário equatoriano, pelas limitações que impõe aos mecanismos do-

mésticos de flexibilização, recomenda que o monitoramento financeiro das instituições públicas e das principais instituições privadas seja feito com base em parâmetros mais restritivos do que os mínimos que são adotados internacionalmente.

## 5. Conclusões

O exemplo recente do Equador mostra que a inserção dos países emergentes ao sistema financeiro globalizado ainda é um problema a ser solucionado. A natureza procíclica dos mercados financeiros facilitou muito a retomada do crescimento nessas regiões do globo, depois da década perdida nos anos 1990. Essa recuperação teve início nos anos 2000, quando o ciclo altista dos preços internacionais foi muito favorável aos países exportadores de matérias-primas. Esse cenário permitiu que, por diferentes modelos de sistemas monetários e financeiros, várias dessas nações conseguissem prolongar trajetórias relevantes de crescimento a taxas relativamente elevadas, muitas vezes acompanhadas pela incorporação ao mercado de camadas da população anteriormente excluídas.

O Equador é um exemplo desse processo. Ao adotar um sistema monetário extremamente rígido, por que plenamente dolarizado, o país conseguiu sustentar por mais de uma década altas taxas de crescimento com inclusão social. Entretanto, tanto os atores políticos quanto os investidores internacionais esqueceram que o sistema monetário internacional continua baseado em uma moeda hegemônica, perante a qual todos os demais países têm que observar uma restrição de sobrevivência.

A introdução, destruição e recriação de sistemas monetários não é uma tarefa simples. Normalmente requer um ajustamento doloroso das economias e dos sistemas financeiros locais às novas regras. As crises que se sucederam ao redor do mundo a partir dos anos 1980 podem ser vistas como momentos de reestruturação e ajustamento nacionais ao novo sistema baseado no dólar flexível. A experiência de dolarização equatoriana configura um caso particular dentro desse processo.

Do ponto de vista minskyano, a característica principal do modelo de dolarização equatoriano é ter abolido sua moeda nacional. A consequência dessa medida é a imposição de uma forte limitação a seus mecanismos endógenos de flexibilidade, tradicionalmente operados na moeda nacional pelos bancos centrais conjuntamente com seus os bancos comerciais.

Outra consequência desse tipo de opção é a inexistência de uma taxa de câmbio, o que transmite uma sensação de segurança para os agentes econômicos – particularmente às camadas sociais mais ricas e às empresas internacionais – em suas transações locais. Essa inflexibilidade, no entanto, torna mais difícil, em situações de crise financeira, ajustar a economia doméstica, sem recorrer a um processo deflacionário, normalmente custoso em termos econômicos, sociais e políticos.

A ausência de uma moeda nacional e, por conseguinte, de uma taxa de câmbio, faz com que as pressões de mercado sejam transmitidas diretamente para o mecanismo de flexibilidade monetária existente entre os bancos comerciais e seus clientes – famílias, empresas e órgãos de governo. Nesse meio de campo, o único anteparo nacional existente é o uso do poder fiscal e do

monetário remanescente (banco central) para absorver essas pressões. Caso isso não detenha o processo de deterioração, o aumento da desconfiança testará diretamente a capacidade de o sistema monetário doméstico sustentar a conversão ao par entre a moeda nacional – os depósitos à vista dos bancos locais e as contas reservas junto ao banco central – e a internacional, o papel moeda norte-americano e os depósitos no exterior. As tentativas recentes de ajustamento fiscal no Equador são ações que buscam proteger o sistema monetário e a riqueza a ele associada desse tipo de disrupção.

Entretanto, conforme apontado por Minsky, em um ambiente de fragilidade financeira como é o que o Equador atravessa, a disparada de uma crise financeira também pode advir da quebra – ou da perspectiva de quebra – de um banco ou uma instituição financeira locais sistemicamente importantes. A existência de atores em posições muito especulativas ou mesmo Ponzi podem acionar o gatinho da derrocada do sistema monetário e financeiro equatoriano. Basta, que para isso, um pânico se instale entre investidores que, dentro de um efeito manada, busquem se proteger transferindo seus ativos para o exterior.

Por esse motivo, uma economia plenamente dolarizada como a do Equador precisa ter uma forte preocupação com a fragilidade financeira de suas empresas, famílias, bancos e governo. Em um mundo globalizado, uma crise pode se instalar rapidamente por choques endógenos ou exógenos. Seu desencadeamento inclusive pode ser feito por meio de ataques devastadores, sob o comando de agentes especulativos, como os *hedge funds*, atraídos pelo potencial de ganho que esse tipo de operação lhes pode oferecer. Isso é evidenciado pelas experiências do Reino Unido em 1992 e da Ásia em 1997 (MALABY, 2010).

A forma de se proteger de crises financeira está diretamente ligada à robustez dos mecanismos de precaução que o país dispõe, em particular de suas disponibilidades de recursos em moeda internacional mobilizáveis no curto prazo. São também relevantes para tanto, a manutenção de níveis muito baixos de fragilidade financeira nos mais importantes agentes econômicos domésticos, particularmente os bancos comerciais, o banco central e o Tesouro Nacional. O monitoramento da fragilidade financeira macroeconômica, das principais empresas públicas e privadas deve ser um mecanismo precaucional importante para o Equador e a metodologia *minskyana* pode servir perfeitamente a esse propósito.

Os dados financeiros de 2019 mostram que a situação financeira do Estado equatoriano já se encontra em um estágio avançado de fragilidade. A capacidade de o Tesouro tomar recursos diretamente em mercado – principal mecanismo de flexibilização – está comprometida pelas taxas demasiadamente elevadas cobradas pelos investidores pelo elevado risco de suspensão de pagamentos. O banco central – no papel de banco atacadista – teve seu balanço precarizado nos últimos anos pela necessidade de dar liquidez aos títulos públicos domésticos. As reservas internacionais – mecanismo de precaução essencial – já não existem.

Essas condições revelam um quadro crítico de risco país do Equador, que em termos *minskyanos* seria classificado como Ponzi ou muito fragilizada. Na prática, o país já entrou em uma forma de reestruturação de dívidas, na medida em que tomou recursos do FMI para garantir a operação de sua economia, em troca da supervisão e condicionalidades impostas pelo Fundo. A reação popular no Equador às medidas de ajuste econômico mostra, no entanto, que o caminho do ajuste esbarra em fortes entraves dos limites políticos que um sistema nacional dolarizado necessita cobrar da população para continuar operando. Não há dúvidas que a lógica desse processo

indica que o custo para preservar o valor dolarizado da riqueza, que tem por base a economia equatoriana, tenderá a afetar mais intensamente as camadas sociais que foram recentemente integradas ao mercado. O problema distributivo implícito pode se tornar um impeditivo absoluto à estratégia de ajuste gradual em curso. Nesse caso, se fará necessário operar uma ruptura profunda no sistema monetário equatoriano por meio da criação de uma nova moeda nacional que promovesse também ajustes no valor da riqueza e, portanto, perdas para as camadas mais ricas da sociedade.

## Referências

- DARVAS, Z., Hüttl, P.; MERLER, S.; THOMAS WALSH, T. (2015). Analysis of developments in EU capital flows in the global context. Final Study Bruegel, n. 2015.2574. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/info/system/files/study-bruegel-capital-flows-03112015\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/system/files/study-bruegel-capital-flows-03112015_en.pdf)> Acesso em: 07/07/2018
- FED (2018). *Central bank liquidity swaps*. Disponível em: <[https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/bst\\_liquidityswaps.htm](https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/bst_liquidityswaps.htm)> Acesso em: 10/01/2019
- FRIEDMAN, M. (1973). The Quantity Theory of Money. In: WALTERS, A. (ed.), *Money and Banking*, Penguin, 1973.
- FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (2019). *Staff Report for the 2019 Article IV Consultation and Request for an Extended Arrangement under the Extended Fund Facility*. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/03/20/Ecuador-Staff-Report-for-the-2019-Article-IV-Consultation-and-Request-for-an-Extended-46682>> Acesso em: 16/08/2019.
- \_\_\_\_\_ (2018). *World Economic Outlook Database*. Abril. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/datamapper/datasets/WEO>> Acesso em: 16/08/2019.
- GIFFEN, Robert (1891). The Gresham Law. *Economic Journal I*, n. 2 pp. 304-6.
- GRAEBER, D. (2011). *Debt: The first 5,000 years*. Brooklyn, N.Y: Melville House.
- KNAPP, F. (1924). *State Theory of Money*. McMaster University Archive for the History of Economic Thought.
- KEYNES, J. M. (2013). *The Collected Writings of John Maynard Keynes Volume VI, A Treatise on Money, v. 2: 2 The Applied Theory Of Money*. London: Palgrave Macmillan.
- MALLABY, S. (2010). *More Money than God*. Penguin Books
- MARTIN, F. (2014). *Money: the unauthorised biography*. New York, Alfred A. Knopf.
- MEHRLING, P. (2013). *New Lombard Street: how the Fed became the dealer of last resort*. Princeton, Princeton University Press.
- MEHRLING, P. (2015) *Elasticity and Discipline in the Global Swap*, Barnard College and INET November
- MINSKY, H. (1954). *Induced investment and business cycles*, unpublished Ph.D. dissertation, Department of Economics, Harvard University.
- \_\_\_\_\_ (1967). Financial intermediation in the money and capital markets. In: Pontecorvo, G., Shay, R.P., e Hart, A.G., (Eds.), *Issues in Banking and Monetary Analysis*, Holt, Rinehart and Winston, New York, pp. 33-56

- \_\_\_\_\_ (1982). *Can 'It' Happen Again? Essays on Instability and Finance*, M.E. Sharpe
- \_\_\_\_\_ (1986). *Stabilizing an Unstable Economy*. Yale University Press.
- \_\_\_\_\_ (1992). *The financial instability hypothesis*. New York: The New Economics Institute, (Working Paper, 74). Disponível em: <<http://www.levy.org>> Acesso em: 03/05/2018.
- PAREDES, P. (2017) Dolarización: Más allá de la estabilidad monetaria. *Polémika* 11 Janeiro, pp. 81-103.
- SERRANO, F. (2002). *Do ouro imóvel ao dólar flexível*. Economia e Sociedade, Campinas, jul/dez.
- SMITH, A. (1776). *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. Raleigh, N.C.: Alex Catalogue.
- TOOZE, A. (2018). *Crashed: How a Decade of Financial Crises Changed the World*. Kindle Edition.
- TORRES, E. (2014). *A Crise do Sistema Financeiro Globalizado Contemporâneo*, Revista de Economia Política, vol. 34, nº 3 (136), pp. 433-450, jul/set.
- \_\_\_\_\_ (1991). A Economia Monetária, a Poupança e o Financiamento, *Revista de Economia Política*, vol. 11, nº 2 (42), pp. 26-39, abr/jun.

# Aspectos históricos e conceituais da dependência tecnológica da América Latina sob o novo neocolonialismo\*

Historical and conceptual aspects  
of technological dependence in Latin America  
under new neocolonialism

**DEMÉTRIO GASPARI CIRNE DE TOLEDO** | demetrio.toledo@ufabc.edu.br  
Professor do Bacharelado em Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Economia Política Mundial da Universidade Federal do ABC

**Recebimento do artigo** Julho de 2019 | **Aceite** Outubro de 2019

**Resumo** Este artigo apresenta aspectos históricos e conceituais para compreender as relações entre desenvolvimento, dependência tecnológica e novo neocolonialismo. Começo por definir o conceito de novo neocolonialismo para então discutir as relações históricas entre dependência tecnológica, acumulação capitalista e exploração extensiva do trabalho e da natureza na América Latina na formação da estrutura centro-periferia do capitalismo mundial, analisando a dependência tecnológica em suas dimensões estrutural, econômica e política. Proponho então um quadro conceitual para pensar as relações entre dependência tecnológica e o dilema tecnológico fundamental: a necessidade de escolher entre produzir (*make*) ou comprar (*buy*) tecnologia. O artigo conclui com uma discussão sobre as possibilidades de superação da dependência tecnológica. **Palavras-Chave** Desenvolvimento; tecnologia; dependência; autonomia; centro-periferia.

**Abstract** This article presents historical and conceptual aspects of the relations between development, technological dependence, and new neocolonialism. I begin by defining the concept of new neocolonialism to discuss the historical relations between technological dependence, capitalist accumulation, and extensive exploitation of labor and nature in Latin America in the formation of the center-periphery structure of world capitalism, analyzing technological dependence in its structural dimensions, economic, and political. I then propose a conceptual framework for thinking about the relationship between technological dependence and the fundamental technological dilemma: the need to choose between making or buying technology. The article concludes with a discussion on the possibilities of peripheral countries overcoming technological dependency. **Keywords** Development; technology; dependency; autonomy; center-periphery.

---

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

## Introdução

Quem olha para a situação atual da América Latina é capaz de se esquecer que, não faz muito tempo, as perspectivas para a região aparentavam ser muito promissoras. Com efeito, os anos 2000 pareciam inaugurar uma nova fase para a América Latina. Passados vinte anos do fim do desenvolvimentismo industrialista que predominou na região entre as duas crises que definiram a trajetória latino-americana no século XX – a crise de 1929, que impeliu os países da região à industrialização periférica dependente, e a crise das dívidas externas nos anos 1980, que colocou um fim abrupto àqueles esforços –, surgia um novo modelo de desenvolvimento. Democrático e inclusivo, o chamado neodesenvolvimentismo prometia a superação da condição de dependência política, econômica e tecnológica da região ainda no prazo de nossas vidas. Dez anos após o começo da crise de 2008, a promessa de um novo ciclo de desenvolvimento que deveria reconfigurar a estrutura centro-periferia e alterar as relações de dominação e dependência na América Latina, e potencialmente em todo o Sul Global, não só não se realizou como se encontra neste momento em franca reversão.

A crise atual da América Latina tem semelhanças sistêmicas com os eventos que marcaram a crise do desenvolvimentismo na região nas décadas de 1970 e 1980. Três dimensões as aproximam: econômica, tecnológica e das relações internacionais. No que diz respeito à dimensão econômica, a crise financeira global da década de 1970 afetou profundamente a América Latina. As origens dessa crise remontam à desestruturação do sistema de Bretton Woods após a saída unilateral dos Estados Unidos do padrão dólar-ouro em 1971; aos choques do petróleo de 1973 e 1979; e à crise das dívidas externas latino-americanas, provocada pelo aumento dos juros pelo Fed no fim da década de 1970. O ciclo de desenvolvimento que se iniciou em princípios dos anos 2000, por sua vez, também colapsou em consequência de uma crise financeira global, a de 2008, e da consequente queda dos preços das *commodities*, que perfazem grande parte das exportações da região, padrão que se aprofundou desde os anos 1980.

Em relação à dimensão tecnológica, a década de 1970 foi palco da transição de um paradigma baseado na grande indústria metal-mecânica de produção em massa de bens duráveis para o paradigma das TICs (tecnologias da informação e comunicação), processo que Carlota Perez chamou de “quinta revolução tecnológica” (PEREZ, 2009, 2010). Essa revolução teve implicações profundas para os países da América Latina. Nos anos 1970, ao mesmo tempo em que vários países da região ingressavam – com atraso de décadas – na quarta revolução tecnológica, a da grande indústria metal-mecânica, adquirindo algum grau de autonomia na produção dos conhecimentos associados a ela, os países centrais iniciavam a transição para a quinta revolução, a das tecnologias da informação e comunicação. Desde então, a América Latina não foi capaz de atualizar sua estrutura produtiva em relação aos países centrais, sequer de forma subsidiária, através, por exemplo, da participação nas etapas menos intensivas em tecnologia e capital das cadeias globais de valor. Pelo contrário, as economias da região passaram por um processo de regressão produtiva acompanhada de reprimarização: enquanto os países centrais transitavam para o paradigma da quinta revolução tecnológica, os países periféricos se mantinham no paradigma da quarta revolução, porém com perda acentuada do dinamismo e complexidade de seus setores industriais. Na crise atual, algo parecido está acontecendo: na última década, começamos a assistir ao que parece ser o começo de uma nova revolução tecnológica (conhecida pelo nome de indústria 4.0, que na pe-

riodização de Perez corresponderia à sexta revolução tecnológica) nos países centrais e na China, que não está sendo acompanhada pela periferia; logo, nas próximas décadas a distância da América Latina em relação aos países centrais, que já era significativa, deve aumentar.

No que diz respeito ao sistema internacional, tanto na década de 1970 como nos anos 2000 houve momentos de contestação do *status quo* na forma de desafios à hegemonia estadunidense (ARRIGHI, 2000, 2008; WALLERSTEIN, 2004). Nas décadas de 1970 e 1980, potências como União Soviética, Alemanha e Japão estavam em condição de contestar a liderança econômica dos Estados Unidos, com a primeira competindo também pela supremacia militar. Hoje é a China ocupa o papel de país ascendente com potencial de ameaçar econômica, militar e politicamente essa hegemonia.

O quase meio século que vai de meados da década de 1970 até o presente está balizado, portanto, por profundas transformações econômicas, tecnológicas e das relações internacionais, e suas consequências afetam profundamente os países periféricos. Essas transformações são mais que perturbações tópicas: são crises sistêmicas do capitalismo global.

A América Latina está sujeita à pressão de dois vetores que reforçam um ao outro: o aumento do hiato tecnológico e produtivo em relação aos países centrais e o consequente aprofundamento da especialização produtiva primário-exportadora que historicamente tem definido nossa inserção periférica e dependente na economia capitalista global. Assim, na América Latina, como em muitos países da África, um novo neocolonialismo reatualiza modos anteriores de estruturação das relações no sistema internacional e amplia a exploração da periferia pelos países centrais, substituindo os processos interrompidos de construção da nação política, econômica e tecnologicamente soberana e independente por novas relações de dependência.

O fundamento histórico-material do novo neocolonialismo é a desigualdade de acesso ao conhecimento produtivamente aplicável, que define as relações de dependência e dominação entre centro e periferia no sistema capitalista global (cf. PREBISCH, 2011; FURTADO, 1974; CARDOSO E FALETTO, 1970; TAVARES, 1972; HERRERA, 1975; SIDHU E RAO, 1975; MARINI, 2005; FERREIRA, OSÓRIO E LUCE, 2012; OSÓRIO, 2014). O monopólio tecnológico dos países centrais bloqueia o acesso dos países periféricos ao conhecimento produtivamente aplicável e determina a especialização produtiva das várias regiões da economia capitalista global, relegando a periferia à condição de fornecedora de matérias-primas para as economias centrais.

A autonomia tecnológica é, por isso, condição fundamental para a superação da subordinação das nações periféricas às nações centrais. Para romper o monopólio tecnológico, é preciso desenvolver no mais alto grau a autonomia tecnológica, isto é, capacitar as nações periféricas para o uso dos conhecimentos na fronteira tecnológica e, sobretudo, para a criação de tecnologias que melhorem o bem-estar das sociedades da periferia do capitalismo. A persistência da dependência tecnológica em relação às nações centrais resultará na continuidade das relações de subordinação e no aprofundamento da divisão internacional entre centro e periferia.

Este artigo discute as relações entre dependência tecnológica e novo neocolonialismo. Nas seções abaixo, começo por definir o novo neocolonialismo. Em seguida, examino as relações entre dependência tecnológica, acumulação capitalista e exploração extensiva do trabalho e da natureza na formação da estrutura centro-periferia do capitalismo mundial e a centralidade do racismo estrutural na sua conformação; analiso as dimensões estrutural, econômica e política da dependência tecnológica; e apresento um quadro conceitual para pensar as relações entre

dependência tecnológica e o dilema tecnológico fundamental: produzir ou comprar tecnologia. Encerro com uma discussão sobre as possibilidades de autonomia tecnológica na América Latina, e argumento que apenas a superação da dependência tecnológica é capaz de colocar a região no caminho da superação da sua condição periférica.

## Do desenvolvimentismo ao novo neocolonialismo

O neodesenvolvimentismo das primeiras décadas do século XXI prometia aos países da América Latina a superação definitiva de sua condição periférica. Em relação ao desenvolvimentismo do século XX, a diferença fundamental estava na dimensão política: enquanto este se baseou em formas quase sempre autoritárias e elitistas, o neodesenvolvimentismo ocorreu sob governos populares em regimes democráticos aparentemente consolidados.

Dois aspectos, no entanto, mantiveram-se praticamente inalterados entre o desenvolvimentismo e o neodesenvolvimentismo latino-americano. Suas economias continuaram dependentes do setor primário-exportador, resultando na exposição dos países da região aos superciclos de altas e baixas de preços internacionais que caracterizam o mercado internacional de *commodities*. E não houve um projeto de desenvolvimento que enfrentasse o monopólio tecnológico dos países centrais e alcançar a autonomia tecnológica. Tanto em um como em outro período, a autonomia tecnológica era vista como consequência do desenvolvimento econômico (cf. ARBIX, 2016). Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo não conseguiram mudar a inserção subordinada e dependente da América Latina na economia mundial pois não confrontaram o problema da dependência tecnológica. A forma da dependência, contudo, mudou entre uma fase e outra, com a década de 1970 marcando o ponto de inflexão entre os dois períodos.

A contrarrevolução neoliberal iniciada nos anos 1970 (cf. PIJL 2015) marca uma nova fase do sistema capitalista mundial no tocante às relações de dependência e dominação entre centro e periferia: o novo neocolonialismo. A passagem do sistema internacional de relações de dependência para novo neocolonialismo foi demarcada por quatro eventos que se desdobraram nas décadas seguintes: 1) a revolução tecnológica (a quinta) dos anos 1970, 2) a reafirmação da hegemonia estadunidense na década de 1980, baseada na globalização financeira, na força de seu complexo industrial-militar e no neoliberalismo, 3) a queda da União Soviética em princípios da década de 1990, e 4) a ascensão da China a partir dos anos 2000.

O conceito de novo neocolonialismo está indissolúvelmente ligado à noção de imperialismo. Ele remete às obras dos pan-africanistas Kwame Nkrumah (1965) e Amílcar Cabral (1976), que usaram o termo neocolonialismo para explicar a inserção internacional dependente dos países africanos após os processos de independência e a permanência do imperialismo como relação de poder econômico, político e cultural entre centro e periferia. Analisando a América Latina no século XIX, deram-se conta de que a independência política não resultara no término das relações de dependência e dominação centro-periferia, mas na substituição do colonialismo ibérico pelo imperialismo britânico. Nkrumah e Cabral ressaltavam os limites da independência política da periferia e a continuação da dominação econômica e cultural pelos países centrais. Segundo

eles, tanto na América Latina do século XIX como na África do século XX a independência política não se fez acompanhar pela independência econômica, cultural e tecnológica, reconfigurando-se em neocolonialismo.

Sob o novo neocolonialismo os países centrais atribuem à periferia posições ainda mais inequívocas do que durante a fase anterior, em que a relação de dependência deixava algum espaço para um desenvolvimentismo industrializante. No novo neocolonialismo observa-se a intensa especialização das economias periféricas em produtoras de bens primário-exportadores sem nenhum espaço para qualquer tentativa de desenvolvimento produtivo e autonomia tecnológica. Em relação ao papel das classes dominantes, sob o novo neocolonialismo as burguesias nacionais e desenvolvimentistas transformam-se em burguesias intermediárias, que conectam a produção primária na periferia e sua exportação diretamente aos interesses das burguesias centrais. O novo neocolonialismo impossibilita qualquer projeto de desenvolvimento na periferia do capitalismo. Já se criticou o desenvolvimentismo como sendo uma ilusão; sob o novo neocolonialismo, não há lugar nem mesmo para ilusões: projetos nacionais de desenvolvimento, autonomia e soberania estão proscritos. Para os países da periferia, o novo neocolonialismo tem resultado no retrocesso dos avanços obtidos no meio século em que vigorou o desenvolvimentismo “clássico” industrialista, caracterizando-se, em sua dimensão econômica, pela desindustrialização, especialização produtiva regressiva e reprimarização (OREIRO E FEIJÓ, 2010; CANO, 2012; OREIRO E MARCONI, 2014; OSÓRIO, 2014).

Em relação à dimensão tecnológica, o novo neocolonialismo começou a tomar forma no contexto da transição do quarto para o quinto paradigma tecnológico (cf. Perez 2009), quando alguns países da América Latina estavam próximos de concluir a atualização tardia de seus sistemas tecnológicos e produtivos no quarto paradigma. A revolução tecnológica dos anos 1970 colocou uma distância significativa entre os países avançados e os países periféricos, que viram da noite para o dia os resultados de seus processos de *catch-up* tornarem-se obsoletos.

Se, conforme afirma Perez (2010), estivermos na iminência de uma nova revolução tecnológica, a América Latina muito provavelmente verá aumentar seu hiato em relação aos países centrais, dando espaço à consolidação do novo neocolonialismo com a reprimarização radical de suas economias e o aprofundamento da dependência econômica, política, tecnológica e cultural.

## Dependência tecnológica e acumulação capitalista

As noções de autonomia e dependência tecnológica enfatizam o caráter internacional e combinado do desenvolvimento tecnológico, que se dá por trocas de conhecimento entre países – e também pela não ocorrência de trocas, em função do monopólio tecnológico. Autonomia tecnológica não é o mesmo que autarquia tecnológica, situação em que um país produz toda a tecnologia de que necessita. A noção de autonomia tecnológica aponta para a necessidade de que as estratégias de desenvolvimento tecnológico da periferia combinem o desenvolvimento interno de tecnologias com o recurso a tecnologias externas que possam, combinadas, sustentar um projeto de desenvolvimento nacional.

Defino tecnologia como a forma histórica que o conhecimento e sua aplicação produtiva tomaram no capitalismo a partir da virada do século XVIII para o século XIX, época da grande divergência que colocou primeiro algumas partes do oeste e do centro da Europa e depois os Estados Unidos na posição de nações hegemônicas do capitalismo histórico (cf. ARRIGHI, 2000, 2008; BLAUT, 1993; POMERANZ, 2001), resultado da primeira revolução industrial e tecnológica e das sucessivas ondas de progresso técnico que a ela se seguiram (cf. PEREZ, 2009; MOKYR, 2002; FREEMAN E SOETE, 2008; MOWERY E ROSENBERG, 2005; HORN, ROSENBERG, SMITH, 2010; DOSI, 2006). Com o advento do capitalismo industrial, um tipo específico de conhecimento, o conhecimento produtivamente aplicável, desempenhou papel central na transformação das diferenças entre culturas, sociedades e civilizações em desigualdades estruturantes do sistema capitalista mundial. O conceito de conhecimento produtivamente aplicável coloca a tecnologia no centro dos processos de produção e reprodução do capital, e define o capitalismo histórico, seu contexto de emergência e consolidação, como estrutura de diferenciação do sistema internacional em centro e periferia com base nas diferenças de acúmulo de conhecimento produtivamente aplicável, ou seja, nas variações dos níveis de produtividade de cada país e na conseqüente diferença de riqueza entre as nações.

O conceito de conhecimento produtivamente aplicável pressupõe o emprego da tecnologia nos processos de produção e reprodução ampliada do capital. Não basta que o conhecimento seja útil e confiável (cf. MOKYR, 2002; BRYANT, 2006; O'BRIEN, 2013), é preciso que ele seja capaz de tomar parte nos processos de acumulação capitalista. Tecnologia, no sentido aqui empregado, não passa, em última análise, de trabalho vivo objetificado e desapropriado de seus reais produtores em proveito da acumulação de capital pela classe capitalista. No sentido de conhecimento produtivamente aplicável, a tecnologia é mais do que a transformação da natureza pelo trabalho de seres humanos, mais do que o emprego da natureza transformada pelo trabalho para o alargamento da capacidade de transformação da natureza. Essa é a característica das ferramentas e máquinas em todos os modos de produção; é a tecnologia em sua dimensão antropológica. Sob o modo de produção capitalista, o resultado da inventividade humana empregada na criação de ferramentas e máquinas para a transformação da natureza é apropriado por uma classe, e se torna o elemento estruturador das relações de dominação e dependência.

A noção de conhecimento produtivamente aplicável exige uma especificação adicional: a tecnologia deve estar próxima à fronteira tecnológica dos processos de produção para que ela possa participar da acumulação capitalista. Por distância da fronteira tecnológica entende-se o hiato que separa uma tecnologia, ou o conjunto de tecnologias de um sistema produtivo, da tecnologia mais avançada (ou seja, que permite maior acúmulo de capital) empregada no processo de acumulação de capital em determinado momento. A distância do conjunto de tecnologias empregadas na estrutura produtiva de um país em relação à fronteira tecnológica define seu grau de dependência tecnológica. Conhecimentos distantes da fronteira tecnológica, ainda que úteis e confiáveis, não se prestam a romper o monopólio e a dependência tecnológica da periferia em relação ao centro do capitalismo, pois não contribuem para a redução das diferenças de produtividade, antes a reforçam. Quando empresas multinacionais transferem integralmente parques produtivos obsoletos para a periferia (máquinas, processos, produtos, estruturas organizacionais, técnicas de gestão etc.), estendendo o ciclo de vida de uma tecnologia que ficou distante da fronteira, deixou de ser produtivamente aplicável no contexto dos países centrais e perdeu a

capacidade de gerar retornos iguais ou superiores à taxa média de lucro dessas economias, elas não colocam em risco seu monopólio tecnológico. Para se manter próximo à fronteira tecnológica, o conhecimento produtivamente aplicável precisa ser continuamente transformado por meio da inovação. Essa constante incorporação de conhecimento faz com que a fronteira tecnológica esteja sempre em movimento.

A estrutura centro-periferia do capitalismo mundial decorre da desigualdade de acesso ao conhecimento produtivamente aplicável, e a posição de uma nação na divisão internacional do trabalho está ligada à distância de cada país à fronteira tecnológica. A aproximação de um país da fronteira tecnológica não é contínua: os paradigmas tecnológicos (cf. PEREZ, 2009; NARULA 2003) estão separados uns dos outros por descontinuidades não triviais. Não é possível transitar do domínio de um paradigma ao domínio de outro de modo incremental e cumulativo. A transição exige uma revolução tecnológica que pressupõe o domínio de novos conhecimentos nem sempre disponíveis.

É a incorporação de novas tecnologias, mantidas sob monopólio dos países centrais, que permite, por meio de ganhos diferenciais de produtividade, o crescimento econômico divergente, desigual e combinado dos países e estabelece a estrutura centro-periferia do capitalismo mundial. O conhecimento de modo geral, e especificamente na forma de tecnologia de produção e processo, já figurava na economia política clássica como fator de aumento de produtividade e de crescimento econômico. Para Adam Smith (1988), a divisão do trabalho é um processo de especialização; para Marx (2017), o capitalismo é o modo de produção em que os criadores de valor são separados dos resultados de seu trabalho de transformação da natureza, que assumem a forma de tecnologias físicas – máquinas, ferramentas, edifícios etc.; para Schumpeter (1998), que colocou no centro da teoria econômica o processo de mudança tecnológica, o capitalismo é um ciclo de destruição criadora.

Em meados do século XX, alguns estudiosos do crescimento econômico reduziram a centralidade que o conhecimento em geral e a tecnologia em particular haviam ocupado anteriormente na economia política apenas para se verem obrigados a reincorporar essas dimensões em seus modelos, ainda que em posição mais modesta: como variáveis exógenas ao processo econômico, caso de Solow (1956). Mais tarde, modelos em que a tecnologia é tratada como variável endógena desafiaram os modelos de crescimento com tecnologia como variável exógena. Romer (1990), em especial, deu contribuição importante para a teoria do crescimento endógeno ao diferenciar capital humano de conhecimento. Em seu modelo, o capital humano é um bem rival e exclusivo, ao passo que o conhecimento é não-rival e parcialmente exclusivo: “*rivalidade é um atributo puramente tecnológico [...] Exclusividade é função da tecnologia e do sistema legal*” (ROMER, 1990: 73-74, tradução do autor). Isso significa que o uso produtivo de capital humano inviabiliza o seu uso simultâneo por outras empresas, e por isso pode ser privadamente apropriado com exclusividade. O uso produtivo do conhecimento, por sua vez, não inviabiliza seu uso simultâneo por outros agentes. Outro importante pressuposto do modelo de Romer é que o conhecimento tem custo de produção elevado, mas custo de reprodução tendente a zero, e sua apropriação privada é apenas parcialmente exclusiva, determinada principalmente pelos direitos de propriedade. A apropriação do retorno econômico do conhecimento depende, portanto, do estabelecimento de um conjunto de regras e estratégias tecnológicas que impeçam o uso daquele conhecimento por qualquer empresa ou país, o que, por sua vez, resulta da criação de direitos monopolísticos sobre esse conhecimento.

O monopólio tecnológico garante que os níveis de produtividade entre centro e periferia não irão convergir. O aumento da produtividade é central para o desenvolvimento por ser condição necessária – ainda que não suficiente – do processo de melhoria das condições de vida e do aumento da igualdade em uma sociedade. Ele só é atingido quando os resultados do trabalho social estiverem disponíveis em maior quantidade e para um número maior de pessoas; é preciso produzir mais e melhor, com menos insumos (trabalho e natureza) e mais conhecimento produtivamente aplicável (tecnologia).

## Exploração da natureza e do trabalho e dependência tecnológica

A dependência tecnológica é construída externa e internamente. Externamente, pelo monopólio tecnológico imposto pelas nações mais poderosas e tecnologicamente avançadas por meio de suas instituições de poder e acumulação de capital (empresas multinacionais, finanças, instituições de ciência e tecnologia, acordos comerciais e de regulação da propriedade intelectual etc.), que reforçam sua posição na divisão internacional do trabalho no capitalismo mundial. Internamente, pela submissão aos interesses particulares de uma classe dominante que, nos casos americanos em geral e na América Latina em particular, está estruturada racialmente (cf. QUIJANO, 2005; MIGNOLO, 2005). Essa classe é ideológica e materialmente vinculada ao capital estrangeiro e tem como traços fundamentais 1) o recurso sistemático à exploração extensiva do trabalho e da natureza ao longo da história da América Latina e 2) seu caráter de burguesia intermediária que conecta o setor primário-exportador interno aos interesses das burguesias dos países centrais.

Os fundamentos da exploração extensiva da natureza e do trabalho na América Latina devem ser buscados na estrutura de longa duração que definiu a inserção da região no capitalismo mundial a partir do século XVI como vasta natureza a ser conquistada e explorada por meio do trabalho de seres humanos escravizados. Desde então, a exploração extensiva da natureza e do trabalho na América Latina tem base racista. O papel reservado às colônias americanas no processo de acumulação de capital em escala mundial a partir do século XVI fez do emprego intensivo de tecnologia na transformação da natureza pelo ser humano não apenas desnecessário, mas sobretudo perigoso aos interesses das classes dominantes, cujo poder político e material se baseava na exploração de mão de obra escravizada ameríndia e africana e no tráfico escravagista. A escravidão como forma de exploração extensiva do trabalho prolonga seus efeitos na América Latina por meio do racismo estrutural, que coloca à disposição de uma classe os corpos de outra classe para a exploração extensiva. A exploração extensiva dos corpos – natureza humana – estende-se à exploração extensiva da natureza não-humana. Barbárie no trato com o corpo humano alheio e barbárie na lida com a natureza andam de mãos dadas na América Latina.

A importância da raça nas relações de classe na América Latina, cujas formas gerais se constituíram no escravismo, colocou a região em uma trajetória de desenvolvimento baseada na exploração da natureza e do trabalho. Na América Latina, ainda hoje a autonomia tecnológica não só é desnecessária, uma vez que a estrutura econômica interna e a inserção externa não deman-

dam formas intensivas em tecnologia para a manutenção de sua posição periférica e dependente, baseada na atividade primário-exportadora, como também é perigosa, na medida em que afetaria as formas vigentes de exploração do trabalho e da natureza, fundadas na descartabilidade dos corpos dos dominados e na destruição irreversível da natureza.

Nesse contexto de exploração extensiva do trabalho e da natureza de uma classe e raça sobre outra, a dependência tecnológica garante a convergência dos interesses internos com os interesses externos – a perpetuação do papel periférico da América Latina de fornecedora de produtos primários e consumidora de produtos tecnologicamente avançados.

## **Dimensão estrutural, econômica e política da dependência tecnológica**

A reversão de dependência tecnológica, portanto, é uma etapa central e inescapável do processo maior de independência política, econômica e cultural da América Latina e de superação de seu passado colonial, escravagista e de modernização conservadora-autoritária. A autonomia tecnológica tem o potencial de reduzir a dependência externa e abalar fortemente a estrutura de dominação de classe e racial que vigora na América Latina, eliminando as formas extensivas e brutais de exploração do trabalho e da natureza. Essa é uma façanha que não se logra por acidente ou de modo não intencional; ela só se realiza por meio de decisão consciente de buscar a autonomia tecnológica com aquele objetivo específico. Para alterá-la, no entanto, é preciso conhecer as diferentes dimensões da dependência tecnológica: estrutural, econômica e política.

## **Dimensão estrutural da dependência tecnológica**

Do ponto de vista estrutural, a divisão internacional do trabalho e da relação desigual e interdependente entre centro e periferia no capitalismo mundial funda-se sobre a dependência tecnológica. Resultado tanto da especialização de regiões e países em seus respectivos papéis econômicos como de práticas monopolistas intencionais, não é apenas um acidente de percurso. Ao longo dos últimos quinhentos anos, as nações do centro adotaram as mais variadas estratégias para preservar o monopólio tecnológico no sistema internacional: de instituições e normas de comércio e de regulação da propriedade intelectual a sabotagens e guerras, passando pela venda de máquinas e mesmo de parques produtivos completos no limite da obsolescência, atração de mão de obra especializada estrangeira, imposição de padrões de consumo, dumping tecnológico, entre outras. Essas formas de monopólio tecnológico estruturam as relações de dominação e dependência entre centro e periferia.

## Dimensão econômica da dependência tecnológica

Em relação à dimensão econômica da dependência tecnológica, o monopólio tecnológico dos países do capitalismo central é o fator determinante. Ele não se manifesta meramente como restrição ao acesso de terceiros aos conhecimentos produtivamente aplicáveis próximos à fronteira tecnológica. Revela-se também na forma de desvantagens competitivas no processo de acumulação de capital que se segue à introdução na estrutura produtiva de novas tecnologias. Acúmulo de conhecimento produtivamente aplicável e acúmulo de capital combinam-se para realizar a reprodução ampliada de capital e de tecnologia. Reforçando-se mutuamente, tecnologia e capital amplificam as vantagens competitivas das nações do capitalismo central e aprofundam a dependência tecnológica da periferia.

O monopólio tecnológico restringe as formas disponíveis de acumulação de capital e conhecimento produtivamente aplicável para as nações da periferia do capitalismo. Conhecimento gera capital, mas capital nem sempre gera conhecimento. Se a autonomia tecnológica não for uma das variáveis da equação do desenvolvimento econômico e social de uma nação, esse processo assumirá formas de reprodução da condição dependente da nação.

Na periferia do capitalismo, a possibilidade de capital se transformar em conhecimento produtivamente aplicável é limitada. O investimento em tecnologia é de alto risco, pois parte de uma situação de atraso relativo e precisa se defrontar com o monopólio tecnológico dos países centrais. Já a exploração extensiva da natureza e do trabalho tem ganhos certos. O capital vai encontrar nos países centrais as maiores oportunidades de assumir a forma de conhecimento produtivamente aplicável, dispondo não só de um sistema produtivo extremamente favorável à aplicação de tecnologia à acumulação capitalista, como também dispondo das vantagens decorrentes do pioneirismo no seu desenvolvimento e do consequente monopólio tecnológico. O processo por meio do qual conhecimento produtivamente aplicável cria as condições de geração de mais conhecimento produtivamente aplicável por meio do acúmulo de capital – tecnologia-capital-tecnologia’ (TDT’) e seu complemento capital-tecnologia-capital’ – não se realiza, portanto, em todo seu potencial na periferia, ao passo que no centro obtém elevados retornos.

## Dimensão política da dependência tecnológica

A dependência tecnológica é efeito não apenas do sistema capitalista mundial e das relações econômicas que definem o papel do conhecimento produtivamente aplicável no desenvolvimento desigual das nações, mas também projeto consciente e necessário das classes dominantes das nações centrais que encontra beneficiários nas classes dominantes subordinadas e dependentes das nações da periferia do capitalismo, que por isso se aliam àquelas. A reprodução da dependência tecnológica atende aos interesses das burguesias internacionais e aos interesses das burguesias intermediárias dos países periféricos, que aceitam o papel de feitores

do novo neocolonialismo: a parte que lhes cabe nessa relação é mobilizar a força de trabalho para a reprodução do capitalismo central, pelo que recebem rendas extraordinárias que sustentam o padrão de consumo conspícuo com que fingem viver a salvo dos destinos dos povos da periferia – miséria, subemprego, desalento e violência. A dependência tecnológica também estrutura a divisão racial e sexual do trabalho, que atribui uma ampla gama de trabalhos – os mais brutais, os mais mal remunerados, os mais arriscados – aos corpos que o racismo e o sexismo classificam como ilimitadamente exploráveis. A dependência tecnológica é um projeto de dominação de classe, de raça e de gênero.

No que diz respeito aos interesses das burguesias intermediárias em sua relação com as classes dominantes do capitalismo central, a dependência tecnológica é objetiva e conscientemente buscada sob o risco de ver sua participação minoritária na divisão internacional do trabalho transferida para outras burguesias intermediárias de nações igualmente periféricas e dependentes. Em vista disso, fica evidente que, sem deslocar a burguesia intermediária dos centros decisórios do poder, não é possível atingir níveis minimamente satisfatórios de atendimento das necessidades básicas da vida moderna “civilizada”.

## Dependência tecnológica e o dilema tecnológico fundamental

A estrutura centro-periferia que caracteriza a divisão internacional do trabalho sob o capitalismo configura uma situação de acesso desigual ao conhecimento produtivamente aplicável que toma a forma de um monopólio tecnológico dos países centrais, com a consequente exclusão da periferia do acesso àquele conhecimento. Já encontramos essas ideias nos estruturalistas latino-americanos (cf. PREBISCH, 2011; FURTADO, 1974; TAVARES, 1972; CARDOSO E FALETTI, 1970; MARINI, 2005). Essas análises, no entanto, não foram muito além do reconhecimento genérico do papel da tecnologia na conformação das relações centro-periferia. Em especial, não explicaram de que modo a mudança técnica e o monopólio tecnológico determinam a estrutura centro-periferia do capitalismo mundial. Naqueles trabalhos pioneiros, tecnologia aparecia como elemento exógeno mais ou menos fixo que diferenciava centro e periferia. Pouco ou nada foi dito a respeito da dinâmica tecnológica no capitalismo e das consequências do monopólio tecnológico para a reprodução contínua das relações centro-periferia. Entre outras coisas, não se discutiu como a dependência tecnológica determina as estratégias de desenvolvimento dos países periféricos.

A periferia se depara com o monopólio tecnológico do centro como fato dado, mas também como problema a ser resolvido: se os países periféricos decidem tentar superar o subdesenvolvimento, eles precisam definir uma estratégia tecnológica. Para a periferia, isso significa responder ao dilema tecnológico fundamental: produzir ou comprar (*make or buy*) tecnologia. É essa escolha que um país precisa fazer quando define sua estratégia tecnológica. Se é verdade que o dilema tecnológico fundamental se apresenta para todos os países, as restrições colocadas para os países periféricos são muito maiores do que aquelas que se apresentam aos países centrais.

O dilema tecnológico fundamental não se resolve em soluções binárias excludentes (produzir *ou* comprar). Para a periferia, e mesmo para a maioria dos países centrais, excetuados um

punhado de potências tecnológicas e produtivas cujas economias poderiam eventualmente atingir a autonomia tecnológica plena (como Estados Unidos, Alemanha, Japão, França, Rússia e China), o dilema só admite soluções compostas: algumas tecnologias serão produzidas, outras serão compradas. Nos países centrais, a possibilidade de produzir tecnologia é maior do que nos países periféricos, que no mais das vezes recorrem à compra de tecnologia.

Se alguns países do centro poderiam, potencialmente, produzir todas as tecnologias de que necessitam, para os países periféricos essa possibilidade está excluída de antemão, uma vez que a posição periférica é caracterizada pela desigualdade de acesso ao conhecimento produtivamente aplicável que resulta do monopólio tecnológico. Também não é possível comprar todas as tecnologias necessárias para o desenvolvimento de um país: a desigualdade criada pelo monopólio tecnológico dos países centrais visa justamente impedir o acesso irrestrito da periferia à tecnologia.

O monopólio tecnológico não é absoluto: ele não é um arranjo que impõe a total exclusividade de acesso à tecnologia, mas antes um mecanismo que combina bloqueio total a algumas tecnologias e acesso controlado a outras para extrair rendas monopolísticas por meio de direitos de propriedade intelectual, de segredo industrial ou de domínio de conhecimentos tácitos. O monopólio tecnológico pode ser desfeito seja pelo desenvolvimento tecnológico autônomo, seja pela utilização de métodos consagrados de acesso extratransacional a uma tecnologia (imitação, engenharia reversa, “pirataria”, espionagem industrial etc.).

Nem todos os conhecimentos produtivamente aplicáveis podem ser acessados por meios transacionais ou extratransacionais; o acesso a alguns está totalmente bloqueado. Os conhecimentos do campo da tecnologia nuclear, para citar um exemplo, estão quase todos vedados não apenas à comercialização, sendo mantidos sob o mais rigoroso controle, imposto pela força se necessário for, em razão tanto de suas aplicações civis (energia, radiofármacos, melhoramento de plantas) como de suas aplicações militares (armas e sistemas de propulsão).

Se não é possível produzir ou comprar todas as tecnologias necessárias para um país, é preciso decidir quais tecnologias serão produzidas, quais serão compradas e quais não serão nem produzidas nem compradas. Em países tecnologicamente dependentes, as tecnologias produzidas tendem a ser aquelas com aplicação direta na economia primário-exportadora. As demais tecnologias são compradas, seja porque são complexas ou caras demais para serem produzidas, seja porque não entram diretamente no processo produtivo. As decisões de produzir ou comprar tecnologia em um país periférico tendem, portanto, a reproduzir a dependência, uma vez que em geral reforçam a produção primário-exportadora.

O caso do desenvolvimento das tecnociências agrárias no Brasil é exemplar: a constituição em 1973 da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) fez do Brasil referência mundial em pesquisas na área, colocando o Brasil entre os países líderes em produção agropecuária e aumentando a importância do setor primário-exportador na economia brasileira. Os ganhos sociais, contudo, foram menos impressionantes. Os aumentos de produtividade gerados pelas pesquisas da Embrapa não resolveram o problema multissecular da fome no Brasil – problema que só seria enfrentado trinta anos depois da criação da Embrapa, com o programa Bolsa Família dos governos Lula e Dilma –, pois grande parte de sua pesquisa está direcionada aos circuitos de valorização do capital primário-exportador, que se baseia no latifúndio e na monocultura, de baixo potencial de geração de emprego e altamente concentrador dos seus resultados econômicos. À negligência em relação ao problema social da fome podemos acrescentar os impactos sobre o meio

ambiente: a tropicalização de culturas como a soja é um dos vetores do desmatamento dos ecossistemas do cerrado e da Amazônia. Trata-se de um conhecimento produtivamente aplicável que, contudo, não emancipa nem promove a autonomia, pelo contrário, aprofunda nossa dependência. Não há nisso nenhum paradoxo; são apenas os efeitos das relações entre dependência e tecnologia.

Comprar tecnologia não é fácil, contudo. Fora as restrições características do monopólio tecnológico, a compra de tecnologia envolve um volume de capital em geral não disponível nos países periféricos. Em suas tentativas de superar a dependência, os países da periferia se deparam não apenas com o dilema tecnológico fundamental, mas também com as duas escassezes definidoras da condição periférica: de capital e de tecnologia. Além de responder ao dilema tecnológico fundamental, é preciso escolher de que modo o capital será acumulado e alocado e, sobretudo, como custos e benefícios serão distribuídos entre as classes sociais. A superação da condição periférica dependerá em última instância do modo como essas escassezes serão superadas: se interna ou externamente, se autônoma ou dependentemente, se pela produção de tecnologia e acúmulo de capital no próprio do país, se pela compra dos mesmos no estrangeiro.

## Considerações finais: a autonomia tecnológica ainda é possível?

Nas seções anteriores apresentei um quadro histórico-conceitual voltado à explicação das relações entre desenvolvimento, dependência tecnológica e novo neocolonialismo. A partir desse quadro, discuto as relações históricas entre dependência tecnológica, acumulação capitalista e exploração extensiva do trabalho e da natureza na América Latina e seu papel na formação da estrutura centro-periferia do capitalismo mundial para compreender a nova situação em que o Brasil e a América Latina estão ingressando: um novo neocolonialismo. Examinei as dimensões estrutural, econômica e política da dependência tecnológica, e apresentei o que chamei de dilema tecnológico fundamental dos países periféricos: a necessidade de escolher entre produzir (*make*) ou comprar (*buy*) tecnologia. Termino o artigo discutindo as possibilidades de autonomia tecnológica na América Latina a partir do quadro histórico-conceitual elaborado nas seções anteriores.

A autonomia tecnológica é uma etapa fundamental do processo de desenvolvimento de um país. Sem autonomia tecnológica, não é possível romper o monopólio tecnológico dos países centrais nem construir uma trajetória tecnológica própria e autodeterminada. A autonomia tecnológica é a combinação de domínio dos conhecimentos situados na fronteira tecnológica somado à capacidade de criar novas tecnologias que atendam às necessidades que uma sociedade identifica como relevantes.

Nesse sentido, mais do que um objetivo desejável, a autonomia tecnológica é uma condição sem a qual não é possível promover um processo de desenvolvimento sustentado nas condições internas de uma nação na periférica. Mas a autonomia tecnológica ainda é possível, ou será que a dependência tecnológica com regressão produtiva que caracteriza a presente situação de novo neocolonialismo inviabiliza qualquer tentativa de alcançar a autonomia tecnológica? Para responder a essa questão, é preciso examiná-la do ponto de vista dos eventos históricos recentes, da conjuntura contemporânea e das estruturas que definem o capitalismo na longa duração.

Em relação aos eventos históricos recentes e àqueles que se pode distinguir num futuro próximo, os (modestos) avanços que o Brasil deu no século XX em direção à autonomia tecnológica foram em grande medida destruídos, e nada indica que será possível revertê-los. Sete décadas e meia de esforços para domínio das tecnologias aeronáuticas e constituição de uma empresa de classe mundial no setor foram entregues aos EUA; a busca pela autonomia energética, que finalmente se tornou factível com as descobertas do pré-sal, vai sendo despida de seu caráter estratégico para virar motor da acumulação capitalista privada; o melhor de nossa ciência e tecnologia é investido na modernização do agronegócio, que se por um lado garante recursos imediatos para o país, no longo prazo nos condena à especialização produtiva e à subordinação aos países centrais.

A conjuntura contemporânea também não parece muito promissora no que toca a possibilidade de reversão da dependência tecnológica e do estabelecimento de um processo que conduza a América Latina à autonomia tecnológica. A ascensão da China à condição de potência econômica e tecnológica, e a ameaça que isso representa para os Estados Unidos, levarão a luta pelo monopólio tecnológico a patamares inéditos, comparáveis apenas àquele que se viu no auge da corrida tecnológica durante Guerra Fria. A guerra tecnológico-comercial que os Estados Unidos fazem à China fará com que as estruturas institucionais que impõem o monopólio tecnológico sofram transformações significativas em direções imprevisíveis. Por ora, o que se pode dizer é que os sistemas de regulação do comércio internacional e da propriedade intelectual nas formas em que eles existiram desde a ascensão dos EUA à condição de potência hegemônica em 1945 serão alterados profundamente. Além disso, a guerra tecnológico-comercial deverá acelerar a velocidade da mudança tecnológica naqueles dois países, com esforços cada vez maiores para garantir o domínio de novas tecnologias e impor o monopólio sobre elas – ainda que não seja claro quais as formas de imposição do monopólio no novo contexto que está emergindo da guerra tecnológico-comercial. A América Latina, atualmente uma revolução tecnológica atrás dos países centrais, corre o risco de ver essa distância aumentar.

É na dimensão da estrutura do capitalismo que parecem residir as maiores possibilidades de que a América Latina avance em direção à autonomia tecnológica. As múltiplas transições que estamos testemunhando no sistema internacional; a muito provável transição hegemônica dos EUA para a China, acarretando o deslocamento do espaço de maior dinamismo do capitalismo mundial do oceano Atlântico para o Pacífico; a proximidade da sexta revolução tecnológica; e a inevitabilidade da mudança climática – podem reduzir os diferenciais de domínio tecnológico entre países centrais e periféricos, pois a simultaneidade dessas transformações tende a tornar obsoletas as tecnologias existentes e a exigir todo um conjunto de novos conhecimentos. Essas transformações, se bem aproveitadas, podem alterar a desigualdade de poder entre o centro e a periferia. Mas podem também acentuá-la se forem desperdiçadas. Nesse caso, a própria noção de novo neocolonialismo, por ora ainda uma categoria da análise do imperialismo como relação de dominação e subordinação informal entre Estados formalmente independentes, pode se tornar categoria descritiva da relação de dominação e subordinação formal entre Estados metropolitanos e suas colônias.

## Referências

- ARBIX, Glauco. “2002-2014: *Trajétoria da inovação no Brasil: Avanços, indefinições e instabilidade nas políticas públicas de fomento à inovação e tecnologia*”, in: Friedrich rbert Stiftung Brasil, Análise n. 17, 2016.
- ARRIGHI, Giovanni. *Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI*. São Paulo, Boitempo Editorial, 2008.
- \_\_\_\_\_. *O longo século XX*. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora UNESP, 2000.
- BLAUT, James. *The colonizer 's model of the world*. Nova York e Londres, Guilford Press, 1993.
- BRYANT, Joseph M. “The West and the Rest Revisited: Debating Capitalist Origins, European Colonialism, and the Advent of Modernity”. *Canadian Journal of Sociology/Cahiers canadiens de sociologie* 31(4), 2006.
- CABRAL, Amílcar. *A arma da teoria: unidade e luta*, v. 1. Lisboa, Seara Nova, 1976.
- CANO, Wilson. “A desindustrialização no Brasil”. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 831-851, 2012.
- CARDOSO, Fernando Henrique, FALETTTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina: Ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1970.
- DOSI, Giovanni. *Mudança técnica e transformação industrial – A teoria e uma aplicação à indústria dos semicondutores*. Campinas: Editora da Unicamp, 2006.
- FERREIRA, Carla; OSÓRIO, Jaime; LUCE, Mathias. *Padrão de reprodução do capital: contribuições da teoria marxista da dependência*. São Paulo, Boitempo Editorial, 2012.
- FREEMAN, Christopher, SOETE, Luc. *A economia da inovação industrial*. Campinas, Editora da Unicamp, 2008.
- FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1974.
- HERRERA, Amilcar O. “A Ciência no desenvolvimento da América Latina”, in TABAK, Fanny. *Dependência tecnológica e desenvolvimento nacional*. Rio de Janeiro, Editora Pallas, 1975.
- HORN, Jeff; ROSENBAND, Leonard N.; SMITH, Merrit Roe. *Reconceptualizing the industrial revolution*. Cambridge, MIT Press, 2010.
- MARINI, Rui Mauro. “Dialética da dependência”, in TRASPADINI, Roberta, STÉDILE, João Pedro, *Ruy Mauro Marini: Vida e obra*, São Paulo, Editora Expressão Popular, 2005.
- MARX, Karl. *O Capital*, livro I. São Paulo: Boitempo Editorial, 2017.
- MIGNOLO, Walter. “*A colonialidade de cabo a rabo: o hemisfério ocidental no horizonte conceitual da modernidade*”, in LANDER, Edgardo. (2005) *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais – perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires: CLACSO, 2005.
- MOKYR, Joel. *The gifts of Athena: Historical origins of the knowledge economy*. Nova Jersey, Princeton University Press, 2002.
- MOWERY, David C.; ROSENBERG, Nathan. *Trajétórias da inovação: a mudança tecnológica nos Estados Unidos da América*. Campinas, Editora da Unicamp, 2005.
- NARULA, Rajneesh. “Understanding Absorptive Capacities in an “Innovation Systems” Context: Consequences for Economic and Employment Growth”. *DRUID Working Paper* No. 04-02: 1-53, 2003.

- NKRUMAH, Kwame. *Neo-Colonialism: The Last Stage of Imperialism*. Londres: Thomas Nelson & Sons, 1965.
- O'BRIEN, P. "Historical foundations for a global perspective on the emergence of a western European regime for the discovery, development, and diffusion of useful and reliable knowledge". *Journal of Global History*, 8, pp. 1-24 & London School of Economics and Political Science 2013.
- OREIRO, José Luis, FEIJÓ, Carmem. A. "Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro". *Revista de Economia Política*, v. 30, n. 2 (118), p. 219-232, 2010.
- OREIRO, José Luis; MARCONI, Nelson. "Teses Equivocadas no Debate sobre Desindustrialização e Perda de Competitividade da Indústria Brasileira". *Revista NECAT* – ano 3, n. 5, p. 24-48, 2014.
- OSÓRIO, Jaime. *O Estado no centro da mundialização: a sociedade civil e o tema do poder*. São Paulo, Outras Expressões, 2014.
- PEREZ, Carlota. "Technological revolutions and techno-economic paradigms", *Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics*, no. 20, 2009.
- "The Advance of Technology and Major Bubble Collapses: Historical Regularities and Lessons for Today", Engelsberg Seminar on "The future of capitalism, Ax:son Foundation, Sweden, June 2010.
- PIJL, Kees van der. "The Theory of Permanent Counterrevolution", Working Paper, Centre for Global Political Economy, University of Sussex, 2015.
- POMERANZ, Kenneth. *The great divergence: China, Europe, and the Making of the Modern World Economy*. Nova Jersey, Princeton University Press, 2001.
- PREBISCH, Raul. *O Manifesto Latino-Americano e outros ensaios*. Rio de Janeiro, Contraponto Editora, 2011.
- QUIJANO, Aníbal. "Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina", in LANDER, Edgardo. *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais – perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires: CLACSO, 2005.
- ROMER, Paul. "Endogenous Technological Change". *Journal of Political Economy*. v. 98, n. 5, p. S71-S102, 1990.
- SCHUMPETER, Joseph. *A teoria do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Nova Cultural, 1988.
- SIDHU, G. S; RAO, G. S. N. "A luta em defesa da tecnologia nacional", in TABAK, Fanny. *Dependência tecnológica e desenvolvimento nacional*. Rio de Janeiro, Editora Pallas, 1975.
- SMITH, Adam. *A Riqueza as Nações: Investigação Sobre Sua Natureza e Suas Causas*. São Paulo: Nova Cultural, 1988.
- SOLOW, Robert. "A Contribution to the Theory of Economic Growth", *The Quarterly Journal of Economics*, v. 70, n. 1, p. 65-94, 1956.
- TAVARES, Maria Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Zahar Editoras, Rio de Janeiro, 1972.
- WALLERSTEIN, Immanuel. *O declínio do poder americano*. Rio de Janeiro, Contraponto, 2004.



# Institucionalismo Radical e o pensamento marxiano: uma análise comparativa de seus paradigmas com base em William Dugger

**RADICAL INSTITUTIONALISM AND MARXIAN THOUGHT: a comparative analysis of its paradigms based on William Dugger**

**DANIEL STRAUSS** | daniel.strauss@outlook.com.br

Mestre em Economia pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

**RICARDO DATHEIN** | ricardo.dathein@ufrgs.br

Professor do Departamento de Economia e Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

**Recebimento do artigo** Março de 2019 | **Aceite** Setembro de 2019

**Resumo** A tradição institucionalista tem em Veblen sua base conceitual: fazer uma ciência social que rompesse com a ideia de que a economia teria tendência ao constante equilíbrio. Os processos e mudanças evolucionárias são a chave metodológica para compreender a ciência. Poder e *status*, base dos fundamentos para o Institucionalismo Radical (IR), geram a legitimidade da autoridade. Em suma, o Institucionalismo Radical rompe com qualquer proposta de equilíbrio de mercado, em concorrência perfeita, ao mesmo tempo em que se aproxima, para Dugger, do pensamento marxiano em aspectos metodológicos e conceituais. A ideia central de Dugger é que o institucionalismo é irreconciliável com a proposta neoclássica da economia, mas não com as ideias marxianas. Esse trabalho analisa os principais argumentos de Dugger que dão sustentação à proposta de unidade Marxiana-Institucionalista Radical e avalia se os pontos destacados corroboram a ideia dessa conciliação.

**Palavras-Chave** Institucionalismo Radical, Pensamento Marxiano, William Dugger.

**Abstract** The institutionalist tradition has in Veblen its conceptual basis: to make a social science that breaks with the idea that the economy would tend to the constant balance. Evolutionary processes and changes are the methodological key to understanding science. Power and status, the basis of the foundations for Radical Institutionalism (RI), generate the legitimacy of authority. In short, Radical Institutionalism breaks with any proposal of market equilibrium, in perfect competition, at the same time as it approaches Marxian thought in methodological and conceptual aspects, according to Dugger. The central idea of Dugger is that institutionalism is irreconcilable with the neoclassical proposal of the economy, but not with the Marxian ideas. This paper analyzes Dugger's main arguments that support the proposal of Radical Institutionalism-Marxian unity and assess whether the salient points corroborate the idea of this conciliation. **Keywords** Radical Institutionalism, Marxian thought, William Dugger.

## Introdução

A proposta econômica institucionalista, com base nas ideias de Veblen, representa o rompimento com a teoria neoclássica de tendência ao equilíbrio. A metodologia científica, inspirada nas ideias darwinistas, propunha uma ciência evolucionária, que entendesse a sociedade como um processo: não como verdade absoluta e nem tendencial. Para Veblen (DUGGER, 1988), a humanidade caminha como um *blind drift*, ou seja, não é um processo determinista.

Dugger (1988) caracteriza a corrente Institucionalista Radical (IR) como um herdeiro das propostas veblenianas. O institucionalismo não poderia ser harmonizado com as teorias neoclássicas como propõem as correntes da Nova Economia Institucional (NEI). O rompimento com as teorias de equilíbrio e as discussões evolucionárias para a ciência econômica não poderiam ser conciliados, pois não eram paradigmas complementares, sequer competidores; mas absolutamente contraditórios.

As questões fundantes do pensamento institucional envolvem, ainda, a fundamentação do *enabling myth* que cumpre um caráter ideológico que convence as vítimas da exploração da sociedade de seu destino ou que são culpadas pela sua própria exploração. Isso formaliza a institucionalização de dois conceitos centrais para o Institucionalismo Radical: poder e *status*.

Para Dugger e Sherman (1994), o Institucionalismo Radical se aproxima do Marxismo, apesar de apresentar bases metodológicas distantes no que se refere ao motor da história. O pensamento marxiano, dialético, aponta que a luta de classes é a engrenagem, movida pelas revoluções sociais. Para Veblen isso o caracteriza como determinista por apontar a um caminho pelo qual a história estaria fadada a percorrer.

Teorias do Institucionalismo Radical, no entanto, podem ser traduzidas ao pensamento marxiano e vice-versa; isto é, são correntes teóricas que, do ponto de vista da economia, podem estabelecer uma relação porque conseguem se comunicar, não são irreconciliáveis por completo. Os conceitos de poder e *status*, por exemplo, compartilham semelhanças e não contradizem a luta de classes entre exploradores e explorados.

Este artigo objetiva formular uma revisão dos debates de Dugger (1988) e Dugger e Sherman (1994, 1997) sobre os pontos de semelhanças e diferenças entre os paradigmas do Institucionalismo Radical e do pensamento marxiano, com a finalidade de avaliar se realmente são correntes com possibilidade de conciliação programática.

Para isso, a segunda seção reconstitui os argumentos de Dugger na sua argumentação sobre o pensamento marxiano e o IR. A terceira seção trabalha as bases do IR nos Velhos Institucionalistas, contrariando as propostas da NEI, principalmente em Veblen e Commons. A quarta seção reconstitui as bases do pensamento marxiano e sumariza sua relação com a IR, em semelhanças e diferenças, de acordo com a estrutura de análise proposta por Dugger.

## O pensamento marxiano e o Institucionalismo Radical em Dugger

Tanto o Institucionalismo Radical quanto as elaborações marxianas buscam entender como acontece a evolução social. Ou seja, por um lado, quais processos e que forças causam

as mudanças nas sociedades e, por outro, que forças causam reação e resistência a essas mudanças. Ambas as correntes teóricas apresentam ideias evolucionárias e rompem com a tradição neoclássica e a economia em equilíbrio. A tentativa de Dugger e Sherman (1994; 1997) é mostrar quais semelhanças e diferenças encontram-se na essência das escolas e como unificar suas ações políticas práticas.

Os sistemas de pensamentos, apontam Dugger e Sherman (1994), podem ser divididos de cinco formas diferentes:

(1) Não relacionados: paradigmas que não têm relação um com o outro. Suas ênfases não podem ser traduzidas para a linguagem do outro, possuem significados distintos e por isso a verdade ou inverdade de um não altera o outro.

(2) Contraditórias: paradigmas que contradizem um ao outro, são como trens indo no mesmo trilho em direções opostas, irão se chocar. A verdade de um só pode significar a inverdade do outro.

(3) Competidoras: são como trens que apostam corrida entre si com o mesmo destino de chegada. Os termos que usam e as relações que enfatizam têm significados diferentes, mas seu objeto de estudo é semelhante, isto é, as coisas que querem explicar e os problemas que querem resolver são os mesmos. A verdade ou inverdade de um não afeta, necessariamente, o outro, porque o significado de seus termos básicos é diferente.

(4) Complementares: os termos básicos usados são os mesmos, a relação enfatizada, ou eles têm o mesmo significado ou podem ser traduzidos um no outro. A verdade ou inverdade de um afeta diretamente o outro.

(5) Coincidentes: mesmo que se nomeiem diferentes, tratam das mesmas coisas, isto é, mesmo que os problemas e as explicações oferecidas sejam nomeados de forma diferente, tem o mesmo significado.

O pensamento marxiano e Institucionalismo Radical (IR) têm muito em comum tanto nas suas questões fundamentais quanto em suas dinâmicas. A partir dos pontos citados é possível fazer uma análise comparativa de quais paradigmas são mais próximos, quais competem e quais são completamente contraditórios. Esses pontos são discutidos por Dugger e Sherman (1994, 1997) e podem ser enumerados da seguinte forma: 1) relações sociais de maior importância; 2) metodologia (evolucionária e dialética); 3) conflito de classes e ideologia; 4) questão tecnológica; 5) transformações sociais.

Para os institucionalistas radicais, a relação social mais importante é o poder, em especial na questão de construção de poder e *status*. Estes combinados formam a autoridade legítima e geram a habilidade de fazer com que outros indivíduos ajam de acordo com o que se deseja. De outra parte, para Marx as classes sociais e as disputas entre elas formam as relações mais importantes. Para Dugger e Sherman (1994, p. 120), as correntes do IR e do pensamento marxiano não se contradizem, mas competem entre elas em alguns aspectos nesta questão e, em outros aspectos, elas chegam a se complementar: “This can be translated into the ability of capitalists to get workers to work an amount of time for an amount of money, the product of that labor being owned by the capitalist”.

No pensamento marxiano, a superestrutura, composta por ideias e instituições não econômicas (família, governo, partidos políticos, educação etc.), é sobreposta pela estrutura econômica, constituída por relações e forças de produção<sup>1</sup>. Dugger e Sherman (1994) afirmam que esse conceito pode ser traduzido no termo institucionalista do “*enabling myth*”.

---

1 Nesse ponto, Dugger e Sherman (1994) ressaltam que os pensadores do Marxismo Crítico enfatizam que a superestrutura também afeta a estrutura econômica.

Os *enabling myths* são conceituados por Dugger (1989) como poderosos mecanismos de controle social, particularmente em sociedades estratificadas, exercidos por meio de mitos que auxiliam a manter as camadas mais baixas da sociedade “em seu devido lugar”. Em outras palavras, esses mitos permitem que as camadas sociais superiores mantenham a dominação sobre as inferiores, através da crença de que os benefícios adquiridos são frutos de esforços e mérito, e não de poder, privilégio, classe ou status social. Esses mitos se aproximam das características conceituais de ideologias de Marx.

Quanto à questão metodológica, ambas as correntes de pensamento coincidem no trato com a questão do indivíduo e do uso histórico. Para ambos, os indivíduos afetam e são afetados pelo contexto em que se encontram. Esse contexto leva à necessidade fundamental de não formar uma ciência que seja a-histórica.

Ambas as correntes também defendem um ponto de vista evolucionário para a ciência. No entanto, o pensamento marxiano defende que essas mudanças ocorrem através da dialética, por meio das contradições da luta de classes; o institucionalismo, com Veblen, aponta para um desvio cego, isto é, não há um motivo ou uma determinação histórica que flua para algum lugar.

A crítica ao determinismo histórico é válida para o “Marxismo Oficial”<sup>2</sup> uma vez que, através de suas categorias de progresso, a humanidade seria levada ao socialismo (superação do capitalismo) por uma força maior: a contínua superação tecnológica. “Official Marxism said it was inevitable that society would pass from feudalism to capitalism to socialism” (DUGGER e SHERMAN, 1994, p. 124).

A história humana, tanto para os institucionalistas quanto para o pensamento marxiano, foi vista como um progresso sempre para uma situação melhor. Esse conceito de que a evolução era um “progresso” se transforma com os anos em uma ideia de que é, na verdade, uma mudança. A presença dessas ideias está fortemente relacionada com os avanços tecnológicos: “[...] progressivism involves the argument that technological change is always a form of progress and that resistance to it is always a form of regress” (DUGGER e SHERMAN, 1997 p. 996). Apesar disso, nenhuma das duas propostas apresenta algum tipo de reducionismo histórico com relação às causas econômicas. No entanto, o “Marxismo Oficial” apresentava essa tendência ao apontar a história como uma predeterminação.

Na compreensão de classes sociais, as duas correntes competem. O pensamento marxiano observa que os interesses de classe são um fator importante para as causas do comportamento, formam a base da guerra ideológica que, em tempos de crise, pode gerar revoltas físicas. Esses interesses podem ser modificados por outros grupos de interesses, como a “ideologia dominante”, mas em alguns momentos serão levados à crise e ao confronto que pode surgir de diferentes formas: racial, nacional e até religioso (DUGGER e SHERMAN, 1994).

Para os institucionalistas radicais, os “*enabling myths*” causam a distorção do entendimento individual dos interesses econômicos, em especial dos pobres. Isso dificulta a sua ação coletiva. Por sua vez, esses mitos estão ligados à formação cultural e podem mudar com os avan-

---

2 Dugger e Sherman (1994) fazem uma distinção entre o Marxismo Oficial e o Crítico. O primeiro aponta para a tradição Stalinista do marxismo com a ascensão da URSS e com essas concepções predominando entre os partidos comunistas do mundo. Suas ideias apresentam diferenças grandes com Marx e Lênin, por agregarem questões como, por exemplo, socialismo em um só país ou determinismo metodológico “progressivo” de que a tecnologia causa o progresso e que a base econômica determina a superestrutura. O segundo caso aponta para os Marxistas críticos a este modelo e com propostas contrárias a ele.

ços e esclarecimentos da ciência, como, por exemplo, desmascarando o mito racial, do sexismo e do classismo (DUGGER e SHERMAN, 1994).

Na posição dos pensamentos marxianos, os avanços tecnológicos são vistos do ponto de vista de conflitos de classe no sentido de entender como a nova tecnologia afeta a mudança no emprego e no salário, quem ganha e quem perde, quem será ouvido na introdução da nova tecnologia na sociedade, que interesses econômicos serão atendidos. Neste ponto, há uma competição com os institucionalistas que observam que os avanços da tecnologia estão ligados ao *cultural lag*, isto é, o tempo que a cultura demora para acompanhar as inovações tecnológicas e como isso gera os problemas sociais e conflitos (DUGGER e SHERMAN, 1994).

O que os institucionalistas e o pensamento marxiano são explicitamente contraditórios é a base evolucionária pela qual se assentam. O pensamento marxiano propõe que a mudança evolucionária nas relações de classe está intimamente ligada às mudanças no modo de produção, inclusive a tecnologia. Essas situações geram os conflitos de classes. Para os institucionalistas, o ponto de mudança é um processo cumulativo de causa e efeito em que cada mudança leva a outra em direção ao “*blind drift*” (DUGGER e SHERMAN, 1994).

Por isso, para os marxistas, a proposta última é a ruptura revolucionária, com a sociedade produzindo os pontos de mudança estrutural. Todas as ideias de estranhamento e alienação do trabalho que separam sujeito e objeto, ser humano da sua produção e causam a animalização do ser humano, não poderiam ser superadas a não ser por uma ruptura com a estrutura capitalista (MARX, 2004). No entanto, os marxistas não poderiam ser considerados deterministas porque não há nada que indique um processo revolucionário que atingirá a superação do capitalismo. Segundo Luxemburgo (1915), o que pode haver é socialismo ou a barbárie. De outra parte, os institucionalistas priorizam a discussão sobre o *lag cultural* e os ajustes institucionais.

## Os velhos institucionalistas e o Institucionalismo Radical

Na economia, a Escola Institucionalista começou a tomar forma a partir dos trabalhos de Thorstein Veblen, John Commons, Wesley Mitchell e Clarence Ayres (RUTHERFORD, 1994). Também chamada de Institucionalismo Original, Economia Institucional Original ou Velha Economia Institucional, baseava suas explicações econômicas em instituições, hábitos e suas evoluções (HAMILTON, 1919).

De acordo com Hodgson (2006), o termo “instituição” tem um longo histórico de uso nas ciências sociais e seu primeiro uso pode ser datado, pelo menos, em 1725, com a obra *Scienza Nuova*, de Giambattista Vico. A conceituação do termo, no entanto, mudou e não é mais unanimidade entre os institucionalistas.

A questão central para os velhos institucionalistas era entender o caráter das instituições, como elas se relacionam com a economia capitalista e como elas se transformam e são transformadas nessa relação. Commons (1931) apresenta a dificuldade, dentro da economia institucional, de definir instituição, uma vez que se apresenta como qualquer “comportamento econômico” que, em crítica à economia clássica, revela-se como:

Sometimes anything that is “dynamic” instead of “static,” or a “process” instead of commodities, or activity instead of feelings, or mass action instead of individual action, or management instead of equilibrium, or control instead of laissez faire, seems to be institutional economics. (COMMONS, 1931, p. 648).

Assim, Commons (1931) define instituição como ação coletiva no controle, liberação e expansão da ação individual. Essa ação coletiva abrange desde “comportamento desorganizado”, como costumes, até preocupações organizadas, como a família, a corporação, a associação comercial, o sindicato, o Estado. O que unifica essas instituições em princípio comum é o maior ou menor grau de controle, liberação e expansão da ação individual pela ação coletiva.

As tradições clássica e neoclássica, na economia, abstraíam as considerações sobre instituições e coletividades. O indivíduo era o objeto último, um ser independente, perfeitamente racional e com plenas capacidades cognitivas. Pessali (2015) afirma que a ideia do “homem econômico”, resultante desse indivíduo com racionalidade perfeita, resumia-se ao cumprimento dos limites dessa própria ação racional. Por isso, era desnecessária a investigação econômica sobre os comportamentos psicológicos, sociais e institucionais que compõem o comportamento humano. Em outras palavras, os axiomas da racionalidade permitiam observar o indivíduo maximizador da sua utilidade marginal e, portanto, cujas preferências poderiam ser compreendidas e calculadas.

A Velha Economia Institucional trouxe, com a tradição vebleniana, um novo olhar sobre a complexidade do comportamento humano. Veblen (1983) faz um resgate dos aspectos históricos e institucionais que compõem o comportamento dos indivíduos ao refletir sobre uma classe ociosa, que surge da passagem do estágio de “selvageria primitiva” para a “barbárie”, quando foi instituída a propriedade. Essa classe estava desvinculada dos aspectos produtivos das atividades industriais rotineiras, isto é, compunham sacerdócio, exército, esportistas; em outras palavras, atividades resultantes do ócio e da emulação.

Essa mudança de estágio da sociedade significou mudança nos padrões de comportamento dos indivíduos e nos hábitos de vida, que transformaram os aspectos institucionais, identificados por Veblen (1983), na falta de prestígio do trabalho industrial ser desligada de uma classe superior.

[...] os fundamentos de determinada discriminação e o critério na classificação dos fatos muda à medida que a cultura evolui, isso porque muda o fim, em função do qual se apreendem tais fatos, mudando o ponto de vista dominante. Em suma, os traços salientes e decisivos de um tipo de atividade ou de uma classe social num determinado estágio de cultura não terão a mesma importância relativa para os fins de classificação num estágio subsequente (VEBLEN, 1983, p. 8).

Essa transformação nos padrões de comportamento ocorre lentamente e, a partir do momento em que se firma a tradição, o novo senso comum emerge como regra da conduta. Veblen destaca, por exemplo, que o crescimento da cultura é causado por processo cumulativo de habitação: “[...] because each new situation is a variation of what has gone before it and embodies as causal factors all that has been effected by what went before” (VEBLEN, 1909, p. 628).

Assim se transformam instituições, hábitos e até o consumo das sociedades. Com o avanço da indústria, por exemplo, os hábitos de vida e comportamento dos indivíduos tenderam a uma transformação nos tipos de bens de consumo que, ao se massificarem, tornaram-se utilidade intrínseca, ou uma instituição, da sociedade, deixando de serem utilizados exclusivamente pelas classes superiores.

Na década de 1960, essas concepções dos institucionalistas voltaram a gerar interesse do meio acadêmico. A expansão dessa perspectiva, dentro as ciências econômicas, tentou sintetizar as teorias econômicas tradicionais, neoclássicas, com as construções teóricas institucionais. Surge dessa conjunção a Nova Economia Institucional (NEI), cujo suporte está inserido nas obras de Ronald Coase e Oliver Williamson (CONCEIÇÃO, 2007).

A análise da NEI está centrada nos estudos microeconômicos dos custos de transação. Para Coase (1988), o ponto de partida da análise econômica era a firma, e não a indústria. Portanto, a economia não poderia ser vista como um aglomerado homogêneo com mecanismo simples de preço, uma vez que isso tornaria desnecessária a existência das firmas na economia capitalista.

A NEI se preocupa, fundamentalmente, com aspectos microeconômicos, com ênfase na teoria da firma em uma abordagem não convencional, mesclada com história econômica, economia dos direitos de propriedade, sistemas comparativos, economia do trabalho e organização industrial. Todos os autores reunidos enfatizam um ou outro destes aspectos. Em linhas gerais, estes estudos pretendem superar a microteoria convencional, centrando sua análise nas “transações” (CONCEIÇÃO, 2007, p. 625).

Williamson (1994) trabalha a NEI em duas partes, a primeira trata do ambiente institucional, como “regras do jogo”, a segunda trata de instituições e governança. A firma, nesse ambiente, é tratada como uma forma de reduzir os custos de transação na economia. A existência de contratos para todo tipo de trocas realizada na economia tornaria o processo mais custoso, por exemplo, por causa da negociação, redação e cumprimento deste contrato. Em outras palavras, para a NEI, os custos de transação e sua minimização e ganhos de eficiência são os conceitos fundamentais.

Para Conceição (2007), três hipóteses de trabalho aglutinam o pensamento da NEI: em primeiro lugar, a transação e os custos associados a ela definem as formas institucionais de organização; em segundo lugar, a tecnologia, embora seja aspecto fundamental da firma, não é um fator determinante da mesma; e em terceiro lugar, as falhas de mercado são centrais à análise.

Para Dugger e Sherman (1994), o Institucionalismo Radical é um “primo” de Marx, com propostas que se aproximam de suas características e suas concepções, mas sem perder a base de Veblen e, em menor grau, de Commons, considerados os primórdios das ideias institucionalistas.

[...] the radical institutionalist tradition, which traces itself back to Thorstein Veblen [...]. The answers are not necessarily those that would be given by a liberal institutionalist in the Veblen-Ayres or the Commons traditions, and they most certainly are not those that would be given by a new institutionalist in the Oliver Williamson or Douglas North tradition. (DUGGER e SHERMAN, 1994, p. 103).

Dugger (1988) aponta que as ideias centrais do Institucionalismo Radical incluem: 1) a economia não pode ser compreendida como um processo de equilíbrio; 2) a irracionalidade coletiva frequentemente oprime a possibilidade de solidariedade classista; 3) poder e *status* combinam com mito e autoridade para sustentar a tirania; 4) equidade é essencial para uma vida melhor; 5) há suporte a valores e ideologias; 6) defesa de democracia participativa; 7) necessidade de transformação radical, de forma que, apesar de não ser baseada na teoria do valor trabalho, divide alguns conceitos chave com o marxismo.

Não há, para Veblen, algo na história que acople a uma economia equilibrada. Essa ideia, adotada pelos institucionalistas radicais, está ligada à proposta metodológica. A história é entendida não é um processo que leva ao equilíbrio, mas uma sequência evolucionária, isto é, de mudanças que não atingem um ponto que economicamente equalize as relações de forma equilibrada. “Any evolutionary science, on the other hand is close-knit body of a theory. It is a theory of a process, an unfolding sequence” (VEBLEN, 1898, p. 47).

Outro ponto importante e o que difere a proposta vebleniana do pensamento marxiano (que também enxerga a sociedade como constante mudança) é que, para os institucionalistas, o pensamento marxiano aponta tendências deterministas da história, ou seja, há uma tendência dentro da luta de classes que levaria inexoravelmente o capitalismo à ruína e à superação socialista. Veblen entende a história como um “*blind drift*”, isto é, não é dialético, mas um processo opaco que não exhibe tendências de movimento (DUGGER, 1988).

Portanto é um processo comparável à evolução das espécies de Darwin, cujo ser vivo mais adaptado ao ambiente conseguiria se sobressair e reproduzir-se. Mas não exhibe nesse processo uma tendência evolucionária de progresso, de melhoramento. Em outras palavras: “Darwin explained the evolution (existence) of different species in terms of cause and effect, not in terms of divine direction” (DUGGER, 1988, p. 12).

Brown (1991) ressalta que, nesse aspecto, as teorias dos velhos institucionalistas rejeitam as propostas de Marx ao reconhecerem a impossibilidade de qualquer fundação ou legitimação definitiva que seja resultado do próprio advento da forma democrática de sociedade e da própria modernidade. Isso é a rejeição de uma forma teleológica de pensar a sociedade.

Outra importante argumentação encontrada no Institucionalismo Radical é a da existência de mitos que constroem a racionalidade individual. Esses mitos de construção ideológica realizam o trabalho da opressão de classes e são designados de dois tipos: um culpa o destino pela exploração da sociedade e outro culpa a vítima da exploração por ser explorada. “Victims of exploitation can come to despise themselves, believing that they deserve their rough treatment [...] the victim blames herself. Or the victim blames the nature of things” (DUGGER, 1988, p. 5-6).

A manutenção dos mitos sociais é importante para conservar, ideologicamente, a sociedade de mercado. Esse pilar dá sustentação para a questão mais importante da construção argumentativa dos institucionalistas radicais: o poder e o *status*.

A definição de poder usada é a habilidade de influir na vontade de outro indivíduo para que trabalhe em cooperação, ou até, em oposição a outros indivíduos. A origem dessa capacidade está ligada com o *status*. São características, portanto, que se combinam e se relacionam complementarmente. “Power without status is force. Status without power is celebrity” (DUGGER, 1988, p. 8). Os dois conceitos separados não significam dominação, entretanto, quanto unidos criam legitimidade para a autoridade, podendo tornar prática predatória e exploração em direitos e deveres.

O mercado não determina, para os institucionalistas radicais, a legitimidade da autoridade (combinação de poder e *status*). Mas vai além dos conceitos de oferta e demanda, isto é, o mercado não é um fenômeno natural, mas um conjunto de instituições de relações sociais, um conjunto de regras que determina como as coisas podem ser trocadas, que coisas precisam ser trocadas, como e quem pode trocá-las e quem irá se beneficiar com a troca. Em outras palavras o mercado não é “result of Adam Smith’s natural system of liberty. It is a result of the exercise of power [...]” (DUGGER, 1988, p. 8). Portanto, o mercado é resultado do conflito de classes, tradição, legislação e adjudicação.

Esse pensamento é irreconciliável com a ideia neoclássica e da NEI. Para Dugger (1988), poder somado com *status* geram a autoridade, que, por sua vez, em conjunto com o mito, formam a tirania. Para os neoclássicos, o mercado é definidor destas relações, de forma que, portanto, os conceitos centrais são unidade, vontade e equilíbrio.

O trabalho com equidade para os institucionalistas radicais está relacionado ao aumento da demanda efetiva. Quanto mais a renda é distribuída aos trabalhadores mais pobres, maior a demanda e, conseqüentemente, a oferta industrial. Seria uma questão de instrumentalismo (DUGGER, 1988). Investidores privados e consumidores ricos não conseguem manter uma alta demanda que mantenha as “machines running and the labor force employed at the capacity” (DUGGER, 1988, p. 9).

O desejo de equidade dos institucionalistas radicais não está ligado a uma concepção de emancipação humana nem à redução da pobreza, mas a um ganho para a economia. Ainda assim, esse ganho não representaria um benefício para os ricos, nem mesmo no longo prazo, uma vez que os institucionalistas radicais rejeitam o mito de harmonia de interesses. A proposta é mais do que um aumento da educação, da produtividade ou solução para o subconsumo, mas é em essência a tentativa fundamental de mudar as relações de poder e *status*.

Recently the New York Times carried an account of a successful educational program in New York City which enabled some kitchen helpers to qualify as cooks chefs. Some who had previously been vegetable scrapers were now cooks in prominent restaurants. The point of the article was how, through training, the unskilled were raised to skilled occupations. But assuming that the vegetables are still being scraped by someone who has taken place of the previous scrapers and that vegetable scraping is still just as unremunerative as before, the poverty level remains. The real question is why vegetables scrapers must be rewarded at a poverty level (HAMILTON, 1967 apud DUGGER, 1988 p. 10).

Ou seja, considerando-se somente um aumento do nível educacional, pode-se mudar a pobreza individual, mas enquanto aqueles trabalhos mal remunerados existirem continuará a haver a mesma pobreza de antes e não há uma efetiva equalização econômica. Dugger (1988) aponta que este processo precisa melhorar não apenas a renda individual, mas o respeito, caso contrário continuará a mesma relação de pobreza institucionalizada e subserviente com aqueles que detém poder e *status*.

A importância de se estabelecer uma democracia participativa também se relaciona com o poder e *status*. Nela, as pessoas podem ver o erro e chamar seus direitos para chamar atenção

ao erro e propor soluções. A outra proposta, inversa à democracia participativa, é o a estabilidade autoritária, cujos princípios impedem que os mais afetados por políticas tenham voz para discutir. A democracia participativa tem mais facilidade em cometer erros de política do que a estabilidade autoritária, uma vez que essa segunda impede que se diga “não” a um projeto. No entanto a primeira tem mais facilidade de corrigir os percalços, uma vez que há possibilidade de ouvir e atender às necessidades dos indivíduos mais afetados (DUGGER, 1988).

O ponto chave que diferencia os institucionalistas radicais de outras correntes, como os velhos institucionalistas e, especialmente, com a NEI, é o debate entre mudanças incrementais e mudanças radicais. O primeiro ponto é, como mencionado, o caráter irreconciliável com a tradição neoclássica, que aponta como crucial o estudo do equilíbrio de mercado. Neste aspecto, a tentativa da NEI de conciliar as ideias institucionais com as propostas neoclássicas está em completa oposição com o Institucionalismo Radical.

O Institucionalismo Radical, ademais, considera que a análise não envolve apenas teoria econômica, mas também um programa econômico:

The program implied by institutional analysis is national economic planning, a radical break with the free market status quo, not mere incremental institutional adjustments [...]. Institutionalism is not incremental. It is radical. Institutionalism is a radical paradigm because it involves a fundamental restructuring of corporate capitalism. Institutionalism do not believe in automatic benevolence of the market, so they propose democratic economic planning to replace it. (DUGGER, 1988, p.15-16).

Chama atenção que o pensamento institucionalista radical não considera que os mais ricos serão beneficiados ou abrirão mão de seus benefícios em uma economia que se apoie no planejamento econômico nacional, rompendo com instituições do capitalismo corporativista; ao mesmo tempo, não espera um mercado que se regule automaticamente ou aponte a um pretense equilíbrio. É preciso uma intervenção direta e radical para transformar as instituições e romper com o *enabling myth* que faz com que os mais pobres continuem a construir ideologicamente instituições que não lhes favorecem. O que se pode notar é que há um paralelo de proximidade e afastamento do institucionalismo em geral, e do radical em específico, com as propostas marxistas. Mas não são teorias excludentes e que não possa haver um diálogo nos níveis teórico e prático (DUGGER, 1988).

## O pensamento marxiano, suas similaridades e distinções com o Institucionalismo Radical

Para o Marxismo, a compreensão da sociedade pode ser feita via a análise de sua divisão em superestrutura e estrutura econômica. A primeira consiste nas instituições não econômicas, como família, governo, partidos políticos, educação e religião. Já a base econômica está ligada ao modo de produção: terra, trabalho, capital e tecnologia (DUGGER e SHERMAN, 1994).

Assim como no institucionalismo, a sociedade é vista em constante transformação, mas os mecanismos são distintos. A abordagem metodológica de Marx é feita a partir da tradição dialética hegeliana, que avança por meio de contradições, de acordo com a seguinte dinâmica: 1) a

gênese é contraditória, e avança por meio de negações; 2) essas negações dão origem a duas etapas do pensamento – o entendimento e a razão; 3) a gênese do conhecimento avança por meio de negações relativas, e não absolutas. A superação é, portanto, dialética: por um lado conserva algo e, por outro, suprime. Em outras palavras, a superação suprime e conserva o conhecimento.

Hegel descobriu as características dessa evolução através da concepção sobre o salto de quantidade em qualidade e da negação da negação. Marx, no entanto, inverte a lógica hegeliana, idealista, e apresenta uma concepção materialista da dialética:

O concreto é concreto porque é a síntese de múltiplas determinações, portanto, unidade da diversidade. Por essa razão, o concreto aparece no pensamento como processo da síntese, como resultado, não como ponto de partida, não obstante seja o ponto de partida efetivo e, em consequência, também o ponto de partida da intuição e da representação. (MARX, 2011, p. 77-78).

Marx começa a partir deste momento a observar o pensamento como sendo o resultado, o material definindo o ideológico, e assim prossegue:

Por isso, Hegel caiu na ilusão de conceber o real como resultado do pensamento que se sintetiza em si, aprofunda-se em si e movimenta-se a partir de si mesmo, enquanto o método de ascender do abstrato ao concreto é somente o modo do pensamento de apropriar-se do concreto, de reproduzi-lo como um concreto mental. Mas de forma alguma é o processo de gênese do próprio concreto (MARX, 2011, p. 78).

Os princípios metodológicos de Marx podem ser definidos como materialismo-histórico e dialético. Dessa forma, as contradições que, em essência, movem o processo do modo de produção, e as forças motrizes que o agitam, caracterizadas como o motor da história, são as lutas entre as classes sociais que formam as sociedades. A formação da luta de classes gera o modo de produção e por isso:

Daqui resulta que um determinado modo de produção, ou fase industrial, está sempre ligado a um determinado modo de cooperação, ou fase social, e esse modo da cooperação é ele próprio uma “força produtiva”; e que a quantidade de forças acessíveis aos homens condiciona a situação da sociedade e, portanto a “história da humanidade” tem de sempre ser estudada e tratada em conexão com a história da indústria e da troca (MARX & ENGELS, 2009, p. 43).

Para Dugger e Sherman (1997, p. 1000), o conceito de classes sociais em Marx pode ser entendido como:

A class is a group of people who share similar objective relationships to the production of goods, who appropriate their incomes in similar fashions, and who sometimes have a common consciousness of their position and their interests (but sometimes do not).

A formação da categoria de exploração de uma classe sobre a outra se liga com a divisão do trabalho, a formação do excedente e a forma de apropriação do trabalho. No capitalismo, ao produzir uma mercadoria, o capital investido, que compra meios de produção e força de trabalho no mercado, exige extrair do trabalho uma parcela maior do que a necessária para manter a produção e a reprodução daquele trabalhador. Por isso, o trabalho deve ser composto de trabalho necessário e trabalho excedente e, assim, o capital pode se apropriar desta segunda categoria, ao remunerar o trabalhador apenas com o necessário, isto é, pelo valor da sua força de trabalho (MARX, 2013).

A tecnologia é entendida dentro dessa perspectiva de luta de classes e dialética. Ao mesmo tempo em que liberta o ser humano do trabalho, é a causa de sua intensificação. A apropriação privada dos frutos do desenvolvimento tecnológico (o aumento da mais-valia relativa) impõe o aumento da exploração da força de trabalho pelo capital.

Marx (2013) expõe que a mais-valia relativa surge de um dos aspectos da concorrência capitalista: a busca pelos lucros extraordinários. Esses lucros extraordinários emergem para os capitalistas que conquistaram o modo de produção das mercadorias menos custoso e mais produtivo, de forma a reduzir o valor unitário das mercadorias produzidas. A tecnologia e os aumentos de produtividade alcançados através dela permitem que o capitalista realize a venda dessas mercadorias, que produziu ao valor unitário menor, acima do seu valor praticado socialmente no mercado.

Quando os outros capitalistas conseguem replicar a tecnologia e a produtividade do pioneiro inovador, então cessa-se o lucro extraordinário, mas em uma nova etapa: nos ganhos proporcionados pela mais-valia relativa. Ao reduzir os custos unitários das mercadorias que se inserem na cesta de consumo dos trabalhadores, os capitalistas podem reduzir seus gastos com a força de trabalho, uma vez que seu valor de reprodução foi reduzido. A lógica da tecnologia no capitalismo para Marx (2013) tem, portanto, sua gênese na concorrência e na busca pelos lucros extraordinários e, posteriormente, forma a base de redução do valor da força de trabalho, pela redução da parcela remunerada ao trabalho necessário, isto é, são dois movimentos que remetem aos interesses de acumulação do próprio capital.

Dugger e Sherman (1994), ao tratar da questão, observam sobre a interpretação da tecnologia pelo marxismo crítico:

[...] critical Marxism, a given level of technology will support only a given range of class relations. Thus, if technology is so primitive that a worker cannot produce any surplus in one day beyond his or her own subsistence, then exploitation is impossible. Slavery was not profitable in most primitive hunting and gathering civilizations of the old Stone Age because a slave could only produce enough to keep the slave alive (p. 113).

Assim, o desenvolvimento tecnológico pode ser usado para transformar as relações sociais, pois carrega consigo a possibilidade de libertação humana. No entanto, como essa tecnologia é apropriada de maneira privada, a finalidade dela transforma-se em aumentar a acumulação de capital.

Marx (2013) aponta, no entanto, que a tecnologia é o meio que possibilita a superação da sociedade capitalista. A tecnologia é uma ferramenta que auxilia a superação dos limites impostos pelas condições da natureza. Os avanços na agricultura, por exemplo, que permitiram a

produção de alimentos ficar menos dependente das forças da natureza, permitiram a expansão da fronteira agrícola e da independência das condições de chuva. A alta produtividade faz com que o homem se emancipe de suas condições naturais e até do trabalho, ao permitir aumentos na produção mais que suficientes para suprir as necessidades humanas básicas. O problema para Marx é a forma como a tecnologia é utilizada e desenvolvida na sociedade capitalista.

Mas, afinal, se existe uma classe explorada e exploradora, por que não ocorre mudança nessa sociedade no sentido de extinguir a exploração? Marx e Engels (2009) formulam a categoria de alienação do trabalho e formação da ideologia, que parte do concreto (material) e influencia o comportamento, as ideias e a ação dos trabalhadores.

As ideias da classe dominante são, em todas as épocas, as ideias dominantes, ou seja, a classe que é o poder material dominante da sociedade é, ao mesmo tempo, o seu poder espiritual dominante. A classe que tem à sua disposição os meios para produção material dispõe assim, ao mesmo tempo, dos meios para a produção espiritual, pelo que lhe estão assim, ao mesmo tempo, submetidas em média as ideias daqueles a quem faltam os meios para a produção espiritual (MARX e ENGELS, 2009, p. 67).

A alienação do trabalho é aquela que separa o indivíduo que produz do seu produto. O capitalismo usa a ideologia de suas classes dominantes para separar o homem cada vez mais de seu trabalho de forma que ele se reconheça cada vez menos (MARX e ENGELS, 2009). Por isso a proposta do comunismo, extinguindo as classes sociais e a exploração, de forma a atingir o ponto de igualar a essência humana ao seu ser.

Para Marx e Engels (2009), não há mudança ideológica, filosófica, científica que transforme a sociedade. Sua proposta está baseada em uma revolução, ruptura abrupta do modo de produção. Se a luta de classes é o motor da história, as revoluções são a energia que movimenta este motor.

A classe dominante apresenta suas ideias como sendo únicas e racionais e seus interesses particulares como sendo interesses gerais. No entanto, no seio da classe oprimida dessa sociedade surgem as ideias revolucionárias, em movimento contraditório a essa ideologia dominante. No entanto, a existência dessas ideias revolucionárias numa época determinada pressupõe a existência de uma classe revolucionária.

Em síntese, o quadro 1 sumariza as ideias apresentadas no artigo e discute quais são as similaridades e diferenças entre o pensamento marxiano e o Institucionalismo Radical.

**Quadro 1. Comparação entre o Pensamento Marxiano e o Institucionalismo Radical (IR)**

	<b>Coincidentes ou Complementares</b>	<b>Não Relacionadas, Contradizem, ou Competem entre si</b>
<b>Relações Sociais</b>		Nesse aspecto as correntes competem entre si: o IR aponta que a relação fundamental é a construção do poder e status, para gerar autoridade e legitimidade no controle dos indivíduos; para o pensamento marxiano, as disputas de classes sociais são o motor mais importante para compreender a sociedade.
<b>Metodologia</b>	Na questão metodológica, as correntes têm ponto de convergência quando fazem a crítica ao modelo estático a-histórico. Ambas consideram os processos e as transformações da sociedade importantes na análise.	Os motores de movimento desses processos são bastante divergentes. Para o pensamento marxiano, o processo é dialético, por meio das contradições sociais e das revoluções. Para o IR, os movimentos evolucionários são realizados de forma aleatória, ou <i>blind drift</i> .
<b>Conflito de Classes e Ideologia</b>	A formação ideológica tem coincidências na sua forma de funcionamento. Para o IR, os <i>enabling myths</i> são mecanismos de controle social usados, na sociedade estratificada, para os setores superiores manterem o controle sobre os inferiores. Para o pensamento marxiano, os mecanismos de controle ideológicos servem à burguesia para controle da classe trabalhadora.	Para o pensamento marxiano, os conflitos de classes e os seus interesses são os motores mais importantes do comportamento social, são a base da guerra ideológica que, em tempos de crise, pode gerar revoltas físicas. Para o IR, os <i>enabling myths</i> estão ligados à formação cultural ou até a esclarecimentos da ciência. Não há, portanto, uma classe organizada que os controle diretamente. Nesse aspecto, as duas correntes concorrem.
<b>Tecnologia</b>		Como os <i>enabling myths</i> , para o IR, estão relacionados com uma consciência cultural ou social, os avanços na ciência podem ajudar a derrubar conceitos antigos e formar novos. Os avanços tecnológicos, portanto, são ponto de ganhos para toda a humanidade. Para o pensamento marxiano, a tecnologia é vista através dos conflitos de classe, da redução relativa do salário na produção e da busca de aumentos nos lucros. Portanto, a tecnologia é desenvolvida com base no aumento da acumulação de capital. Nesse sentido, as correntes são contraditórias.
<b>Transformações sociais</b>		As correntes são contraditórias na interpretação das transformações sociais. Para o pensamento marxiano, as transformações sociais estão relacionadas a mudança no modo de produção, advindas de processos revolucionários. A tecnologia é uma ferramenta que possibilita a superação da sociedade capitalista, pois gera a base material para isso. Para o IR, a mudança é um processo cumulativo através do <i>blind drift</i> , a discussão é sobre o <i>lag cultural</i> e os ajustes institucionais.

As correntes apresentam posições similares na questão metodológica e nas construções da ideologia e de conflitos de classes sociais. Entretanto, seus pontos de contradição e competição são muito expressivos e traduzem melhor o afastamento, mais que a proximidade, como propõem Dugger e os teóricos do Institucionalismo Radical.

## Conclusão

A aproximação do pensamento marxiano com as ideias do Institucionalismo Radical, em seus paradigmas, tem na base metodológica semelhanças destacáveis. A promoção de uma ciência que não norteie a uma verdade absoluta fixa e imutável, com tendências ao equilíbrio econômico, é uma possibilidade de conciliação. Tanto Veblen quanto Marx observavam a rica e complexa relação de mudanças, processos e evolução na sociedade.

A diferença essencial das teorias encontra-se no motor dessas mudanças. Para Veblen o indivíduo e a instituição que o molda ordena um processo desordenado de evolução, uma proposta evolucionária sem uma tendência específica que levasse ao determinismo, de forma que crítica inclusive a concepção marxista. Por outro lado, Marx aponta as contradições formadas na luta de classes como o motor da história e os processos revolucionários como o movimento que esse motor realiza; nesse sentido, há sociedades que tendem a surgir e desaparecer com base nas contradições entre classes de exploradores e explorados.

Dugger observa que existe a possibilidade de conciliações, pois essas escolas dialogam entre si e conseguem traduzir diversos de seus conceitos. Mas, ainda que alguns pontos convirjam, uma conciliação estreita entre as correntes é impossível. Marx propõe rupturas revolucionárias com a estrutura social, pois mudanças sem revolução seriam apenas formas de manter o mesmo modo de produção. O próprio conceito de estranhamento e alienação do trabalho, que externaliza e separa sujeito e objeto, ser humano da sua produção, causaria a animalização do ser humano, o que não poderia ser superada, segundo Marx, a não ser pela via revolucionária.

Por outro lado, o Institucionalismo Radical faz uma análise de que é possível reformar o capitalismo e que isso já caracterizaria mudança estrutural. Ou seja, como está abstraída a sociedade de classes, não consegue absorver que mudanças nas formas do capitalismo mantém a exploração.

## REFERÊNCIAS

- BROWN, D. An Institutional Look at Postmodernism. *Journal of Economic Issues*, v. 25, n. 4, p. 1089-1104, dez. 1991.
- COASE, R. H. *The Firm, the Market and the Law*. Chicago: University of Chicago Press, 1988.
- COMMONS, J. R. Transaction cost economics. *The American Economic Review*, v. 21, n. 4, p. 648-657, dez. 1931.
- CONCEIÇÃO, O. A. C. Além da Transação: Uma Comparação do Pensamento dos Institucionalistas com os Evolucionários e Pós-Keynesianos. *Revista EconomiA*, Brasília (DF), v. 7, n. 3, p. 621-642, set./dez. 2007.
- DUGGER, W. M. Radical institutionalism: Basic concepts. *Review of Radical Political Economics*, v. 20, n. 1, p. 1-20, 1988.
- \_\_\_\_\_. Instituted Process and Enabling Myth: The Two Faces of the Market. *Journal of Economic Issues*, v. 23, n. 2, p. 607-615, jun. 1989.

- DUGGER, W. M.; SHERMAN, H. J. Comparison of Marxism and Institutionalism. *Journal of Economic Issues*, v. 28, n. 1, p. 101-127, mar. 1994.
- \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. Institutional and Marxist Theories of Evolution. *Journal of Economic Issues*, v. 31, n. 4, p. 991-1009, dec. 1997.
- HAMILTON, W. The institutional approach to economic theory. *American Economic Review*, v. 9, n. 1, p. 309-318, 1919.
- HODGSON, G. M. What are institutions? *Journal of Economic Issues*, v. XL, n. 1, March 2006.
- LUXEMBURGO, R. *The Junius Pamphlet*. 1915. Disponível em: <<https://www.marxists.org/archive/luxemburg/1915/junius/>> acesso em 11 de dezembro de 2018.
- MARX, K. *Manuscritos Económico-filosóficos*. São Paulo: Editora Boitempo, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Grundrisse: manuscritos económicos de 1857-1858: esboços da crítica da economia política*. São Paulo: Editora Boitempo, 2011. Disponível em: <[https://nupese.fe.ufg.br/up/208/o/Karl\\_Marx\\_-\\_Grundrisse\\_\(boitempo\)\\_completo.pdf](https://nupese.fe.ufg.br/up/208/o/Karl_Marx_-_Grundrisse_(boitempo)_completo.pdf)> acesso em 28 de dezembro de 2018.
- \_\_\_\_\_. *O Capital: crítica da economia política*. Livro I. São Paulo: Boitempo, 2013.
- MARX, K.; ENGELS, F. *A ideologia alemã*. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2009.
- PESSALI, H. F. *Nanoelementos da mesoeconomia: uma economia que não está nos manuais*. Curitiba: Ed. UFPR, 2015.
- RUTHERFORD, M. *Institutions in economics: the old and the new institutionalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- VEBLÉN, T. Why is economics not an evolutionary science? *Cambridge Journal of Economics*, v. 22, p. 403-414, 1898.
- \_\_\_\_\_. The limitations of marginal utility. *Journal of Political Economy*, v. 17, n. 9, p. 620-636, Nov. 1909.
- \_\_\_\_\_. *A teoria da classe ociosa: um estudo económico das instituições*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- WILLIAMSON, O. E. Transaction cost economics. In: SMELSER, N. J.; SWEDBERG, R. (Eds.). *The Handbook of Economic Sociology*, p. 77-107. Princeton University Press, Princeton & Russel Sage Foundation, New York, 1994.

# O Belt and Road Initiative e a transição de modelo de desenvolvimento econômico na República Popular da China

The Belt and Road Initiative and the transition of development model in the People's Republic of China

**FERNANDA BRANDÃO MARTINS** | fecbrandao@gmail.com  
Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ)

**LIA CECILIA BAKER FONSECA VALLS PEREIRA** | liavalls2052@yahoo.com.br  
Professora Adjunta da Faculdade de Ciência Econômicas e do Programa de Pós-Graduação da UERJ e pesquisadora associada da FGV/IBRE

**Recebimento do artigo** Julho de 2019 | **Aceite** Outubro de 2019

**Resumo** O presente artigo busca compreender em que medida o *Belt and Road Initiative* colabora ou não para a mudança do modelo de desenvolvimento econômico chinês, prioridade da política econômica do país desde a crise financeira de 2008-9. Para tanto, discute-se o modelo de desenvolvimento chinês perseguido até a crise de 2008-9 e o novo modelo almejado pelo Partido Comunista Chinês. Então, o artigo analisa a proposta do *Belt and Road* e em que medida suas proposições estão de acordo com os requisitos necessários para efetuação da mudança de modelo de desenvolvimento no país. A hipótese proposta é que o BRI contribui para a mudança de modelo no sentido de promover o desenvolvimento das províncias interiores do país, impulsionar inovação tecnológica e contribuir para o alcance da segurança energética do país, ao passo que não gera um rompimento brusco com o modelo de desenvolvimento perseguido até o momento baseado em exportações e investimento externo direto. **Palavras-Chave** China, BRI, desenvolvimento.

**Abstract** This article seeks to comprehend to what extent the Belt and Road Initiative contributes or not to changes in the Chinese economic development model, which is one of Beijing's priorities since the 2008-9 financial crisis. In this sense, we discuss the Chinese economic development model pursued up until the crisis of 2008-9 and the new model envisioned by the Chinese Communist Party. Then, the article looks into the Belt and Road Initiative proposal seeking to identify in what the proposed policies are in accordance with the requirements for the promotion and achievement of a new development model. The hypothesis is that the BRI contributes to the transition to a new development model in the sense that it promotes the development of the inner provinces of China, fosters technological innovation and contributes to the achievement of energetic security. At the same time, the initiative does not promote a sudden rupture with the previously perused development model based on exports and foreign direct investment. **Keywords** China, BRI, development.

## Introdução

Desde o fim da Guerra Fria, no início dos anos 1990, um dos fenômenos que tem ganhado destaque nas Relações Internacionais tem sido a ascensão da China como grande potência. Essa ascensão chinesa é fruto do rápido e vertiginoso crescimento da economia do país ao longo das últimas quatro décadas, desde as reformas econômicas e políticas feitas por Deng Xiaoping, que deram início ao processo de abertura lenta e gradual da economia chinesa. Hoje a China é a segunda maior economia do mundo e é um ator significativo da economia política internacional, uma das principais economias exportadoras e importadoras tanto de bens quanto de capitais. A China e seu impacto na economia política internacional já não podem ser ignorados e choques ou mudanças na economia chinesa cada vez mais terão impacto global graças a interdependência gerada pela maior participação do país na economia internacional.

Nesse contexto, mudanças no modelo de desenvolvimento econômico da China são de extrema relevância para os rumos da economia política internacional. Desde a crise financeira de 2008-09, a China tem buscado mudar seu paradigma de desenvolvimento baseado majoritariamente em exportações e investimento externo direto (IED) para um modelo de desenvolvimento menos dependente da demanda externa, e mais dependente da demanda doméstica, ou seja, através do estímulo ao consumo doméstico. Se a China for bem-sucedida nesta empreitada, os fluxos de bens e capitais no mundo serão alterados de forma significativa.

Em 2013, o governo chinês anunciou a *One Belt, One Road* ou *Belt and Road Initiative* (BRI), que visa conectar a China à Europa via Ásia por redes de conectividade físicas e não-físicas (comércio, telecomunicações, ferrovias, rodovias, etc.). O objetivo desse artigo é analisar em que medida a iniciativa tem potencial para contribuir para a necessária mudança no paradigma chinês de desenvolvimento. O BRI é mais que um projeto meramente econômico, é também um projeto geopolítico que tem recebido grande destaque pelo governo chinês. Nesse sentido, argumenta-se que a iniciativa pode contribuir para a mudança de paradigma do desenvolvimento chinês, principalmente pelo aspecto da segurança energética que a iniciativa ajuda a construir. Apesar de a maior conectividade incentivar o aumento das transações econômicas e financeiras com os países conectados, a garantia de segurança energética é fundamental para a mudança de paradigma de desenvolvimento chinês uma vez que um maior consumo doméstico aliado a uma produção doméstica crescente demandará volumes cada vez maiores de recursos energéticos.

A fim de alcançar os objetivos deste breve artigo, primeiramente, discute-se o paradigma de desenvolvimento predominante na China inaugurado pelas reformas de Deng Xiaoping. Na segunda seção, apresenta-se o *Belt and Road Initiative*, seus principais objetivos e as principais características gerais dos projetos em andamento até o momento. Na terceira seção discute-se em que medida a iniciativa do BRI colabora ou não com a transição do paradigma de desenvolvimento chinês. A última seção traz as reflexões conclusivas deste artigo.

## O paradigma de desenvolvimento chinês e o dilema da transição

As reformas econômicas de Deng Xiaoping em 1979, deram início ao paradigma de desenvolvimento, que prevalece até o momento na economia chinesa, com a política de Reforma e Abertura. A principal característica das reformas de Deng que permitiu o grande crescimento econômico chinês foi a abertura do país ao comércio internacional e ao capital estrangeiro (CHRISTENSEN, 2015). O investimento externo direto teve papel significativo impulsionando o crescimento industrial chinês voltado para exportações e intensivo em mão de obra (HUNG, 2016).

A abertura da economia chinesa de forma gradual atraiu empresas ocidentais para o país não apenas pelo estoque de mão de obra barata, mas com saúde e educada e capaz de auto gerenciamento (ARRIGHI, 2008; HUNG, 2016). O experimento com as Zonas Econômicas Especiais trouxe grande crescimento para a economia do país. Já nos anos 1990, com a continuidade da ascensão da China, capital americano, japonês e europeu passou a correr para a China com ainda maior intensidade (ARRIGHI, 2008). A China se tornou a segunda maior receptora de IED no mundo. Apesar da grande participação do capital estrangeiro, em todo esse processo, o governo chinês foi a figura central na promoção do desenvolvimento econômico do país (Ibid.). O papel do governo chinês era principalmente assegurar um pano de fundo macroeconômico que viabilizasse o desenvolvimento da economia do país controlando as taxas de juros, o câmbio e definindo políticas preferências para determinadas regiões do país (HUNG, 2016), principalmente com relação às Zonas Econômicas Especiais localizadas, em sua maioria, na região costeira. Essa intervenção do governo é identificada como característica fundamental do processo de desenvolvimento econômico dos países emergentes (AMSDEN, 2004). As empresas estatais, ou State Owned Enterprises (SOEs), tiveram papel de destaque nesse processo de abertura da economia chinesa e seu subsequente grande crescimento uma vez que boa parte do IED que entrou no país tinha como condicionalidade parceiras e joint ventures com empresas estatais nacionais. As SOEs são, em sua maioria, propriedade dos governos locais e competem com outras SOEs dentro do mercado chinês (HUNG, 2016).

Em relação ao comércio internacional, a China se tornou a maior exportadora e a segunda maior importadora de bens no mundo. A entrada da China na OMC em 2001 impulsionou ainda mais a presença chinesa no comércio internacional. Complexas cadeias globais de valor foram estabelecidas centradas na China de forma que o país recebeu o apelido de “*workshop of the world*”, ou a “fábrica do mundo” (HUNG, 2016), e alçando o país a ser visto como peça central do comércio internacional (CHRISTENSEN, 2015). Para Hung Ho-Fung (2016), o setor exportador foi a mãe do *boom* de crescimento da economia chinesa. Porém, a China também se tornou importadora voraz, principalmente de recursos energéticos e matérias primas oriundos de países em desenvolvimento da África e da América Latina, exportando seus bens manufaturados e investimento para esses países em retorno.

A elevada exportação de bens permitiu que a China acumulasse significativas reservas se tornando o país com as maiores reservas do mundo. A maior parte dessas reservas são compostas por títulos do governo americano, logo denominadas em dólar. O processo de maior abertura da China para a economia global aumentou a interdependência do país em relação aos seus par-

ceiros econômicos, inclusive o poder hegemônico do sistema. Os Estados Unidos e a China se tornaram os principais parceiros comerciais um do outro, sendo que os EUA incorrem em déficit na balança comercial significativo em relação ao país. Atualmente, a assimetria nas relações comerciais tem sido motivo de conflito entre os dois países resultando em uma “guerra comercial”, iniciada pelo governo Trump, com o objetivo de reduzir o déficit comercial dos EUA em relação à China. Hoje, a China é o principal parceiro comercial de diversos países tanto desenvolvidos, como em desenvolvimento e menos desenvolvidos em diversas regiões do globo.

A escolha do paradigma de desenvolvimento inaugurado pelas reformas de Deng não pode ser entendida sem a compreensão dos interesses do governo Chinês quanto ao futuro do país e sem a sua história. Afinal, governos, interesses domésticos e experiências históricas são elementos que determinam o propósito de uma economia e determinam os parâmetros dentro dos quais o mercado opera (GILPIN, 2001). O paradigma de desenvolvimento escolhido permitiu à China se reintegrar ao sistema capitalista e usufruir de rápido e vertiginoso crescimento econômico resultante da inserção da economia chinesa no processo de globalização. O principal objetivo do governo chinês era buscar o desenvolvimento econômico, integrando-se ao sistema capitalista internacional, através de uma abertura controlada evitando os problemas econômicos que afligiram países do Leste europeu e da América Latina ao adotarem o Consenso de Washington culminando em crises da dívida. A China, por ter optado por reformas graduais e no ritmo considerado adequado pelo governo nacional, não sofreu com a questão da crise da dívida externa (HUNG, 2016). Porém, o modelo de desenvolvimento perseguido tornou a China dependente da continuidade da abertura dos mercados internacionais, tanto de bens quanto de capitais, e depende da estabilidade da economia internacional como um todo para que não haja perturbações nos fluxos que são vitais para a continuidade do crescimento da economia chinesa, principalmente suas exportações e investimentos.

A maior integração da economia chinesa no sistema capitalista, porém, levou ao aumento da interdependência em relação às economias dos países desenvolvidos, principal fonte de IED para a China e consumidores dos produtos manufaturados oriundos do país até então. Um dos grandes dilemas que se apresenta aos estados é a manutenção da sua autonomia e independência face ao aumento da interdependência resultante da maior conectividade entre as economias do mundo através do fenômeno da globalização (GILPIN, 2001). O modelo de desenvolvimento baseado em exportações é dependente da demanda externa criando vulnerabilidade, de forma que é um modelo sustentado de forma precária pela estabilidade na economia internacional (HUNG, 2016). Esse dilema se mostrou de forma rompanete no momento da crise financeira de 2008-09. A crise, que afetou principalmente os EUA e a Europa, mostrou a vulnerabilidade da economia chinesa em relação a perturbações nas economias desenvolvidas.

A crise levou à queda na demanda por bens dos países desenvolvidos e na disponibilidade de capital para ser investido na China (CHRISTENSEN, 2015). Após a crise, ficou evidente que era necessário ajustar o paradigma chinês de desenvolvimento a fim de diminuir as vulnerabilidades em relação às economias dos países desenvolvidos. Além disso, os impactos negativos sobre o preço do dólar, resultantes das políticas de contenção da crise, também afetaram de forma negativa a economia chinesa, uma vez que a maior parte das enormes reservas chinesas são ativos denominados em dólar, principalmente títulos do governo americano.

Domesticamente, para conter os impactos negativos da crise, o governo chinês disponibilizou um pacote de estímulo a fim de manter o ritmo da atividade econômica e minimizar

as externalidades negativas da crise. Apesar da atuação do governo, o crescimento da China foi reduzido da média de 10%, e tem se sustentado em torno de 6% desde o período da crise, o que ainda é um ritmo de crescimento superior ao crescimento das economias desenvolvidas. Porém, Pequim compreendia que a política de estímulo tem resultado limitado e havia a percepção de que repensar o modelo de desenvolvimento perseguido pelo país seria necessário.

Nesse contexto, o governo chinês passou a discutir a necessidade de diminuir a dependência da economia do país da demanda externa e aumentar a importância da demanda interna, principalmente o consumo, como determinantes do crescimento do país; aumentar o valor agregado e o conhecimento empregados nos bens produzidos domesticamente levando a China a posições mais elevadas nas cadeias globais de valor; a transformação das SOEs em empresas mais competitivas internacionalmente; e promover o desenvolvimento das províncias do interior para diminuir a desigualdade em relação às províncias costeiras (HUNG, 2016; SHAMBAUGH, 2016). Desde o início dos anos 2000, já havia também a preocupação com a segurança energética da China, que tem se tornando uma preocupação cada vez mais urgente do governo chinês. A necessidade de segurança energética pode ser elemento impulsionador para a maior projeção de poder chinês no sistema internacional, tanto econômica quanto militar (HUNG, 2016).

No pós-crise, a China passou a atuar de forma mais assertiva nos regimes de governança econômica internacional buscando exercer um papel maior na garantia da estabilidade da economia internacional como um todo. A centralidade do G20 no momento pós-crise revelou a importância da China e de outros países em desenvolvimento para a governança e a restauração da estabilidade na economia internacional. A China também deu novo fôlego à sua demanda por maior uso dos Direitos Especiais de Saque (SDRs, sigla do inglês) do FMI, que não possuem papel significativo em transações internacionais, a fim de reduzir a dependência do dólar e a demandar a melhor representação dos países em desenvolvimento em instituições como o FMI e o Banco Mundial. Além disso, passou a ter como demanda que sua moeda nacional, o Renminbi (RMB), fosse incluído na cesta que determina os SDRs a fim de fortalecer politicamente sua moeda. Como um todo, a China passou a buscar de forma mais assertiva a liderança do processo de globalização e da integração regional asiática (OHASHI, 2018; XI, 2017), lançando iniciativas como o *Belt and Road Initiative*, o *Regional Comprehensive Economic Partnership* (um acordo que envolve comércio e investimentos com os países da ASEAN e seus principais parceiros), o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB), instituições em conjunto com os BRICS, como o *New Development Bank* (NDB) e o *Contingent Reserves Agreement* (CRA), e a maior internacionalização da sua moeda nacional.

Em geral, a doutrina que perpassa a busca pelo desenvolvimento chinês é da ascensão ou desenvolvimento pacíficos (ARRIGHI, 2008; HUNG, 2016), de forma que a acumulação de capacidades econômicas pelo país, de acordo com o PCC, teria como principal objetivo o desenvolvimento e o avanço da economia nacional a fim de promover melhores condições de vida para sua população, sem ambições de hegemonia internacional (PIRES & PAULINO, 2017). Nesse sentido, a mudança de paradigma de desenvolvimento continuaria baseada no princípio da ascensão pacífica, mas seguindo uma direção que seria mais sustentável no longo prazo e permitiria a continuidade desse processo. A mudança de paradigma também se dá dentro do marco da política de “*Going Out*” que marcou o processo de abertura chinesa para bens e capitais estrangeiros, como receptora de IED e exportadora de bens industrializados (OHASHI, 2018). O novo paradigma significará uma nova forma de “*going out*” da China.

Apesar do caráter pacífico do seu desenvolvimento advogado por Pequim, a China utiliza a expansão do seu mercado doméstico e da sua riqueza nacional como instrumentos de poder regional e global (ARRIGHI, 2008). A mudança de paradigma no desenvolvimento chinês aumentaria ainda mais a capacidade de projeção de poder da China nesse sentido e o *Belt and Road Initiative* tem potencialidade para ser um instrumento fundamental para o sucesso dessa projeção de poder e a transição para um novo paradigma de desenvolvimento. Contudo, o principal motivador da mudança no modelo de desenvolvimento chinês é a busca por um crescimento econômico que seja sustentável no longo prazo e que contribua para a estabilidade doméstica e a perpetuação da liderança do Partido Comunista Chinês.

## O *Belt and Road Initiative*: projeção de poder econômica e geopolítica?

O *Belt and Road Initiative* (BRI) foi apresentado por Xi Jinping em 2013 em duas partes. Primeiro, foi anunciada, no Cazaquistão, a iniciativa de conexão da Ásia à Europa e à África por meios de infraestrutura terrestre e de comunicação, como uma nova Rota da Seda. Posteriormente, foi anunciado, na Indonésia, o Cinturão Marítimo que da mesma forma busca conectar a China à Europa via corredores marítimos através dos oceanos Índico e Mediterrâneo. O BRI foi incorporado no Décimo Terceiro Plano Quinquenal do Partido Comunista Chinês (2016-2020), que determina as prioridades da economia chinesa para o período. De acordo com o plano, o BRI será o elemento central da continuidade da abertura da economia chinesa internacionalmente baseando-se na cooperação e na integração regional com ganhos mútuos (CENTRAL COMMITTEE OF THE COMMUNIST PARTY OF CHINA, 2016). A proposta do *Belt and Road*, porém vai além de um ou dois planos quinquenais, é um projeto de 100 anos e sobre onde a China quer estar quando a República Popular da China completar seu primeiro centenário em 2049 (DODWELL, 2019). A estimativa é que o projeto envolva cerca de US\$ 1 trilhão de investimentos em infraestrutura (LIMA, 2019). Logo, o projeto não tem como objetivo principal alcançar resultados imediatos.

Inicialmente, a expectativa era de que o projeto envolvesse cerca de 15 províncias chinesas e 83 países (UMBACH, 2019). Hoje, estima-se que cerca 138 países de diversos continentes estão envolvidos com essa iniciativa de alguma maneira (DODWELL, 2019). A proposta inicial compreendia seis rotas que conectassem o continente asiático à Europa e ao Oriente Médio: corredor China-Mongolia-Rússia, corredor China-Ásia Central-Oeste Asiático, corredor China-Península da Indochina, nova ponte continental Euroasiática, o corredor China-Paquistão e o corredor Bangladesh-China-Índia-Myanmar (CENTRAL COMMITTEE OF THE COMMUNIST PARTY OF CHINA, 2016). Hoje, porém, a iniciativa já incorpora propostas de rotas que compreendem outros continentes como a América Latina, a África e a Oceania. O ponto focal do BRI é a construção de infraestrutura para a realização das rotas propostas. A iniciativa surge em um momento em que há grande demanda por infraestrutura nos países em desenvolvimento que circundam a China e também da América Latina e na África que é mal atendida pelas instituições tradicionais de fomento ao desenvolvimento como o Banco Mundial e os bancos regionais de desenvolvimento.

Em termos gerais, a iniciativa busca promover o desenvolvimento econômico asiático como um todo através da interconectividade entre os países da região por meio da construção de infraestrutura (ROLLAND, 2017). Essa infraestrutura será importante para aumentar o comércio entre os países que participam da iniciativa e para facilitar a formação de cadeias de valor produtivas na região. Para o ano de 2019, a expectativa é que a iniciativa já seja responsável por um incremento de US\$ 117 bilhões ao comércio internacional (DODWELL, 2019). Assim, o *Belt and Road* promoverá uma rede integrada na indústria produtiva, no setor de transporte e no setor energético facilitando a circulação de bens entre os países conectados pela rota (UMBACH, 2019).

Acompanhando o BRI, a China criou uma série de iniciativas cujo objetivo é financiar o projeto, por exemplo, o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB, sigla do inglês) e o Fundo da Rota da Seda, que conta com US\$ 40 bilhões em recursos disponibilizados. Ambas as instituições tem como objetivo principal financiar os projetos de infraestrutura que proverão a maior conectividade e integração entre as economias da Ásia e suprirão as demandas por infraestrutura do continente (TIEZZI, 2014). Nos últimos dois anos, o AIIB já financiou cerca de 24 projetos em 12 países, com um custo de cerca de US\$ 4 bilhões. O Novo Banco de Desenvolvimento dos BRICS também financia projetos no âmbito do *Belt and Road Initiative*, mas apenas nos países BRICS que fazem parte do projeto (OHASHI, 2018).

Até o momento, boa parte dos investimentos da iniciativa estão concentrados na construção de infraestrutura (ferrovias e portos) e no setor de energia como um todo (transmissão de energia e exploração de recursos energéticos), estimando-se que, desde 2009, cerca de US\$ 130 bilhões foram investidos apenas em projetos do setor energético da rota (UMBACH, 2019). Destaca-se entre os projetos de infraestrutura de transportes, a ferrovia Sino-Europeia que já conecta 33 cidades chinesas e 33 cidades em 12 países diferentes (OHASHI, 2018).

Um outro objetivo da China com o *Belt and Road* é a intensificação da internacionalização da sua moeda nacional, o *Renminbi* (RMB). Através da iniciativa, a China vê a oportunidade de aumentar o uso internacional da sua moeda para o comércio, empréstimos e financiamentos e swaps cambiais, o que poderia no futuro criar uma zona cambial baseada no RMB (OHASHI, 2018). O interesse do país na internacionalização da sua moeda foi também aumentado pela crise de 2008 e as vulnerabilidades em relação à dependência do dólar como moeda de troca e reserva predominante no sistema financeiro internacional. A internacionalização do RMB também facilitaria a concretização de uma zona econômica asiática centrada na China, tendo sua moeda como principal meio de troca e reserva. Nesse sentido, o *Belt and Road* reforçaria e consolidaria a tendência de mudança do eixo central da economia internacional para a região asiática.

O BRI é considerado um dos elementos mais relevantes da política externa chinesa na atualidade e é elemento considerado fundamental para o projeto de rejuvenescimento da China anunciado por Xi Jinping. Apesar de ser enunciado como uma iniciativa de projetos econômicos, os objetivos a serem alcançados vão além dos ganhos proporcionados pela maior integração econômica e interconectividade entre os países que fazem parte da iniciativa, mas também objetivos políticos e estratégicos fundamentais para a continuidade da ascensão da China como grande potência no sistema internacional. O projeto não pode ser entendido apenas a partir de suas ambições no aspecto da economia, uma vez que a função da economia e a distribuição dos ganhos econômicos obtidos no mercado são determinados pelo aspecto político (GILPIN, 2001).

Para Nadège Rolland (2017), o BRI surge como resposta a dois fenômenos no sistema

internacional: a crise financeira de 2008 e a mudança na política externa dos EUA com o *Pivot to Asia* durante o governo Obama. Como discutido na seção anterior, a crise de 2008 revelou as vulnerabilidades da economia chinesa frente a grande interdependência com relação aos países desenvolvidos e ao dólar levando à busca por um novo modelo de desenvolvimento menos associado à demanda externa e mais dependente da demanda doméstica. Já o segundo fenômeno, trata do aspecto geopolítico da iniciativa.

A mudança na política externa americana tinha como objetivo o aumento da presença do país na Ásia para conter a expansão da influência da China, principalmente por vias econômicas. Para tanto, os EUA patrocinaram iniciativas como o Acordo Trans-Pacífico (TPP) que promoveria a maior aproximação das economias da região com os Estados Unidos. Com a mudança de administração nos EUA, tem-se uma nova mudança na política externa em relação à China. O governo Trump abandona o aspecto *softpower* do *Pivot to Asia*, inclusive se retirando do TPP, e passa a adotar uma postura mais agressiva e combativa em relação à China, principalmente com relação à política comercial do país o que resultou na chamada “guerra comercial” entre os dois países. Atualmente, há perspectiva que esse embate evolua para até mesmo uma “guerra cambial” já que Donald Trump voltou a acusar a China de manipulação cambial após Pequim ter adotado uma política de desvalorização de sua moeda. Nesse novo contexto, o BRI ganha maior importância tanto no aspecto econômico quanto geopolítico, uma vez que cria novas fontes de demanda por bens chineses e consolida a influência chinesa sobre a região.

Apesar do aspecto geoestratégico e geopolítico do projeto, a China não busca criar conflitos diretos com os Estados Unidos ou outras potências emergentes como a Índia e a Rússia nesse processo. Pelo contrário, a própria ideia do BRI é evitar conflitos diretos com os EUA criando rotas alternativas para escoamento do comércio e recursos energéticos (ROLLAND, 2017). A China busca criar um ambiente pacífico e harmonioso de maior interdependência e parceria com seus vizinhos, incluindo a manutenção da estabilidade doméstica de nações vizinhas que é vital para a efetividade do BRI (PIRES & PAULINO, 2017; ROLLAND, 2017).

## O BRI e a transição para um novo modelo de desenvolvimento

A ambição econômica do projeto caminha de mãos dadas com as ambições políticas desse projeto. A continuidade do crescimento chinês é fundamental para a continuidade do aumento da projeção de influência chinesa sobre a região e sua ascensão como grande potência no sistema. No sentido do crescimento econômico, o BRI é estratégico para a China em três sentidos: na transição para um novo modelo de desenvolvimento, no fomento de competição e inovação tecnológica na China e na garantia da segurança energética do país.

No aspecto do desenvolvimento econômico, a construção de uma rede de infraestrutura que envolve ferrovias, estradas, gasodutos e oleodutos, redes de comunicação, portos, etc. certamente impulsionará o aumento de fluxos de capital e bens entre os países envolvidos no projeto. Além disso, a promoção do desenvolvimento dos países da região, principalmente da Ásia Central, gerará uma maior demanda por bens produzidos na China, o que contribui para a con-

tinuidade do crescimento do país via exportações diante de uma redução da demanda nos países desenvolvidos (ROLLAND, 2017). Nesse sentido, a iniciativa reforçaria o modelo de desenvolvimento inaugurado com as reformas de Deng Xiaoping, no sentido de ter as exportações como carro-chefe do crescimento da economia do país. Já é possível perceber o aumento do comércio da China com os países inseridos na iniciativa do BRI de forma que a China tem se tornando o principal parceiro comercial de diversos países. O comércio da China com os países do BRI já representa cerca de 26,5% do comércio total do país (OHASHI, 2018). No geral, a iniciativa ajudaria a China a alcançar a posição de primazia no comércio internacional (LIMA, 2019).

A iniciativa, porém, promoveria uma mudança nos fluxos de investimento em relação à China. Ao invés da China ser receptora de IED, o país passaria a exportar investimento para os países da região, uma tendência que já pode ser observada desde 2016/2017 quando o saldo entre a entrada e saída de investimentos no país passou a ser negativo. Outra mudança em relação aos investimentos é no destino do IED chinês. Tem-se observado uma redução sistemática dos investimentos chineses nos Estados Unidos, desde de 2008 e acelerando-se em 2018, e a diretriz de Pequim é que os investimentos sejam concentrados na iniciativa do BRI (HICKEY, 2019; JILANI; CHENG, 2018). Essa redução tem sido acelerada pelo aumento das tensões econômicas entre os dois países. Em contrapartida, a China tem investido em zonas especiais de cooperação econômica que recebem IED chinês, cerca de 70% dos investimentos chineses nessas zonas econômicas de cooperação está nos países do BRI (OHASHI, 2018).

Porém, a iniciativa visa também por promover o desenvolvimento das regiões mais interiores da China, de forma a aumentar a demanda doméstica nesse processo (ROLLAND, 2017). Assim, a iniciativa também ajudaria na transição de modelo de desenvolvimento uma vez que levaria crescimento econômico para regiões do país que ainda são menos desenvolvidas e com potencial de crescimento.

A inovação tecnológica é outro aspecto fundamental para a continuidade do desenvolvimento chinês. De acordo com Gilpin (2001), há uma correlação histórica entre preponderância tecnológica, econômica e política e as grandes potências competem pela primazia em tecnologia. Hoje, o investimento e desenvolvimento de tecnologia são fundamentais para a determinação da posição de um país na Divisão Internacional do Trabalho (DIT) e sua preponderância na economia internacional (GILPIN, 2001). A fim de dar continuidade ao seu crescimento e desenvolvimento econômico e alcançar, a China precisa investir no desenvolvimento de novas tecnologias e exportá-las para outras nações. Assim, o BRI e maior conectividade por ele gerada podem aumentar a demanda por bens de alta tecnologia desenvolvidos na China, o que pode gerar economias de escala barateando a produção desses bens e favorecendo a continuidade do investimento no desenvolvimento de novas tecnologias. Ademais, ao conectar a economia chinesa às demais economias da região, é possível transferir partes do processo produtivo para os países menos desenvolvidos e concentrar na China a parte da produção de maior valor agregado e com tecnologia mais avançada ajudando a fomentar um ambiente propício à inovação tecnológica no país. O processo de inovação tecnológica é essencial para a modernização da economia chinesa e sua transição para um novo paradigma de desenvolvimento (SHAMBAUGH, 2016).

Outro elemento importante do BRI, é que a iniciativa permite que as SOEs continuem tendo papel relevante na expansão econômica chinesa ao serem os principais vetores do investimento chinês nos países que fazem parte do BRI. Um dos problemas identificados em relação à política

doméstica e a mudança de paradigma de desenvolvimento é a insatisfação que poderia resultar dos representantes das SOEs beneficiadas pela primazia destas no modelo de desenvolvimento prevalente, dificultando o processo de mudança (HUNG, 2016; SHAMBAUGH, 2016).

O último elemento de destaque é a questão da segurança energética, que é fundamental para a continuidade do crescimento econômico chinês. A demanda chinesa por energia cresce a passos largos e o desafio para o país é garantir acesso a recursos energéticos que permitam a continuidade da atividade econômica no país. O aumento da produção industrial e o aumento do consumo das famílias, incluindo automóveis, faz com que a demanda chinesa por energia seja cada vez maior e a segurança energética uma preocupação do governo chinês. Nos anos 1990, a China deixou de ser exportadora líquida de petróleo para ser importadora líquida desse recurso. A partir do Décimo Plano Quinquenal, as questões de segurança energética começaram a aparecer com cada vez mais ênfase no planejamento do PCC para a China (WU, 2014). Hoje, a China já não é capaz de prover sozinha os recursos suficientes e necessários para a provisão de energia de acordo com a demanda nacional (JONES; STEVEN; O'BRIEN, 2014).

O consumo de recursos energéticos pela China faz do país um dos principais atores do mercado de energia mundial. Nesse sentido, o desafio para a China é duplo: assegurar o acesso a recursos energéticos, mas promover o desenvolvimento do uso de energias menos poluentes, uma vez que o país já sofre com graves problemas de poluição principalmente nas grandes cidades. A principal matriz energética da China é o carvão, altamente poluente, seguido pelo petróleo e o gás natural (WU, 2014). Uma outra questão associada à segurança energética é as rotas pelas quais os recursos energéticos chegam à China. A maior parte dos recursos energéticos importados pela China tem origem no Oriente Médio e na África, de forma que para chegar à China passa por regiões conturbadas como os estreitos de Hormuz e Mallaca (JONES; STEVEN; O'BRIEN, 2014). Assim, a China tem buscado desenvolver e modernizar sua marinha para que possa garantir a segurança dos navios que transportam esses recursos e também criar novas rotas alternativas pelas quais esses recursos possam ser levados até o país.

Nesse sentido, o *Belt and Road Initiative* é elemento chave da estratégia chinesa para assegurar sua segurança energética no futuro. O BRI tem como um dos seus principais objetivos assegurar a segurança energética da China através da diversificação das fontes de recursos energéticos e através da diversificação das rotas pelas quais tais recursos chegam ao país (OHASHI, 2018; UMBACH, 2019). O BRI é importante para a diversificação de fontes de energia para a China através da exportação de tecnologia para a produção de energias renováveis, como solar e nuclear. Hoje, a China é líder em tecnologia nuclear barata para a produção de energia nuclear (JONES, STEVEN & O'BRIEN, 2014). Ao exportar painéis solares e tecnologia nuclear, a China cria economias de escala que barateiam ainda mais o custo da produção desse tipo de energia. A estimativa é que em 2030 a China seja a maior produtora de energia nuclear do mundo (UMBACH, 2019). Contudo, o *Belt and Road* também inclui investimentos em recursos energéticos tradicionais como carvão, petróleo e gás. Na iniciativa, há projetos de construção de plantas de carvão em diversos países envolvidos (Ibid.). Além disso, há investimentos direcionados para a construção de oleodutos e gasodutos, criando rotas alternativas para o transporte de petróleo e gás natural para o país evitando pontos conturbados como os estreitos de Hormuz e Mallaca. Em termos de diversificação de rotas, a parte marítima do projeto tem como objetivo aumentar a segurança do que não for possível ser transportado por vias terrestres para a China. Ao financiar

a construção de novos portos, a China cria novos pontos de parada para sua marinha para que possa garantir a segurança do transporte desses recursos até o país.

Contudo, o *Belt and Road* tem diversos pontos complexos que levantam dúvidas sobre a viabilidade e o sucesso da iniciativa. Há grande discussão sobre os projetos do BRI e sua lucratividade comercial (OHASHI, 2018; UMBACH, 2019). Há também grande preocupação quanto às enormes dívidas contraídas pelos países em desenvolvimento no âmbito da iniciativa que aumentaria a capacidade de influência da China sobre esses países e poderiam até mesmo sobrecarregar instituições tradicionais como o FMI, que poderiam ser acionadas para ajudar esses países em caso de crise da dívida (OHASHI, 2018). Tem sido observado, também, o aumento de atritos políticos e da rejeição do BRI por algumas populações locais dos países envolvidos. Ao mesmo tempo, a interdependência econômica dos países da região em relação à China torna-os sensíveis ao ritmo de crescimento da atividade econômica no país de forma que a redução do crescimento da China afetaria negativamente esses países devido a eventuais quedas na importação da China e dos fluxos de investimentos (LIMA, 2019). Logo, por mais que haja aumento da insatisfação em relação aos projetos do BRI, esses países tem capacidade de resposta limitada diante do elevado grau de interdependência entre suas economias e a economia chinesa.

Em suma, o *Belt and Road* marca um novo momento da inserção internacional da China. Através do *Belt and Road*, a China propõe uma nova forma de inserção internacional na qual as relações são dadas em sua maior parte por vias multilaterais em iniciativas como o BRI, ao invés de vias bilaterais como no início do processo de abertura da economia chinesa (OHASHI, 2018). Apesar disso, o caminho para a concretização do *Belt and Road* não será fácil e muitos desafios tem se apresentado nesse processo.

## Conclusão

O *Belt and Road* tem como objetivo diversificar fontes de recursos energéticos, rotas de escoamento desses recursos e abertura de novos mercados para China evitando conflito direto com os EUA (OHASHI, 2018; UMBACH, 2019). Dessa forma, a iniciativa permite que a China busque a transição para um novo modelo de desenvolvimento sem rupturas bruscas no processo de crescimento da economia do país. Ao mesmo tempo que o *Belt and Road* permite que a China aumente o fluxo de comércio com os países envolvidos, ele permitirá uma mudança da inserção da China nas cadeias globais de valor concentrando no país a produção de maior valor agregado e transferindo para outros países outros estágios produtivos e permitirá o desenvolvimento das províncias do interior da China aumentando a demanda doméstica. Ademais, a iniciativa confirma a tendência da China de deixar de ser importadora de IED para ser exportadora de IED, principalmente para os países do BRI.

Um segundo ponto importante do *Belt and Road*, é sua instrumentalidade para o alcance da segurança energética almejada pela China. A iniciativa permitirá a China a diversificar suas fontes de recursos energéticos e as rotas e meios através dos quais esses recursos chegam ao país. Juntamente com a capacidade de aumentar a influência chinesa sobre a região da Ásia central e consolidar uma zona econômica liderada pela China, esses elementos revelam o caráter geoestratégico e geopolítico da iniciativa.

Ainda é cedo para afirmar se é o BRI é ou não um sucesso na realização dos objetivos almejados por Pequim com este projeto, especialmente se tratando de um projeto que se afirma ser de longo prazo. Vários desafios têm emergido mostrando que o caminho para a realização do BRI não será incólume. Não obstante, o BRI tem grande potencialidade para ajudar a China a concretizar sua transição de modelo de desenvolvido ao passo que avança como grande potência e consolida sua influência sobre o continente asiático.

## Referências

- AMSDEN, A. H. *A ascensão do “resto”: os desafios ao ocidente de economias com industrialização tardia*. São Paulo: Editora Unesp, 2004.
- ARRIGHI, G. *Adam Smith em Pequim: Origens e Fundamentos do século XXI*. Primeira ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008.
- CENTRAL COMMITTEE OF THE COMMUNIST PARTY OF CHINA. *The 13th Five Year Plan: for Economic and Social Development of the People’s Republic of China*, 2016.
- CHRISTENSEN, T. J. *The China Challenge: shaping the choices of a rising power*. Nova York: W. W. Norton & Company, 2015.
- DODWELL, D. Belt and Road Isn’t Going Away: Get Used to It. *Global Asia*, v. 14, n. 2, jun. 2019.
- GILPIN, R. *Global Political Economy: Understanding the international economic order*. Nova Jersey: Princeton University Press, 2001.
- HICKEY, C. K. Two Charts That Show How China Is Pulling Out of the United States. *Foreign Policy*, 30 jul. 2019.
- HUNG, H.-F. *The China Boom: Why China Will Not Rule the World*. Nova York: Columbia University Press, 2016.
- JILANI, H.; CHENG, A. Chinese Investment in the U.S. Tanks Amid Major Policy Crackdowns. *Foreign Policy*, 6 jul. 2018.
- JONES, B.; STEVEN, D.; O’BRIEN, E. *Fueling a New Order? The New Geopolitical and Security Consequences of Energy*: Project on international Order and Strategy. Brookings, mar. 2014.
- LIMA, M. C. Impacts of Chinese economy and its global geopolitics: after the slowdown. *Estudos Internacionais*, v. 7, n. 2, p. 21–41, Ago 2019.
- OHASHI, H. The Belt and Road Initiative (BRI) in the context of China’s opening-up policy. *Journal of Contemporary East Asia Studies*, v. 7, n. 2, p. 85–103, 2018.
- PIRES, M. C.; PAULINO, L. A. Reflexões sobre a hegemonia e a política internacional da China: a iniciativa “cinturão e rota” como uma estratégia de desenvolvimento pacífico. *Relaciones Internacionales*, v. 53, n. Dossier: Evolución de la Política Exterior de China para a América Latina, p. 207–228, 2017.

- ROLLAND, N. China's "Belt and Road Initiative": Underwhelming of Game Changer? *The Washington Quarterly*, v. 40, n. 1, p. 127–142, 2017.
- SHAMBAUGH, D. *China's Future*. Cambridge: Polity Press, 2016.
- TIEZZI, S. Is There Room for the US in China's "Asia-Pacific Dream"? *The Diplomat*, 11 nov. 2014.
- UMBACH, F. China's Belt and Road Initiative and Its Energy Security Dimensions. *RSIS Working Paper*, n. 320, 3 jan. 2019.
- WU, K. China's energy security: oil and gas. *Energy Policy*, 2014.
- XI, J. *President Xi's speech to Davos in full* World Economic Forum, , 2017. Disponível em: <<https://www.weforum.org/agenda/2017/01/fulltextofxijinpingkeynoteattheworld-economicforum>>. Acesso em: 2 jan. 2017

# O papel do Estado na constituição do Sistema Nacional e Setorial de Inovação: o caso do setor farmacêutico na Índia

The role of the State in the constitution of the National and Sectoral System of Innovation: the case of India's pharmaceutical sector

**LUIZ M. NIEMEYER** | Iniemeyer@pucsp.br  
Professor Associado do Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo-PUC-SP e Professor do Curso de Ciências Econômicas da FACAMP- Faculdade de Campinas<sup>1</sup>

**JOÃO GABRIEL O. BIGGI** | joaogabrielbiggi@gmail.com  
Bacharel em Ciências Econômicas | Faculdade Campinas-FACAMP

**Recebimento do artigo** Outubro de 2019 | **Aceite** Novembro de 2019

**Resumo** Este trabalho visa compreender, dentro do arcabouço teórico evolucionário, como se dá a relação entre Sistemas Nacional e Setorial de Inovação e o desenvolvimento do setor farmacêutico da Índia. A indústria farmacêutica deste país foi capaz de contornar pesadas barreiras impostas por um setor produtivo altamente concentrado a nível global. A Índia, sendo um país em desenvolvimento, foi capaz de desenvolver capacidades tecnológicas e de inovação neste importante segmento industrial. O artigo discute o papel do Estado Indiano no desenvolvimento do Sistema Setorial de Inovação da indústria farmacêutica da Índia. **Palavras-Chave** Sistemas de Inovação, Sistema Nacional de Inovação, Sistema Setorial de Inovação, Setor farmacêutico da Índia.

**Abstract** This article aims to understand, within the evolutionary theoretical framework, how is the relationship between the National Innovation System and the Sectoral Innovation Systems and the development of the Indian Pharmaceutical Industry. This Indian industry was able to overcome strong barriers existing in this very concentrated industry at global level. In the condition of developing country they were able to develop technological and innovation capabilities in this important industrial sector. The article discuss the role of the Indian State in the development of the Sectoral System of Innovation of Indian Pharmaceutical Industry. **Keywords** Innovation Systems, National Innovation System, Sectoral Innovation System, Pharmaceutical Sector in India.

---

<sup>1</sup> Os autores agradecem os comentários e as sugestões de Adriana Nunes, Juliana Cajueiro e Marília Bassetti.

## Introdução

A Índia é classificada como um país em desenvolvimento. Os indianos desenvolveram um robusto e complexo o Sistema de Inovação associado às políticas industriais e de tecnologia. Estas políticas foram fundamentais, em alguns setores, para superar as barreiras impostas pelas empresas estrangeiras e pelos países desenvolvidos. Neste artigo, estaremos focando, especificamente, no setor farmacêutico do país.

Utilizando o arcabouço teórico evolucionário, o trabalho visa compreender como tem sido a relação entre o Sistema Nacional e Setorial de Inovação no que tange o desenvolvimento do setor farmacêutico indiano. Uma vez que esse setor corresponde a um setor industrial específico ele é influenciado por estratégias nacionais gerais de desenvolvimento tecnológico e de inovação. Daí a necessidade de analisar a interação entre os dois sistemas.

As empresas indianas não apenas se tornaram líderes internacionais na produção de genéricos, mas também conseguiram se inserir em setores de maior conteúdo tecnológico. Este estudo pode contribuir para políticas econômicas de outros países em desenvolvimento.

O objetivo é compreender o papel do Estado na constituição de um Sistema Setorial de Inovação no setor farmacêutico da Índia. Iremos desenvolver a hipótese de que o Estado Indiano teve papel importante no desenvolvimento deste Sistema Setorial. O Estado também foi importante no desenvolvimento do Sistema Nacional de Inovação indiano. Isto possibilitou a posterior inserção do setor farmacêutico indiano na cadeia global desta indústria.

Para realizarmos este trabalho além da revisão da literatura do tópico foram realizadas consultas ao do Department of Chemical and Petrochemicals e Export and Import Bank da Índia. A nível acadêmico, contatamos pesquisadores do Indian Institute of Management Calcuta e do Centre for Development Studies (Kerala).

Na seção 1, apresentamos números e a estrutura tanto da indústria farmacêutica global, como da indústria farmacêutica da Índia. Na seção 2, discutimos a construção e a definição do conceito de Sistemas (Nacionais) de Inovação e o papel do Estado no desenvolvimento destes. A seção 3 desenvolve o conceito de Sistema Setorial de Inovação e o papel do Estado na criação deste sistema. A seção 4 discute o papel do Estado indiano na construção do Sistema Nacional de Inovação e, principalmente, o papel deste na constituição do Sistema Setorial de Inovação no setor farmacêutico.

## Seção 1 - Indústria Farmacêutica Global e Indústria Farmacêutica Indiana - Números e Estrutura

### Indústria Farmacêutica Global – Números e Estrutura

De acordo com o Export-import Bank of India (2016, p. 11), o mercado global da indústria farmacêutica era estimado em 2014 em US\$ 1027,2 bilhões. As exportações globais neste ano foram de US\$ 510,3 bilhões. O maior exportador foi a Alemanha com 15,6 por cento deste total seguido pela Suíça com 12,3 por cento. A Índia foi responsável por 2,3 por cento.

A indústria farmacêutica, apesar de sua função de fabricação de medicamentos, é fundamentalmente baseada em pesquisa e desenvolvimento (P&D). A P&D fornece a característica da indústria. Conforme reporta Comanor e Schweitzer (1995, p.179), antes da Segunda Guerra essa função (P&D) era praticamente inexistente. As empresas líderes forneciam um pequeno número de produtos conhecidos. Estas vendiam drogas ativas (ingredientes) aos atacadistas, varejistas e farmácias. Em muitos casos os farmacêuticos faziam as cápsulas dos remédios. Consequentemente, as marcas dos produtos eram pouco importantes.

Durante a Segunda Guerra, devido a aspectos políticos e tecnológicos, este ambiente alterou-se. O OSDR (Office of Science and Research Development) um departamento do War Production Board for the US Military tinha como missão perseguir objetivos científicos considerados importantes para o sucesso militar. Dentre estes objetivos a produção de penicilina era um deles. Para tanto, em 1942, o OSDR selecionou 17 empresas farmacêuticas americanas envolvendo-as no processo de pesquisa e desenvolvimento deste estratégico produto. Dividiu com estas empresas informações secretas sobre a produção deste estratégico produto. Concedeu para elas também vantagens para estudar e produzir a droga que no pós-guerra se tornaria a mais lucrativa no mundo. Os antibióticos que vieram depois têm sua origem nas tentativas de produzir penicilina quimicamente modificada e, portanto, passível de patentes. Após a Segunda Guerra, as empresas líderes perceberam que seu futuro dependia de P&D. Isto se deveu a uma revolução no setor. As descobertas de novos antibióticos criavam demanda do consumidor.

Similar ao ocorrido no Pós Segunda Guerra com os antibióticos, temos um outro divisor na indústria farmacêutica, o Bayh-Dole Act de 1980 e o consequente desenvolvimento da biotecnologia. O Congresso dos EUA buscava rejuvenescer a indústria norte-americana que vinha perdendo competitividade.

A lei Bayh-Dole (BD) estimulava a produção de patentes em universidades que obtiveram financiamento de fundos federais. Elas deveriam comercializar estas patentes. A BD foi uma das responsáveis pelo desenvolvimento da biotecnologia. Esta é considerada um marco tecnológico para a indústria farmacêutica e uma das tecnologias chaves do Século XXI. Outros marcos seriam, por exemplo, a nanotecnologia, a bioeletrônica e as formas alternativas de energia.

Nelson (2009, p. 274) ilustra o impacto dessa lei nesta indústria. Não que ela fosse específica para indústria farmacêutica, porém esta era parte importante do argumento defendido na lei. Os anos 1960 e 1970 marcam o surgimento da biologia molecular como ciência (*strong science*) e a criação do processo básico usados na biotecnologia moderna. Na época, as empresas farmacêuticas não tinham competência na produção desta, enquanto pesquisadores acadêmicos tinham a expertise. O desenvolvimento de firmas especializadas em pesquisa e uma forte interação universidade indústria marcou o surgimento da moderna indústria de biotecnologia dos EUA e seus desdobramentos na sua indústria farmacêutica.

A indústria farmacêutica pode ser classificada como uma *science based industry*. Exemplificando, as despesas de P&D com relação as vendas vêm crescendo 6,1 por cento, 9,8 por cento e 12,8 por cento em 1980, 1990 e 2000, respectivamente. A guisa de comparação, esses números na indústria de telecomunicação são de, respectivamente, 5,4 por cento, 4,9 por cento e 5,3 por cento nos mesmos anos. Já no caso da indústria eletroeletrônica são de, respectivamente, 3,9 por cento, 4,9 por cento e 8,4 por cento nos mesmos anos. (SCHWEITZER, S. O., 2007, p. 22).

A nível mundial observa-se um alto nível de concentração nesta indústria. Em 2003, as 10 primeiras firmas detinham 44 por cento de participação de mercado e as 20 primeiras, 61 por cento. Em primeiro lugar está a Pfizer com 8,5 por cento do mercado. Entre as 10 maiores, 6 são americanas e 2, britânicas. A França e Suíça tem uma cada (SCHWEITZER, S. O., 2007, p. 26.).

Nessa indústria o número limitado de produtos em uma determinada classe de produto cria uma estrutura definida como um oligopólio diferenciado. Diferenciado no sentido de quanto mais diferenciados forem seus produtos em relação a outros, menor competição irá ocorrer e mais próximo estarão de preços monopolistas (KREPS, 1990, p.343)

Neste tipo de indústria, a atividade manufatureira divide-se em duas. Primeiro envolve a geração e produção de produtos químicos básicos que servem como ingredientes ativos (biologicamente ativos)<sup>2</sup> ou seja componente de um produto que tem efeito no diagnóstico cura ou tratamento de doenças. Em segundo lugar, estes produtos químicos básicos são combinados com outros para produzirem os produtos finais<sup>3</sup> (COMANOR e SCHWEITZER, 1995, p.178).

Os três principais mercados para essa indústria são, respectivamente, os EUA, União Europeia e Japão. As atividades de P&D são concentradas nestas regiões. As atividades de formulação são espalhadas pelo mundo seja ele desenvolvido ou em desenvolvimento.

## Indústria Farmacêutica da Índia - Números e Estrutura

A indústria farmacêutica indiana engloba os dois tipos de atividades: a) geração de substâncias ativas; b) e manufatura de produtos finais também classificados como formulações. A indústria inclui empresas grandes, tanto públicas como privadas, e firmas pequenas. A Índia é o maior fornecedor de medicina genérica do mundo em termos de volume. Ela respondia em 2014 por cerca de 20 por cento das exportações globais desta linha de produtos (SHODHGANGA, 2015, p. 28).

Em termos de Princípios Ativos (PA's) – matéria-prima utilizada para a produção de medicamentos no setor farmacêutico –, o qual é o maior segmento dentro do mercado farmacêutico no país, a Índia detém cerca de 21,4% da produção de princípios ativos no mercado mundial, o qual é composto por sete mil PA's (INSIDE INDIA TRADE, 2017). A guisa de comparação, os Estados Unidos da América detêm cerca de 45% da produção dos princípios ativos.

As exportações indianas de substâncias ativas em 2015-16 representaram US\$ 3,6 bilhões. As exportações de formulações alcançaram US\$ 12,6 bilhões neste período. O maior destino destas últimas foram os EUA, com uma participação de 39,5 por cento. Os EUA também foi o principal importador de substâncias ativas no período, 11,2 por cento. A Índia, entre os demais países, possui o maior número de unidades fabris aprovadas pela FDA, 322 unidades (EXPORT-IMPORT BANK OF INDIA, 2016, p. 16).

---

2 Princípios ativos ou substâncias ativas, em inglês "*bulk substances*".

3 Também chamados de formulações.

## Seção 2 - A construção do conceito de Sistemas (Nacionais) de Inovação (SNI) e o papel do Estado no seu desenvolvimento

### Conceito de inovação

A influência da inovação e do uso de novas tecnologias na vida da sociedade esteve, desde cedo, presente na análise econômica, a exemplo de autores como Adam Smith<sup>4</sup>, David Ricardo<sup>5</sup>, Karl Marx<sup>6</sup> e Schumpeter<sup>7</sup>. Schumpeter pontua cinco formas de inovação: novos produtos, novos processos de produção, novas fontes de recursos, exploração de novos mercados e novas formas de organizar empresas (SCHUMPETER, 1934).

A partir da década de 1980, num período demarcado pela crescente incorporação de conhecimentos tecnológicos nas atividades produtivas, o conceito e as características da inovação passaram a ser um fator fundamental para entender o progresso tecnológico como elemento muito importante para o desenvolvimento econômico em economias capitalistas (TORRES, 2012). Como destaca Perez (PEREZ1999), tecnologia é muito mais do que um componente em estratégias de desenvolvimento, ela é um elemento condicionante de sua viabilidade.

Nelson e Winter (2006) pontuam que, Schumpeter não levou em consideração que um processo efetivo de desenvolvimento de novas tecnologias necessita de uma estrutura institucional bastante diferente daquelas da onda de inovação anterior dos *late comers*. Ele não explorou as relações e inter-relações entre o conjunto de agentes econômicos que são responsáveis pelo processo de inovação. Portanto, estes autores, desenvolveram a perspectiva evolucionária a partir da importância das instituições e organizações que podem, de alguma forma, incentivar a ocorrência das inovações.

Dessa forma, fatores que envolvem relações entre institutos de pesquisa e universidades com as firmas; as relações entre firmas do mesmo setor produtivo ou de setores diferentes; as relações estabelecidas entre o Estado e os próprios setores industriais, entre outras, são responsáveis por influenciar de forma positiva o desenvolvimento de tecnologia e inovação dentro de um ambiente sistêmico. Daí derivam-se os conceitos de Sistema Nacional de Inovação e Sistema Setorial de Inovação que iremos detalhar a seguir.

---

4 Para Smith (1983), a inovação era responsável por aumentar a produtividade por meio de progressos técnicos na divisão social do trabalho.

5 Ricardo (1975) discutiu o progresso tecnológico, enquanto analisava sua importância para o crescimento econômico. No capítulo 31 (On Machinery), por exemplo, analisou como a invenção de novas máquinas e equipamentos afetava o trabalho.

6 Para Marx, a inovação tem papel importante no progresso técnico na explicação da dinâmica econômica capitalista (Patnaik, 2005).

7 Para Schumpeter (1934), a inovação é vista como o motor do desenvolvimento econômico. O autor chega à conclusão de que a inovação é resultado de uma decisão do capitalista em ampliar seu lucro.

## Sistemas (Nacionais) de Inovação

O conceito de Sistema de Inovação passou a assumir um papel central no estudo das estratégias que os países adotam para atingir o desenvolvimento e autonomia frente a questões como tecnologia, ciência e inovação. Iremos restringir a definição de um Sistema Nacional de Inovação (SNI) a partir dos principais autores que discutem esse conceito. Assim sendo, analisa-se o conceito estabelecido por FREEMAN (1995), Nelson (1993), Lundvall (1992) e Edquist (2000).

Sistema Nacional de Inovação (SNI) corresponde a um entendimento de que o Estado realiza políticas tecnológicas e de inovação em um contexto nacional, isto é, visa influenciar e direcionar a criação, difusão e absorção de tecnologia e inovação para os mais variados setores industriais da nação (FREEMAN, 1995). Trata-se de uma estratégia nacional e não direcionada para um setor específico. Por outro lado, a abordagem setorial (Sistema Setorial de Informação) parte do princípio de que o Estado adota políticas tecnológicas e científicas em setores específicos, normalmente aqueles que são estratégicos e fundamentais para o desenvolvimento de um país.

Dessa forma, o SNI influencia diretamente a inovação e o desenvolvimento tecnológico de setores produtivos. O Sistema Setorial de Inovação, que iremos definir em seguida, é influenciado pela dinâmica no Sistema Nacional de Inovação. Por se tratar de um estudo de caso do setor farmacêutico na Índia e do papel do Estado no processo de sua constituição e desenvolvimento, este trabalho concentra-se nas seguintes abordagens: Sistema Nacional de Inovação e Sistema Setorial de Inovação.

### Seção 3- Sistema Setorial de Inovação e o papel do Estado no seu desenvolvimento

#### Sistema Setorial de Inovação

Um Sistema Setorial de Inovação (SSI) e produção corresponde a uma estrutura de interações de um setor produtivo nacional específico. O conceito de SSI diz respeito a dinâmica de relações e as interações dentro de um determinado setor produtivo. Isto é, aborda as relações entre firmas de um mesmo setor produtivo e firmas de diferentes setores produtivos no que tange ao desenvolvimento tecnológico.

Compreender a dinâmica de um SSI é fundamental para identificar quais são os fatores que influenciam a inovação e a competitividade das firmas. Também será possível entender de que forma se estabelecem as relações entre os agentes participantes e quais são os agentes centrais nesse sistema. Vale dizer, cada agente possui competências e funções distintas dentro do sistema.

Assim sendo, o aprendizado e conhecimento podem ser difundidos por meio das relações e interações entre esses atores que possuem habilidades e competência diferentes, e que geram valor para o sistema em que estão inseridos. Nesse sentido, as políticas industrial, tecnológica e de inovação influenciam diretamente um setor produtivo específico, mas podem desencadear e espelhar impactos em outros setores que se associam a esse setor específico (MALERBA, 2002).

A abordagem neo-schumpeteriana remete à atuação da política industrial em um ambiente sistêmico, de forma que o Estado tenha o papel de se apresentar como agente de regulamentação e promover a interação entre os agentes que pertencem ao SSI. Nesse cenário, a política industrial deve se orientar para o estímulo às relações interativas (competitivas e cooperativas) que se mostram mais favoráveis ao desenvolvimento tecnológico e científico.

## O Papel do Estado no SSI

Antes de discutirmos o papel do Estado no conceito neo-schumpeteriano de SSI, uma visão crítica a essa visão se faz necessário. Para isso, recorreremos a Taylor e Shapiro (1990). Seguindo uma classificação apresentada por Srinivisan (1985), os autores apresentam visões críticas à intervenção do Estado através da política industrial ativa. Começando por Olson (1982) e a Escolha Coletiva. Este autor observa o papel de grupos de interesse na formação de políticas públicas (os indivíduos não tendem a se organizarem buscando o interesse coletivo). Esses grupos de interesses buscam direcionar as rendas para eles mesmo. Portanto, contribuem para a ineficiência na alocação de recursos. Por extensão, não haverá incentivos para o empresário schumpeteriano buscar inovações que poderiam acelerar o crescimento.

Em seguida os autores discutem Buchannan (1980) e a escola da Escolha Pública. Este autor destaca as perdas econômicas associadas à monopólios e à “*rent seeking*” derivada da presença do Estado. Isto irá se sobrepor à atividade normal dos mercados. Esta visão é oposta ao da aferição de lucro monopolista por parte do empresário inovador schumpeteriano.

Outro autor visitado é North (1981). Para ele, o Estado se torna um poder em si mesmo e a sociedade é confrontada entre um *trade off* entre eficiência econômica e poder do Estado (Taylor e Shapiro, 1990, p. 864).

Amsden (1992) traça uma diferença entre os países retardatários (“*latecomers*”) de Schumpeter (1934) com os NICs dos anos 1980. Os primeiros eram dirigidos pelas inovações (“*technological driven*”), enquanto os últimos, pela aprendizagem tecnológica. Ou seja, emprestando, adaptando e melhorando, foram dirigidos por um Estado disciplinador através da alocação de subsídios. A nova forma de disciplina sobre o comportamento da firma é o Estado em si. Modelos schumpeterianos “*technological driven*” não levam isto em consideração (WADE, 1992).

Chibber (2003) parte da análise do comportamento da classe capitalista da Índia. O autor visita o conceito de industrialização puxada pelas exportações desenvolvido por Amsden (1992) e o conceito de mecanismo de controle e seu princípio de reciprocidade adotado pelos NICs do Leste Asiático (AMSDEN, 2003), que serve de base para o que, hoje, podemos chamar de Estado desenvolvimentista. A partir daí a autora apresenta uma visão bastante crítica com relação ao papel do Estado indiano ao adotar uma estratégia de substituição de importação (ESI) nos seus famosos planos quinquenais dos anos 1950 e 1960.

Ela não descarta a importância do Estado no esforço de industrialização. O que ela coloca é que o Estado indiano falhou em construir um Estado desenvolvimentista nos anos 1950 e 1960. Esta falha se deveu à reação da classe capitalista a ideia de planejamento disciplinar, que foi de grande sucesso na Coreia. Consequentemente, a construção do Estado desenvolvimen-

tista indiano ficou atrofiado. Esta pode ser uma explicação para a famosa taxa de crescimento indiano (“hindu”) dos anos 1970 (CHIBBER, 2003)<sup>8</sup>.

Voltemos aos neo-schumpeterianos e sua visão do papel do Estado. Para eles, o Estado adota políticas direcionadas a setores produtivos considerados estratégicos para o desenvolvimento tecnológico e de inovação, e para a própria economia.

Muitas experiências de sucesso de empresas privadas foram dependentes de inovações financiadas pelo Estado. Exemplificando, por meio dos investimentos nos estágios iniciais de desenvolvimento de tecnologias, o Estado age na liderança dos processos de criação de novos produtos e dos mercados, assumindo os riscos e incertezas do setor privado. O ambiente na qual a empresa está inserida está sujeito a influências externas que não podem ser controladas pelo setor privado. Para controlar esta limitação, o Estado busca alterar e influenciar o ambiente econômico em que elas estão inseridas. O Estado é importante na formulação de políticas industriais e tecnológicas para o desenvolvimento do Sistema Setorial de Inovação (SSI) (MAZZUCATO, 2014).

## **Seção 4 - O Estado Indiano e a constituição do Sistema Setorial de Inovação no setor farmacêutico**

Como observado na seção 1, o setor farmacêutico mundial pode ser caracterizado como um setor de tecnologia e capital intensivos, fatores que dificultam a entrada de novas empresas na cadeia global de valor deste setor. Além disso, as principais empresas farmacêuticas impõem uma série de barreiras à entrada de novas firmas através do regime regulatório (proteção de patentes), como através do acesso à tecnologia, à ciência e à inovação, dentre outros fatores.

As empresas farmacêuticas indianas, por meio de uma série de políticas institucionais, organizacionais, de tecnologia e de inovação, tiveram sucesso na sua inserção na cadeia global de valor do setor farmacêutico. Atualmente, a indústria farmacêutica indiana é a terceira maior em termos de volume de produção, sendo a décima terceira em termos de valor do seu mercado consumidor.

A constituição de um Sistema Nacional de Inovação capaz de servir como alicerce para constituição da base de conhecimento e do processo de aprendizagem em um Sistema Setorial de Inovação foi central para o sucesso do setor farmacêutico em termos de gerar, difundir e absorver conhecimento e tecnologia, a fim de que possa reduzir e/ou eliminar as barreiras existentes. Ademais, as políticas institucionais adotadas pelo Estado indiano tiveram papel crucial no auxílio ao desenvolvimento da capacidade tecnológica do setor.

---

8 Iremos ver, a seguir, que os atores envolvidos no SSI farmacêutico da Índia tiveram a habilidade de contornar essas limitações e o apoio do estado foi muito importante.

## O Estado Indiano e a Constituição do Sistema Nacional de Inovação

O desenvolvimento de setores estratégicos – como é o caso do setor farmacêutico–, os quais, hoje, tem relevância mundial, são consequência direta não apenas da estratégia de desenvolvimento do país e das políticas setoriais direcionadas em tecnologia e inovação, mas também do desenvolvimento institucional e organizacional de uma infraestrutura capaz de servir como suporte para o desenvolvimento tecnológico. De forma sintética, conforme pontua Nehru, em declaração proferida na India's National Academy of Science.

O período entre 1947 e 1964 foi considerado como *Policies for the Science*, justamente pelo fato de ter sido demarcado pela conformação institucional e organizacional da estrutura científica e tecnológica do país (CASSIOLATO E GONZALO, 2016).

Tal período foi responsável por criar uma estrutura básica para o desenvolvimento tecnológico e científico do país. Este foi fundamental para a construção da base de conhecimento e a estruturação do processo de aprendizagem no Sistema Setorial de Inovação (SSI). Isto ocorreu principalmente, em setores intensivos em tecnologia e capital, como o setor farmacêutico. Dessa forma, o primeiro-ministro Nehru, no início do período, explicitou o objetivo central de obter desenvolvimento científico como estrutura do desenvolvimento econômico da Índia (apud ARNOLD, 2013).

No ano de 1958, foi criada a *India's Scientific Policy Resolution*<sup>9</sup>. Tal resolução tinha como objetivo alinhar a estratégia das instituições e organizações ligadas à ciência e tecnologia sob a mesma estratégia de desenvolvimento do país. Isto posto, a resolução de 1958 colocou algumas missões para o país e suas instituições e organizações a fim de atingir um desenvolvimento científico e tecnológico. De acordo com o site institucional da NRDMS<sup>10</sup>:

Podemos afirmar que desde o começo da estruturação do setor farmacêutico indiano, os institutos de pesquisa em conjunto com as empresas públicas criadas pelo governo permitiram a criação de uma base de conhecimento necessária para produzir medicamentos de forma local. Duas empresas públicas merecem destaque, a Hindustan Antibiotics Limited (1954), e a Indian Drugs and Pharmaceutical Ltd (1961) – IDPL. A criação dessas duas empresas marcou o início da produção local de medicamentos mais simples e a geração de *spillovers* importantes para o conhecimento técnico, transferência tecnológica, tecnologias de processo e geração de empreendedores (CHATURVEDI & CHATAWAY, 2006).

Dentro do âmbito institucional ligado à educação, o Estado indiano criou a University Grants Commission em 1948. Segundo o site institucional da University Grants Commission<sup>11</sup>, com o surgimento, ainda muito tímido do sistema de ensino superior, o Governo criou tal instituição com o intuito de regular e controlar as universidades que estavam sendo criadas no país, além

9 <http://www.dst.gov.in/st-system-india/science-and-technology-policy-2013>

10 [http://nrdms.gov.in/sci\\_policy.asp](http://nrdms.gov.in/sci_policy.asp)

11 <https://www.ugc.ac.in/page/Genesis.aspx>

de, principalmente, sugerir estratégias de desenvolvimento e ampliação da educação superior na Índia. Ademais, a University Grants Commission tinha como objetivo alinhar as atividades de pesquisa acadêmicas aos planos e aspirações do país em termos de desenvolvimento educacional.

No que se refere aos programas de ensino superior, o número de instituições educativas mais do que triplicaram durante o período de 1947 até 1964. Estas passaram de 30 para 95 universidades (CASSIOLATO E GONZALO, 2016). Ademais, o Estado indiano investiu na criação de institutos públicos de pesquisa, a fim de dar apoio técnico e científico para as empresas dos setores industriais, principalmente aqueles considerados estratégicos. Dessa forma, a conformação de uma base educacional composta pelo ensino superior e pelos institutos de pesquisa serviram de estrutura para o desenvolvimento de um capital humano capaz de desenvolver tecnologia e inovação.

No caso do setor farmacêutico, o governo indiano criou institutos centrais de pesquisa em medicamentos, sendo o principal deles o Central Drug Research Institute encabeçado pelo Council of Scientific and Industrial Research, o qual foi inaugurado em 1951 pelo primeiro-ministro Jawaharlal Nehru (CASSIOLATO E GONZALO, 2016).

De acordo com Cassiolato e Gonzalo (2016), em termos de ensino superior, a partir de 1964, o governo indiano foi responsável por criar outras 55 universidades, chegando ao total de 145 instituições em 1990, focadas na formação de capital humano.

A evolução desta indústria na Índia pode, de uma maneira geral, ser dividida em três períodos. O primeiro, até o início dos anos 1970, foi quando ocorreu o predomínio das empresas multinacionais. O segundo de meados dos anos setenta até o final dos anos 1980, quando Indira Gandhi<sup>12</sup> aboliu patentes no setor farmacêutico. Neste período ocorreu o crescimento e a consolidação do setor produtivo local. Isto é, permitiu a Índia tornar-se um produtor mundial de genéricos através de técnicas de engenharia reversa. O terceiro período, a partir dos anos 1990, é de um contínuo crescimento e consolidação do setor produtivo local. Neste período, por exemplo, as exportações líquidas como porcentagem das exportações totais cresceram de 37,3 por cento em 1990-91 para 90,8 por cento em 2002-03 (CHAUDHURI, 2005 e MANI, 2006, p. 8).

## Primeira Fase – 1947-1970

Esta primeira fase do setor farmacêutico na Índia foi marcada pela inserção massiva de multinacionais no setor através de investimento externo direto de outras empresas já inseridas na cadeia global no setor farmacêutico internacional. Em 1960, cerca de 90 % da indústria doméstica era constituída por essas multinacionais, as quais dependiam de importações de princípios ativos e matérias-primas, pois não eram produzidos localmente. Estas importações geravam custos elevados na produção dos medicamentos, resultando em preços elevados para a população indiana (PARANHOS E RADAELLI, 2013). Estes altos custos se deveu ao Patents and Designs Act<sup>13</sup> de 1911, que beneficiava estas empresas. Durante a primeira fase, cerca de 95% dos medicamentos patenteados na Índia eram controlados pelas multinacionais, que de-

---

12 Primeira Ministra de 1966 a 1977 e de 1980 a 1984. Os Planos quinquenais V (de 1974 a 1979) e VI (de 1980 a 1985) davam ênfase ao desenvolvimento tecnológico.

13 Regime de proteção de patentes vigente desde o período colonial.

tinham 80% do mercado (KIRAN E MISHRA, 2009). Discutiremos, a seguir, essa questão em mais detalhe.

Se, por um lado, o período de 1947 até 1964 tratou da conformação inicial das instituições e organizações, o período que se segue foi responsável por consolidar o papel desses agentes em estimular à geração, difusão e absorção de tecnologia e inovação no sistema de inovação (CASSIOLATO E GONZALO, 2016). Isto é, teve a função de consolidar duas bases fundamentais do Sistema Nacional de Inovação – o sistema educacional e a infraestrutura de comunicação –, de modo que servisse como estrutura para a constituição da base de conhecimento e processo de aprendizagem do SSI no setor farmacêutico indiano.

## Segunda Fase -1970-1995

Dentre as principais medidas implementadas pelo governo, as quais impactaram de forma significativa o desempenho tecnológico e de inovação do setor farmacêutico nacional, podemos citar por ordem de importância: o India Patent Act, o Drug Price Control Order (DPCO) de 1970, o Foreign Exchange Act de 1973 e a Política de medicamentos (1978).

### Indian Patents and Designs Act – 1911

Esta legislação, dos tempos pré-independência, consolidou e substituiu as legislações prévias dos colonizadores ingleses pertinentes a este assunto. Ela autorizava tanto patentes de produto como de processo.

CHAUDHRUI (2005) reporta que em 1959 o Comitê Ayyagar avaliou a razão dos altos custos das drogas farmacêuticas no país pós-independência. Sua conclusão é que estes eram causados pelo controle monopolista das empresas estrangeiras baseadas na Índia. Cerca de 95% dos medicamentos patenteados na Índia eram controlados pelas multinacionais, as quais detinham 80% do mercado (KIRAN E MISHRA, 2009).

Resumindo, a economia local estava sofrendo perdas substanciais ao conceder esses direitos de monopólio. Estes não aprimoravam ou barateavam os produtos disponíveis, nem, tampouco, desenvolviam a capacidade de produção local. Os preços dos remédios para o consumidor indiano eram um dos mais caros do mundo. Isto foi reportado em 1956, por exemplo, pelo Comitê Kafauver do Senado dos EUA. De acordo com seus interesses comerciais, as multinacionais importavam as drogas medicinais.

### A lei de Patentes de 1972

Affluent societies are spending vast sums of money understandably on the search for new products and processes to alleviate suffering and to prolong life. In the process, drug manufactures have become a powerful industry. My idea

of a better- ordered world is one in which medical discoveries would be free of patents and there would be no profiteering from life or death. (Mrs. Indira Gandhi at the World Health Conference, 1982) (apud, JENA, 2011, p.1).

Para entendermos o impacto que essa lei teve no Sistema Setorial de Inovação Farmacêutico indiano precisamos entender a diferença entre patente de produto e patente de processo. Começamos informando que essa nova lei não permitia patentes de produtos no setor farmacêutico e de alimentos. Para esses setores era permitido somente a patente de processo.

Os direitos obtidos por uma patente de processos estão confinados ao uso do mesmo para a preparação do produto e nada mais. Portanto, qualquer outra pessoa ou empresa poderia desenvolver um processo alternativo que satisfizesse os critérios para obtenção de patentes e, portanto, obter a patente desse processo alternativo. É muito importante destacar que o produto obtido nos processos acima descritos já é conhecido. Ninguém obtém proteção para o produto em questão através de patente. Portanto, a produção do produto obtido por um processo alternativo pode ser comercializada sem que se corra o risco de infringir alguma restrição legal. Isto ocorre mesmo se o produto em questão estiver sendo produzido por um diferente processo no mesmo país.

Foi a introdução da patente de processo que permitiu o país adotar técnicas de engenharia reversa no processo de produção e na produção de moléculas que permitiram a produção de medicamentos genéricos de produtos patenteados. Esta lei de patentes permitiu a competição no mercado indiano e a consequente redução substancial dos preços dos medicamentos. Diferentes processos patenteados, por diferentes empresas, para um mesmo produto poderiam ser comercializados.

Omission of product patents for agrochemicals and pharmaceuticals was our strength until now. This had contributed to widespread growth of generic pharmaceutical industries, also making available medicines to the public at very low cost. The Indian domestic pharmaceutical industry grew strong, highly competitive and a big supplier of medicines and drugs within the affordable prices to common man because of a regulatory system focusing only on process patents along with a rigid price control. India developed into a world-class generics industry. In fact, in 2002, India was the world's largest producer of generic drugs in terms of volume (CHAUDHURI, 2005, p. 233)

## Drug Price Control Order

A Drug Price Control Order (DPCO) de 1970 foi o primeiro esforço concentrado e racional com a finalidade de delimitar o aumento contínuo e exacerbado dos preços dos medicamentos na Índia (RAY, 2008). Com base no Essential Commodities Act de 1955, o governo indiano instituiu a DPCO, a qual permitia legalmente que o governo adotasse práticas de controle dos preços de determinados medicamentos e suas formulações – totalizando, cerca

de 348 medicamentos e 652 formulações estavam sobre o regime de controle de preços (MAHAJAN, 2018). Isto é, o Estado determinava um preço limite que as empresas do setor farmacêutico poderiam aplicar no varejo.

## Foreign Exchange Regulation Act

Além da política de controle de preços, em 1973, o governo adotou a FERA (Foreign Exchange Regulation Act), com o intuito de regular de forma mais acentuada o funcionamento das empresas multinacionais por meio da regulação nas transações em moeda estrangeira, principalmente em relação a fluxos de capital, exportação, importação e participação em empresas no país. Vale dizer, a FERA foi introduzida com o objetivo de restringir e regular as operações de empresas estrangeiras na Índia, de modo a proteger e desenvolver capacidades industriais e tecnológicas nacionais (RAY, 2008).

Essa nova lei impôs restrições ao capital externo e ao crescimento e expansão das empresas internacionais: todas as empresas internacionais só poderiam ter subsidiárias de no máximo 40 por cento e precisavam de autorização do Banco Central da Índia (RBI) para operar se sua participação acionária fosse maior que 40 por cento<sup>14</sup>. Além disso permitia um controle rígido do câmbio o que afetava as importações das empresas internacionais.

A política do DPCO e o India Patent Act propiciaram condições que permitiram a inserção das empresas nacionais no setor farmacêutico indiano, principalmente no segmento de genéricos. Até esse momento, o setor farmacêutico indiano era dominado pelas empresas multinacionais. A partir daí elas passam a enfrentar dificuldades. Primeiramente, em manter altas taxas de lucratividade devido ao controle de preços. Em segundo lugar, o India Patent Act eliminou as barreiras à entrada no setor. Em terceiro lugar, o FERA restringia tanto a participação das multinacionais, como dificultava as importações (MAHAJAN, 2018).

Dessa forma, as empresas indianas, em conjunto com os institutos de pesquisa governamentais, focaram o desenvolvimento da ciência e tecnologia que permitiriam a produção de qualquer novo medicamento com um processo não violador e comercializá-los a preços baixos (RAY, 2008).

Outro fator que também compôs o regime de políticas direcionadas ao setor farmacêutico e modificou as condições no mercado de produtos e fatores do setor farmacêutico foi a Política de Medicamentos em 1978. Tal política, elaborada pelo governo indiano, tinha três objetivos principais: reforçar a autoconfiança na tecnologia desenvolvida pelo setor farmacêutico, a autossuficiência na produção de medicamentos e a disponibilidade fácil e barata de medicamentos (RAY, 2008). Ou seja, a Política de Medicamentos foi de encontro com as estratégias de desenvolvimento tecnológico e industrial indiano: visava a substituição da importação, a autoconfiança na indústria nacional e na criação de capacidade tecnológica nacional.

---

14 <https://www.orfonline.org/expert-speak/43065-70-policies-foreign-exchange-regulation-act-1973/>

## Terceira Fase- 1995 a 2005

A criação do National Institute of Pharmaceutical Education and Research (NIPER), em 1998, também foi importante para o desenvolvimento científico e tecnológico do setor no país. De acordo com o site institucional do NIPER<sup>15</sup>, o instituto é responsável por ser um dos principais centros para estudos avançados e pesquisa direcionada, exclusivamente, para o setor farmacêutico. Desde a sua criação, o governo indiano declarou o NIPER como um instituto de pesquisa de interesse nacional para o desenvolvimento científico e tecnológico. A criação do Department of Pharmaceuticals, pelo Ministry of Chemicals & Fertilizers, com o objetivo de dar um foco maior ao desenvolvimento no setor farmacêutico do país, além de regular os preços e tornar os medicamentos indianos mais acessíveis para a população, foi importante para que a produção nacional de medicamentos pudesse melhorar as condições de saúde do país. Dentre outros objetivos do departamento, podemos citar o incentivo a pesquisa e desenvolvimento de novos medicamentos, aumentar a proteção intelectual de seus fármacos e firmar acordos com instituições de outros ministérios dentro do país.

No ano de 1994, após a Rodada do Uruguai, a Organização Mundial do Comércio (OMC), instituiu o TRIPS (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights). O acordo do TRIPS obriga os países membros da OMC – como é o caso da Índia – a adotar padrões mais rigorosos de proteção de patentes. Em resumo, a nova legislação de patentes indiana voltou a permitir patente de produtos.

Esta fase pode ser caracterizada pela imitação criativa<sup>16</sup> ao invés de somente a realização de engenharia reversa (PARANHOS E RADAELLI, 2013). Se, por um lado, a segunda fase foi responsável pelo crescimento da indústria doméstica, a terceira fase foi responsável por inserir as empresas indianas no mercado internacional, principalmente no mercado de princípios ativos e genéricos.

Chaudhri (2013, p. 126) informa que, a partir de meados dos anos 90, as exportações têm crescido rapidamente. A partir dos anos 2000 tem crescido a uma média superior a 20 por cento. O mercado exportador é maior do que o doméstico não somente para as empresas grandes. Nos anos 2010 e 2011, as vendas externas da Ranbaxy e Dr Reddy representam mais de 60 por cento. Para empresas pequenas como Shilpa e Medicare estas vendas superam 75 por cento.

A estratégia das empresas era identificar medicamentos já patenteados por outras companhias e realizar processos incrementais, isto é, desenvolver um novo composto, de modo eficiente e com o mesmo nível de bioequivalência – mais conhecido como medicamentos genéricos. Nesse sentido, cabia aos setores de P&D, legal e regulatório trabalharem conjuntamente em tal processo a fim de desenvolver novos produtos.

---

<sup>15</sup> <http://www.niper.nic.in/index.htm>

<sup>16</sup> Reproduzir produtos já existentes, mas inovar em aspectos que ainda não foram explorados no produto. Isto é, aproveita-se a novidade (produto, serviço, conceito) já criado por outra empresa, mas incorpora-se inovações e pontos que não foram desenvolvidos pelo criador da inovação. Dessa forma, as empresas que praticam tal estratégia correspondem à criadores imitativos.

## Mail Box

Mecanismo no qual os pedidos de patentes seriam depositados no país, porém somente avaliados no final do período de transição quando ocorresse a total harmonização da legislação ao TRIPS. Isto é, estendia a possibilidade de exploração da produção do medicamento até a completa transição para o sistema regulado pelo TRIPS.

Mesmo com a instituição do TRIPS em 1995, o governo indiano adotou a estratégia de utilizar por completo o período de transição – até o ano de 2005 –, de modo que o setor farmacêutico indiano conseguisse, durante esse período, continuar seu desenvolvimento tecnológico e científico no setor.

O TRIPS de 1994 entra em vigor após os 10 anos do “*phase in*”, ou seja, em 2005. De janeiro de 1995 a dezembro de 2004, foram encaminhados 9000 pedidos de patentes via “*mailbox*”. Estes pedidos demonstram a intenção das empresas multinacionais de introduzirem produtos patenteados no mercado indiano. De formas a ganhar tempo para que o desenvolvimento tecnológico e científico do setor não sofresse descontinuidade o Governo indiano começou a deliberar sobre estes pedidos somente em 2005.

Adicionalmente, a seção 3(d) da nova lei de patente decorrente do TRIPS vale a pena ser destacada. Esta autorizava que, no caso de pedido de patente de produtos feitos via *mailbox* de produtos que as empresas indianas já estivessem produzindo antes de 2005, tais empresas não teriam que interromper sua produção, mesmo que uma multinacional obtivesse a patente (CHAUDHURI, 2005, p. 117).

Chaudhuri informa que, tanto no TRIPS, como em outro acordo da OMC, o controle de preço não era proibido. A National Pharmaceuticals Policy de 2006 do Department of Chemicals and Petrochemicals recomenda a negociações obrigatórias dos preços para drogas que demandam patentes antes da aprovação destas. Desse modo, o governo indiano permaneceu adotando políticas públicas globais, de regulação, qualidade e preço.

Além das políticas direcionadas pelo governo indiano ao setor farmacêutico nacional, o Estado também incentivou as empresas privadas a praticarem ações que visassem a geração, absorção, difusão e integração. Isto foi feito por meio da instituição de acordos e mecanismos de cooperação com institutos de pesquisa, empresas privadas e de universidades de outros países. Dessa forma, as empresas farmacêuticas nacionais estariam sendo beneficiadas não apenas pelas políticas governamentais direcionadas ao setor como também se beneficiariam do próprio sistema de inovação. Isto levaria a relações e interações que fortaleceriam a capacidade de geração, difusão e absorção de tecnologia no setor farmacêutico indiano.

Em termos de absorção e assimilação de novas tecnologias e conhecimento, as empresas privadas nacionais direcionaram para uma abordagem a qual incentivava os funcionários na continuação dos estudos e pesquisas acadêmicas em paralelo ao trabalho na empresa (KALE e LITTLE, 2007). Isto é, encorajava os funcionários a realizarem treinamentos e pesquisas de novas ferramentas científicas e tecnológicas, de forma que pudessem contribuir, posteriormente, com o desenvolvimento de inovação na empresa. Ademais, as empresas farmacêuticas nacionais passaram a estabelecer centros especializados de pesquisa e desenvolvimento separados da própria firma, de modo que tais funcionários pudessem focalizar integralmente no desenvolvimento de novos projetos.

No caso do setor farmacêutico, um dos principais afetados pela instituição do TRIPS, o governo indiano se destacou pelas ações de apoio a continuação do desenvolvimento do setor farmacêutico indiano a fim de que, após o período de transição, tal setor conseguisse continuar seu processo de evolução em termos de capacidade tecnológica e de inovação. Desse modo, o governo indiano permaneceu adotando políticas públicas globais, de regulação, qualidade e preço, além de estimular o desenvolvimento de empresas privadas e criação de institutos globais de pesquisa (HASENCLEVER e PARANHOS, 2013).

## 4ª fase 2006 em diante

Apesar das barreiras impostas pelo TRIPS, o Estado indiano continuou com sua estratégia de desenvolver o setor farmacêutico. Com certeza soube aproveitar as brechas do tratado da OMC. Especificamente, como destaca AMSDEM (2003, p.83), subsídios são permitidos para a promoção de P&D.

As despesas de P&D são financiadas principalmente pelo setor público. Do total de gastos em P&D da Índia em 2002-03, a participação governo central, incluído empresas públicas sobre seu controle, era de 67,1 por cento. Os gastos combinados dos estados somam mais 8,5 por cento. Vinte por cento deste total são destinados ao desenvolvimento industrial e saúde (THOMAS, 2006, p. 6).

Numa amostra de 38 empresas com gastos em P&D maior que 100 milhões de rupias<sup>17</sup> em 2010 -2011, os gastos em P&D cresceram de 1,7 por cento das vendas em 1993-1993 para 4,1 por cento em 2001-2002. A partir daí, 8,1 por cento em 2004-2005 subiu para 9,1 por cento, em 2005-2006. Em 2010, este número caiu para 7,2 por cento (CHAUDHURI, 2013, p. 125).

Foi também na quarta fase que as empresas indianas, a partir da imitação criativa desenvolvida na terceira fase, aceleram sua inserção na cadeia global de valor na indústria farmacêutica por meio de investimento em P&D, desenvolvimento de produção de medicamentos originais, e de constituição de parcerias com a comunidade científica de países desenvolvidos. Além disso, houve ações estatais de apoio ao setor por meio de políticas públicas globais de regulação, qualidade, controle de preços, desenvolvimento de empresas privadas e criação de institutos públicos de pesquisa (HASENCLEVER E PARANHOS, 2013, apud PARANHOS E RADAELLI, 2013).

Ilustrando esse ponto, um estudo de 2011 demonstra que a indústria indiana, para muitas drogas, foi capaz de produzir substâncias ativas genéricas mais rápida e mais barata do que o fabricante original. Em 2006, das 20 drogas líderes em vendas nos EUA, todos os princípios ativos possuem um produtor genérico na Índia (BAKER, JAYADEV e STIGLITZ, 2017, p.30).

Uma outra estratégia adotada pelo governo indiano, de forma a contornar o processo de *evergreening*<sup>18</sup> das patentes existentes de posse das multinacionais, foi o aditivo de 2005 à sua nova lei de patentes. Este aditivo permitiu as chamadas oposições *pre-grant* e *post-grant* ao registro de patentes. “Isto criou espaço para que qualquer pessoa ou o Governo contestasse a concessão de uma determinada patente” (BAKER, JAYADEV e STIGLITZ, 2017, p. 63).

17 Cerca de US\$ 2200000,00 na cotação do dólar em 2010.

18 Processo através do qual as empresas ampliam o prazo de proteção de suas patentes por meio da invenção de um fluxo de patentes que são bastante relacionadas à patente inicial o que permite o prolongamento de seu poder de monopólio.

## Oposição às Patentes

A oposição “*pre-grant*” ocorre antes de que uma patente seja concedida. Pela legislação atual de patentes indiana, “qualquer pessoa”, terceiros ou governo pode contestar a patente. Na Índia, se comparado com litígios, o custo disto é mínimo e obedece um cronograma rigoroso com *deadlines* reduzidos. Este tipo de oposição já existia na legislação anterior (1971).

A oposição “*post-grant*” ocorre após a patente ter sido concedida. Foi introduzida na nova lei de patentes de 2015. No caso indiano a “pessoa interessada” pode contestar a patente concedida até um ano de sua concessão. A diferença entre as duas é que no caso da “pessoa interessada” no “*post-grant*” leia-se um competidor potencial de produtos genéricos ou grupos de ação social como AIDS e câncer. A Índia é um dos poucos países que permite tanto o “*pre*” como o “*post-grant*”.

## Conclusão

A inserção do setor farmacêutico indiano nas cadeias globais de valor foi possível por causa das medidas e estratégias adotadas pelo Estado indiano, principalmente em termos das ações direcionadas ao desenvolvimento das capacidades de gerar, difundir e absorver tecnologia e inovação. Ademais, vale ressaltar a importância do Estado indiano no quesito de estruturar os sistemas nacional e setorial farmacêutico de inovação, bem como promover ações que influenciassem as interações entre os agentes econômicos dentro dos dois sistemas.

Em um primeiro momento, o Estado foi fundamental no aspecto de conformar uma estrutura organizacional e institucional por meio do Sistema Nacional de Inovação, a qual tinha como objetivo central promover o desenvolvimento educacional e de conhecimento em tecnologia e inovação. Além disso, o Estado indiano foi responsável por conformar uma base institucional e organizacional que desse suporte para a estratégia de desenvolvimento tecnológico e científico no país. Nesse sentido, a atuação do Estado serviu como principal vetor do desenvolvimento endógeno de ciência e tecnologia, com a finalidade de superar as barreiras impostas pela inserção no setor farmacêutico internacional em termos de desenvolvimento tecnológico.

Em um segundo momento, o Estado foi central no aspecto de promover políticas de tecnologia e de inovação por meio do Sistema Setorial de Inovação, com a finalidade de desenvolver internamente a capacidade tecnológica e de inovação do setor farmacêutico indiano. Nesse sentido, promoveu uma série de políticas com a intenção de reduzir a participação de empresas multinacionais no setor, em favor da ampliação da autossuficiência nacional no setor farmacêutico. Isto é, criar condições e políticas favoráveis ao desenvolvimento de empresas nacionais no setor, bem como assegurar um ambiente favorável ao desenvolvimento tecnológico nacional.

Dessa forma, por meio dos instrumentos mencionados acima – influência do Estado indiano no Sistema Nacional de Inovação e no Sistema Setorial de Inovação farmacêutico –, foi possível que a inserção do setor farmacêutico indiano nas cadeias globais de valor tivesse êxito.

## Referências

- AMSDEN, A. (1992). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Nova Iorque, Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. (2003). "Industrialization under new WTO law". In: TOYE, J. (ed.), *Trade and Development: Directions for the 20<sup>th</sup> Century*, Cheltenham, Edward Elgar.
- ARNOLD, D (2013). *Nehruvian Science and Postcolonial India*, v. 104, n. 2, pp. 360 -370.
- BAKER, D. JAYADEV, A.; STIGLITZ, J. (2017). *Innovation, Intellectual Property, and Development: A better set of Approaches for the 21<sup>st</sup> Century*. Mountain View, Cal: Creative Commons. Disponível em: <<http://ip-unit.org/wp-content/uploads/2017/07/IP-for-21st-Century-EN.pdf>> Acesso em: 10/07/2019
- CHAUDHURI, S. (2005). *The WTO and India's Pharmaceuticals Industry Patent Protection, TRIPS, and Developing Countries*, New Delhi: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. (2013). "The Pharmaceutical Industry in India after the TRIPS". In: LOGREN, H.; WILLIAMS, O.D. *The New Political Economy of Pharmaceuticals Production, Innovation and TRIPS in the Global South*. Nova Iorque: Palgrave MacMillan.
- CASSIOLATO, J.; GONZALO, M. (2016). *A evolução do Sistema Nacional da Índia e seus desafios atuais: uma primeira leitura a partir do pensamento latino-americano*. BPC papers, Rio de Janeiro, v.4, n.4.
- CHATURVEDI, K.; CHATAWAY, J. (2006). *Strategic integration of knowledge in Indian pharmaceutical firms: creating competencies for innovation*. International Journal of Business Innovation and Research, v.1, n.1-2, pp. 27-50.
- CHIBBER, V. (2003). *Locked in Place: State-Building and Late Industrialization in India*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- COMANOR, W. S.; SCHWEITZER, S. O. (1995). "Pharmaceuticals" In: ADMAS, W. Brock, J. *The Structure of the American Industry*, 9<sup>a</sup> ed., New Jersey: Prentice Hall.
- EDQUIST, Charles (2000). *The systems of innovation approach and innovation policy: an account of the state of art*. Lund University. Disponível em: <<https://www.researchgate.net/publication/228823918>> Acesso em: 10/03/18
- EXPORT-IMPORT BANK OF INDIA (2016) "*Indian Pharmaceutical Industry: Challenges and Prospects*", Occasional Paper n.176. Disponível em: <<https://www.eximbankindia.in/research-papers>> Acesso em: 05/03/2019.
- FREEMAN, Christopher (1995). *The National System of Innovation in historical perspective*. Cambridge Journal of Economics, v.19.
- HASENCLEVER, L.; PARANHOS, J. (2013). *Le développement de l'industrie pharmaceutique au Brésil et en Inde: capacité technologique et développement industriel*. In: *L'émergence: des trajectoires aux concepts*. Paris: Les Editions Karthala.
- JENA, Sonal (2011). *Product v. Process Patent Under Indian Patent Law*. Disponível em: <[https://www.academia.edu/8366831/PRODUCT\\_v.\\_PROCESS\\_PATENT\\_UNDER\\_INDIAN\\_PATENT\\_LAW](https://www.academia.edu/8366831/PRODUCT_v._PROCESS_PATENT_UNDER_INDIAN_PATENT_LAW)> Acesso em: 10/10/2019

- KALE, D.; LITTLE, S. (2007). From imitation to innovation: The evolution of innovative R&D capabilities in the Indian pharmaceutical industry. *Technology Analysis and Strategic Management*, v. 19, Issue 5, p. 589-609.
- KIRAN, R.; MISHRA, S. (2009). Performance of the Indian Pharmaceutical Industry in Post-TRIPS Period: a firm level analysis. *International Review of Business Research Papers*, Mullana, v.5, n. 6, p.148-160.
- KREPS, D. M. (1990). *A Course in Microeconomic Theory*. Princeton: Princeton University Press.
- LUNDVALL, B.A. (1992). *National Systems of Innovation: towards a theory of innovation and interactive learning*. Pinter Pub, London.
- MANI, S. (2006). “The Sectoral System of Innovation of Indian Pharmaceutical Industry”, *WORKING PAPER 382*, Centre for Development Studies. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/23777782\\_The\\_Sectoral\\_System\\_of\\_Innovation\\_of\\_Indian\\_Pharmaceutical\\_Industry](https://www.researchgate.net/publication/23777782_The_Sectoral_System_of_Innovation_of_Indian_Pharmaceutical_Industry)> Acesso em: 20/06/2019
- MALERBA, F. (2002). *Sectoral Systems of Innovation and production*. Elsevier Research Policy, Bocconi University, Milan, pp. 247-264.
- MAZZUCATO, M. (2014). *O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado*. São Paulo: Portfolio-Penguin.
- NELSON, R. R. (ed.) (1993). *National Innovation Systems: A Comparative Study*. Oxford, Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (2009). “Technology, Institution and Economic Development”. In: DRECHSLER, W., KATTEL R. e REINERT, E., *Techno-Economic Paradigms: Essays in Honour of Carlota Perez*. Londres: Anthem Press.
- NELSON, R. R; WINTER, S. (2006). *An evolutionary theory of economic change*. Harvard University, Massachusetts e Londres.
- PARANHOS, J. e RADAELLI, V. (2013). “Caracterização da trajetória de desenvolvimento da indústria farmacêutica na Índia: elementos para aprendizado”. *Parcerias Estratégicas*, v.18, p.9-32.
- PATNAIK, P. (2005). “Karl Marx as a Development Economist”. In: JOMO K. S. (ed.). *The Pioneers of Development Economics*, Londres: Zed Books.
- PEREZ, C. (2003). “Technological change and opportunities and opportunities for development as a moving target”. In: TOYE, J. *Trade and Development: Directions for the 21<sup>st</sup> Century*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- RAY, A. S. (2008). Aprendizagem e inovação na indústria farmacêutica indiana: o papel da IFI e outras intervenções políticas. *Revista eletrônica de comunicação, informação, inovação e saúde*. Rio de Janeiro, v.2, n.2, pp. 74-80. Disponível em: <[http://basessibi.c3sl.ufpr.br/brapci/\\_repositorio/2015/12/pdf\\_c565f9bce3\\_0000018978.pdf](http://basessibi.c3sl.ufpr.br/brapci/_repositorio/2015/12/pdf_c565f9bce3_0000018978.pdf)> Acesso em: 20/10/2018
- RICARDO, D. (1975). *On The Principles of Political Economy and Taxation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SCHUMPETER, J. A. (1997) Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico (1 ed., 1934). Tradução de Maria Sílvia Possas. *Coleção Os Economistas*. São Paulo: Nova Cultural.

- SCHWEITZER, S. O. (2007). *Pharmaceutical Economics and Policy*, 2a ed., Nova Iorque: Oxford University Press.
- SHODHGANGA (2015). *Pharmaceutical Industry of India*. Disponível em: <<http://shodhganga.inflibnet.ac.in/bitstream/10603/205499/8/08%20chapter%202.pdf>> Acesso em: 08/03/2019.
- SMITH, A. (1983). *A Riqueza das Nações*. São Paulo: Abril.
- TAYLOR, L.; SHAPIRO, H. (1990). The State and Industrial Strategy. In: *World Development*, Vol. 18, n. 6.
- THOMAS, J. J. (2007). “*Knowledge Economies in India and China: Challenges and Prospects in Pharmaceuticals and Biotechnology*”. Disponível em: <[https://www.networkideas.org/featart/mar2007/fa02\\_India\\_China.htm](https://www.networkideas.org/featart/mar2007/fa02_India_China.htm)> Acesso em: 20/06/2019.
- WADE, R. (1992). East Asia’s Economic Success: Conflicting Perspectives, Partial Insights, Shaky Evidence. *World Politics*, v. 44:2, jan.