

OIKOS

Revista de Economia Política Internacional

Oikos volume 22, n. 1 • 2023

Rio de Janeiro • Quadrimestral

ISSN 1808-0235 | ISSN VIRTUAL 2236-0484

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



PEPI – Pós-graduação em
Economia Política Internacional



EXPEDIENTE

Volume 22, número 1 • 2023 ISSN 1808-0235 ISSN VIRTUAL 2236-0484

Editor | Editor

Raphael Padula (PEPI/UFRJ)

Chefe da Equipe Editorial | Editorial Team Head

Fernanda Pacheco de Campos Brozowski

Editores assistentes

Bruno Do Val | Francisco Luiz Marzinotto Junior

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

Danilo Silva Rodriguez | Felipe Pugian Jardim | Lucas Gualberto do Nascimento | Thiago Ferreira Moreira D'Amato

Conselho Editorial | Editorial Board

Andrés Rivarola Puntigliano (Universidade de Estocolmo) | Antônio Carlos Macedo e Silva (IE/UNICAMP) | Carlos Lessa (em memória) | Carlos Medeiros (PEPI-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 (em memória) | Maria da Conceição Tavares (PEPI-IE/UFRJ) | Nildo Ouriques (IELA/UFSC) | Ricardo Carneiro (IE/UNICAMP) | Theotônio dos Santos (em memória) | Thomas Palley (Economics for Democratic and Open Societies, USA) | Wilson Cano (em memória)

Colaboradores nesta edição | Contributors in this issue

Caroline Nascimento Pereira | Corival Alves do Carmo Sobrinho | Cristina Soreanu Pecequilo | Daniel Santos Kosinski | Eduardo Alberto Crespo | Ernani Teixeira Torres Filho | Giuliano Contento de Oliveira | Glauber Cardoso Carvalho | José Luís Fiori | Maurício Médici Metri | Mayra Juruá Gomes de Oliveira | Milton Reyes Herrera | Numa Mazat

Produção editorial

Tikinet

As posições expressas em artigos, ensaios ou qualquer outro trabalho assinado, são de exclusiva responsabilidade de seus autores.



SUMÁRIO

Volume 22, número 1 • 2023 ISSN 1808-0235 ISSN VIRTUAL 2236-0484

NOTA DOS EDITORES..... 4

ARTIGOS

A atuação dos EUA via FED no pós-crise de 2008: a interpretação das ideias de Robert Keohane e Joseph Nye para fenômenos monetários frente ao conceito de hierarquia monetária..... 5

Bruno Haeming e Alexandre César Cunha Leite

Resiliência hegemônica e declínio produtivo: o poder estrutural dos Estados Unidos perante a ascensão da China. 22

Filipe Almeida do Prado Mendonça e Mateus de Paula Narciso Rocha

Políticas neoliberais na América Latina na década de 1990: uma análise dos aspectos econômicos do Brasil 39

Arthur Osvaldo Colombo, Sarah Gonçalves Patrocínio Sartório e Ednilson Silva Felipe

Políticas Públicas, CT&I e Integração Regional: o caso de São Carlos-SP 55

Leandro Wexell Severo e Luciano Wexell Severo

Negociando a saúde e a autonomia: exclusividade de dados, políticas de saúde e acesso a inovações farmacêuticas..... 71

Henrique Zeferino de Menezes, Julia Paranhos, Ricardo Lobato Torres, Luciana Correia Borges, Daniela de Santana Falcão e Gustavo Soares Felix Lima



SUMMARY

Volume 22, número 1 • 2023 ISSN 1808-0235 ISSN VIRTUAL 2236-0484

EDITOR'S NOTE..... 4

ARTICLES

The USA intervention via the Fed in the 2008's post-crisis of 2008: the interpretation of Robert Keohane and Joseph Nye ideas for the monetary phenomena opposed to the concept of monetary hierarchy..... 5

Bruno Haeming and Alexandre César Cunha Leite

Hegemonic resilience and productive decline: the structural power of United States vis-à-vis China's rise 22

Filipe Almeida do Prado Mendonça and Mateus de Paula Narciso Rocha

Neoliberal Policies in Latin America in The 1990's: an Analysis of Brazil Economic Aspects 39

Arthur Osvaldo Colombo, Sarah Gonçalves Patrocínio Sartório and Ednilson Silva Felipe

Public Policies, ST&I and Regional Integration: the case of São Carlos-SP 55

Leandro Wexell Severo and Luciano Wexell Severo

Negotiating health and autonomy: data exclusivity, healthcare policies and access to pharmaceutical innovations 71

Henrique Zeferino de Menezes, Julia Paranhos, Ricardo Lobato Torres, Luciana Correia Borges, Daniela de Santana Falcão and Gustavo Soares Felix Lima

A **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) difunde pesquisas da área de EPI e estudos que articulam apropriadamente esse campo do conhecimento a outros domínios conexos, como Economia, Relações Internacionais, Geopolítica, História, etc.

Assim, em consonância com o objetivo central da revista, na atual edição trazemos importantes contribuições que ampliam e aprofundam o debate acadêmico no âmbito da EPI. Os artigos que compõem o presente número foram selecionados a partir de avaliação dupla e cega de pareceristas, conforme as normas de publicação da OIKOS.

Bruno Haeming e de **Alexandre César Cunha Leite** analisam a crise financeira de 2008 e os desdobramentos da adoção de mecanismos financeiros como o Quantitative Easing pelo Federal Reserve dos EUA. Os autores, avaliando a validade da aplicação dos modelos utilizados por Keohane e Nye no contexto dos anos 1970, propõem uma interpretação divergente e alternativa que afirma a área monetária como elemento do poder estrutural americano e culmina em uma Hierarquia Monetária através da globalização das finanças.

O artigo de **Filipe Almeida do Prado Mendonça** e **Mateus de Paula Narciso Rocha**, com base no conceito de poder estrutural de Susan Strange, analisa aspectos da situação da hegemonia estadunidense frente a ascensão chinesa. Os autores argumentam que, apesar de a China representar uma ameaçada no longo prazo, a atual hegemonia estrutural dos EUA ainda é forte e as hipóteses do “declínio terminal” e da “unipolaridade estática” podem ser relativizadas.

O texto de **Arthur Osvaldo Colombo**, **Sarah Gonçalves Patrocínio Sartório** e **Ednilson Silva Felipe** analisa os resultados das políticas neoliberais do Consenso de Washington da década de 1990 em países da América Latina. Os autores defendem que a adoção de tais políticas não conseguiu fundar um período de crescimento sustentado nas economias latino-americanas, embora alguns Estados tenham superado o status de “país endividado” e se tornado um “país em desenvolvimento”.

Leandro Wexell Severo e **Luciano Wexell Severo** demonstram a importância do financiamento público no município de São Carlos-SP para a formação de um forte aparato de instituições de fomento à pesquisa, universidades, parques tecnológicos, redes de *startups* e empresas privadas voltadas à inovação. Essa experiência foi utilizada para ilustrar o estreito vínculo entre atuação estatal por meio de políticas públicas de fomento à Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) com o desenvolvimento econômico e a maior autonomia do Brasil no Sistema Internacional.

O artigo de **Henrique Zeferino de Menezes**, **Julia Paranhos**, **Ricardo Lobato Torres**, **Luciana Correia Borges**, **Daniela de Santana Falcão** e **Gustavo Soares Felix Lima** analisa a disputa pela difusão internacional da exclusividade de dados como forma de proteção a dados de testes clínicos. O estudo aborda questões críticas para a economia política da inovação e apresenta uma revisão de estudos empíricos que demonstram que a exclusividade de dados atrasa a entrada de medicamentos genéricos no mercado e não produzem efeitos positivos sobre a inovação tecnológica interna.

Desejamos uma ótima leitura!

Os editores

A ATUAÇÃO DOS EUA VIA FED NO PÓS-CRISE DE 2008: A INTERPRETAÇÃO DAS IDEIAS DE ROBERT KEOHANE E JOSEPH NYE PARA FENÔMENOS MONETÁRIOS FRENTE AO CONCEITO DE HIERARQUIA MONETÁRIA

The USA intervention via Fed in 2008's post-crisis: the interpretation of Robert Keohane and Joseph Nye's ideas for the monetary phenomena opposed to the concept of monetary hierarchy

BRUNO HAEMING | bhaeming@gmail.com | Professor de Economia da China na pós-graduação em China Contemporânea da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas)

ALEXANDRE CÉSAR CUNHA LEITE | alexccleite@gmail.com | Professor do Departamento de Relações Internacionais do Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas (CCBSA) da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Data de Recebimento: Março de 2023 **Data de Aceite:** Junho de 2023

Resumo: Para lidarem com os efeitos da crise financeira de 2008, os Estados Unidos (EUA) utilizaram seu banco central, o *Federal Reserve* (FED) com o objetivo de estabilizar a economia mundial através de uma expansão monetária chamada de *Quantitative Easing*, provendo dólares para 14 bancos centrais ao redor do mundo. Essa ousada iniciativa do FED feita entre 2008 e 2013 levou a questionamentos sobre as bases da Economia Política Internacional, em especial em se tratando de momentos de crise. Robert Keohane e Joseph Nye trataram das crises no Sistema Monetário Internacional (SMI) dos anos 1970, em sua obra de 1977 "Poder e Interdependência" (P&I). Indaga-se, com base deste trabalho, a pertinência de P&I para o entendimento de como os EUA administram a crise financeira de 2008. Para tal, interpreta-se a crise com os modelos propostos no P&I, e é elaborada uma proposta de interpretação alternativa, baseada no conceito de Hierarquia Monetária levando em conta o mundo das finanças globalizadas.

Palavras-chave: Crise de 2008; Poder e Interdependência; Hierarquia Monetária; Robert Keohane; Joseph Nye.

Abstract: To manage 2008's financial crisis effects, the US Central Bank, Federal Reserve (FED) adopted a monetary expansionist policy called *Quantitative Easing* (QE), which did, supplied 14 central banks around the world with dollars, aiming world economy stabilization. A bold initiative that FED took between 2008 and 2013 raised questions about the ground foundations of International Political Economy, especially the analysis of the critical moments as the crisis. Robert Keohane and Joseph Nye had dealt with the 1970's crisis in International Monetary System in their 1977 book called *Power and Interdependence* (P&I). The purpose of this article is to identify if their work still relevant to comprehend how the US managed the 2008 financial crisis. To attain this purpose the P&I analytical models are utilized to understand the 2008 financial crisis and an alternative model is proposed based on Monetary Hierarchy concept and taking into account the world with global financial structure.

Keywords: 2008 financial crisis; Power and Interdependence; Currency Hierarchy; Robert Keohane; Joseph Nye.

“The Dollar is our currency but your problem.”

John Connally, Secretário do Tesouro dos EUA 1971-1972.

INTRODUÇÃO

A crise de 2008 foi um evento político-econômico de relevância ímpar, ao qual dedica-se atenção teórica nesse trabalho. Entende-se que a obra de Robert Keohane e Joseph Nye ([1977] (2011), *Poder e Interdependência (P&I)*), possui ideias e conceitos que podem ser aplicados aos fatos ocorridos no pós-crise de 2008, seja pela ótica das relações de poder dentro da área monetária quanto pela dinâmica do capital e das finanças que constituem no Sistema Monetário Internacional (SMI). O intuito deste artigo é contribuir com o entendimento da crise nas RI, ressaltando características e eventuais limitações dos modelos que Robert Keohane e Joseph Nye introduziram ao tratarem a mudança na política internacional.

Busca-se uma interpretação alternativa da crise, introduzindo percepções da área monetária que passaram despercebidas no livro P&I. A contribuição do livro P&I é abrir um diálogo de novos temas na RI, bem como tratar das mudanças sistêmicas nas relações entre Estados e atores no ambiente internacional, que foi por eles tipificada como Interdependência Complexa (IC). Aborda-se a questão do poder nesse contexto, bem como a globalização, em especial seus efeitos na área das finanças e moedas. O intuito é explicar o porquê que os EUA tiveram a capacidade de realizar intervenções nos mercados monetários através do *Quantitative Easing (QE)* da forma como fizeram em resposta ao “abalo sísmico” causado pela quebra dos seus mercados financeiros. Ao final, mesmo responsável pela crise, os EUA e a sua moeda não enfraqueceram a sua posição na área monetária. Por área monetária, entende-se ser o rol de instituições e tomadas de decisões ligadas à gestão da moeda a nível internacional. Logo, Fundo Monetário Internacional (FMI), os Bancos Centrais ou mesmo instituições como o *Bank of International Settlements (BIS)*. Keohane & Nye [1977] (2011) apontam, em seu capítulo sobre assuntos monetários, que a dinâmica da moeda possui características específicas, mesmo que ao final da sua análise concluam que ela se aproxima do tipo ideal da Interdependência Complexa. Para tratar dessa especificidade a partir do marco histórico da crise é que se localizará a contribuição deste trabalho

A pergunta que guia esse trabalho é: de que forma o conceito de Hierarquia Monetária pode refinar as interpretações de Robert Keohane e Joseph Nye para a área monetária? Isso com vistas a política monetária levada a cabo pelos EUA no após a crise de 2008. O objetivo do texto é revisitar a obra de Keohane e Nye, P&I, e discutir à luz dos fatos derivados da gestão da crise de 2008 e bem como uma discussão sobre o poder dos EUA na área monetária. Para responder à pergunta e atingir o objetivo proposto, serão comparados dois modelos, um a partir da interpretação das ideias de Keohane e Nye, e outro que dialoga com a literatura sobre hierarquia monetária, ao final aplicam-se ambos aos eventos e dados referentes ao SMI do pós-crise 2008.

Parte-se da ideia de que o conceito a Hierarquia Monetária (HM) em Mehrling (2013), pode ajudar a compreender as dinâmicas na área monetária, porém agrega-se a análise uma abordagem diferente da contida no P&I em relação ao poder, constatando-se que há importância da Globalização Financeira sob grande influência estadunidense que explica mais adequadamente as dinâmicas do pós-crise de 2008 em comparação a IC para fenômenos monetários também dialoga com esse conceito.

O artigo encontra-se dividido em 5 seções, contando a introdução e as considerações finais. A primeira seção contextualiza a obra de Keohane e Nye (1977) e o debate proposto pela mesma, enfatizando os elementos necessários para se compreender as mudanças na política internacional, tais como as capacidades militares e o poder fungível do realismo clássico, seguidos por uma reflexão sobre os regimes internacionais e o regime monetário. A segunda seção discorre acerca da crise, descrevendo a atuação dos EUA e do seu Banco Central, o *Federal Reserve (FED)*. Nesta seção, faz-se a apresentação dos modelos de Keohane e Nye para tratar da área monetária. A seção seguinte traz a aplicação do modelo sintético baseado em Keohane e Nye (doravante K e N) para a crise de 2008, e, na sequência, apresenta-se a proposta alternativa para compreensão da crise, utilizando-se uma compreensão de poder diferente de K e N e introduzindo a teoria da Hierarquia Monetária.

1. OS REGIMES INTERNACIONAIS E REGIMES MONETÁRIOS

1.1. A Interdependência Complexa

O estudo das RIs, até o lançamento do *Poder e Interdependência*¹ (P&I), era dominado pela visão realista para interpretar a política internacional, e Keohane & Nye [1977] (2011) trouxeram uma leitura diferente, propondo-se de início

¹ Power and interdependence. Tradução nossa.

como um complemento àquela tradição, porém, introduziram a teoria, ou como mais tarde iriam reiterar, uma tipologia da Interdependência Complexa (IC), para explicar as transformações na política internacional (KEOHANE; NYE, 1987, p. 737). Segundo os autores, a divisão hierárquica de assuntos entre *high e low politics*² não corresponderia a maior parte das relações e interesses observados pelos Estados nas suas interações (internacionais?), adicionando uma crítica à posição do Estado como o único ator de fato relevante. Os elementos constitutivos da IC são: i) os *Múltiplos Canais* de atuação no internacional, retirando a existência de outros atores que também fazem parte e influenciam na política internacional, como Organizações Não-Governamentais, empresas multinacionais, instituições e *think tanks*; ii) *Ausência de Hierarquia Entre Assuntos* significa que o poder dos países e os assuntos relevantes não se resumiriam ao dilema de segurança e aumento de capacidades militares, as decisões da política externa dos países levariam em conta outras agendas, como a econômica, ambiental, energética, leis internacionais, entre outras; iii) o *menor papel da Força Militar*, diz respeito à forma como os países interagem no ambiente internacional de múltiplos atores e mais complexo, em que as políticas são cada vez menos pautadas pelo uso do seu aparato bélico, pois encerram significativos custos envolvidos e possuem eficácia limitada.

Keohane & Nye ([1977] 2011) não afirmam que as capacidades militares, através do uso da força bélica, ou mesmo a balança de poder sejam desimportantes, mas que há limitações nas análises realistas para as mudanças na política internacional. Pode-se exemplificar essas limitações interpretativas pelas mudanças na área monetária de 1971 e 1976, que prescindiram de aparato militar e não encontraram respaldo teórico explicativo na interpretação realista. A liderança americana em 1971 não se concretizou através da mobilização do aparato bélico, e em 1976, a reformulação do FMI demonstrou um aumento do poder de outros Estados, que tiveram demandas atendidas (KEOHANE; NYE, [1977] 2011; KEOHANE, 1984).

Keohane & Nye ([1977] 2011) ainda destacaram que um dos fatores que explicaria tais mudanças seria os Regimes Internacionais, e, apesar de não conceituarem o que seriam estes, a existência de regimes era resultado de novas formas de relação derivadas da IC. As teorias realistas viam com ceticismo as dinâmicas de cooperação nesses regimes internacionais, ou mesmo entendiam que a economia contemporânea era baseada no domínio de grandes oligopólios, e que para eles conseguirem atuar internacionalmente, deveriam contar com o respaldo e segurança de um Estado (WALTZ, 1979; GRIECO, 1988).

Nos assuntos monetários, como exemplificado acima, houve eventos e mudanças e, em poucos momentos, foram mobilizados o uso da força ou securitização (KEOHANE; NYE, [1977] 2011, p. 120).

Para dialogar com Keohane e Nye e sua obra, com o intuito de colocar sua contribuição em perspectiva com o debate sobre assuntos monetários e as mudanças na política internacional, insere-se o debate sobre Regimes Internacionais e sua relação com o SMI.

1.2. O papel dos Regimes Internacionais e o Regime Monetário

O debate que circunda os regimes internacionais se relaciona com as mudanças que o capitalismo sofreu no último quartil do século XX, as novas tecnologias, interdependência e globalização aumentaram a complexidade das interações entre Estados, e novos atores passaram a ter relevância (RUGGIE, 1975; KEOHANE; NYE, 1987). Os regimes, na compreensão institucional neoliberal das Relações Internacionais, imbricam-se na miríade de assuntos existentes na política internacional, e, de certa forma, a existência dos regimes é uma consequência do desenvolvimento do capitalismo, da “revolução” da informação; constata-se que:

[a] Interdependência afeta a política mundial e o comportamento dos Estados; porém ações governamentais também influenciam os padrões de interdependência. Ao criar ou aceitar procedimentos, regras ou instituições para alguns tipos de atividades, os governos regulamentam e controlam as relações interestatais e governamentais. Nos referimos a esses arranjos como Regimes Internacionais. (KEOHANE; NYE, [1977] 2011, p. 5, tradução livre)

A estrutura na qual atores estão inseridos é definida pelas suas capacidades e seus recursos, e identificar a distribuição desses indica como podem ser utilizados dentro de um regime. Os Regimes Internacionais são definidos (KRASNER, 1982, p. 186) como um “conjunto de princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais convergem as expectativas dos atores numa determinada área das Relações Internacionais”. A composição do regime, suas dinâmicas de barganha, suas regras e procedimentos refletem as capacidades dos atores que o compõem, dada a assimetria de capacidades existente entre os Estados. Logo, os regimes não serão isonômicos, possibilitando que dentro deles haja níveis de exercício de poder.

² *High Politics*, ou alta política, diz respeito à política das capacidades militares. A *low politics* são os demais assuntos, como por exemplo economia.

Por outro lado, nessa leitura, os regimes se tornam interessantes para os que desejam fazer parte dele, pois, apesar de existirem assimetrias que se manifestam nos processos de negociação e barganha, eles se propõem a transcender o mero firmamento de acordos. Ou seja, há direcionamentos para o comportamento dos membros, através de procedimentos e regras que impõem limites aos participantes desses regimes, preservando algum grau de justiça e equidade para a sua existência. Dentre outros fatores, as incertezas são mitigadas e a confiança faz diminuir o dilema da sombra do futuro entre os participantes (KRASNER, 1982; KEOHANE, 1984; YOUNG, 2011).

Uma vez que os regimes não são impostos, eles são uma forma de “contrato” que gera externalidades positivas aos participantes, porém, uma vez estabelecido o regime, cria-se um custo de oportunidade alto para abandoná-lo. Em suma, o regime pode criar incentivos diversos para que se permaneça nele, ao mesmo tempo que certos regimes podem criar condições de dependência assimétrica mútua de tal magnitude que o custo de saída do regime se torna muito alto.

Nos assuntos monetários, há elementos que o tornam assimétrico de maneira *sui generis*, com poucas moedas capazes de performarem as funções clássicas de: i) meio de troca; ii) unidade de conta; iii) reserva de valor, seja no âmbito dos agentes públicos, seja no âmbito dos bancos privados internacionais. Os exemplos da história contemporânea mostram que poucas moedas funcionaram como referência do sistema capitalista, como libra esterlina da Grã-Bretanha do início do século XIX até 1920, e o dólar após a II Guerra Mundial (GM) (COHEN, 1998; HELLEINER, 2008; EICHENGREEN, 2011). Nas RIs, o debate sobre Regimes Monetários se deu em torno da necessidade de uma liderança internacional desempenhando o papel da hegemonia e ofertando as condições para que uma moeda internacional existisse.

A Teoria da Estabilidade Hegemônica (TEH) trata mais profundamente de assuntos monetários, defendendo que no sistema internacional faz-se necessária a figura da liderança. Esta facilitaria a relação entre os países, oferecendo uma série de bens públicos internacionais (como a moeda de referência internacional), sendo o comportamento da liderança voltado para manutenção do *status quo*, utilizando-se de ferramentas militares, da governança e instituições (GILPIN, 1981). Ao fim de um período (que é cíclico), as capacidades desse *hegemon* seriam diminuídas e o seu poder se refletiria menos nas instituições e nos regimes. A consequência seria um enfraquecimento do sistema internacional em face do declínio da liderança, refletindo em mudanças nos regimes e instituições que o próprio *hegemon* construiu (GILPIN, 1981; KINDLEBERGER, 1981).

Keohane (1984) argumenta que o papel do Estado hegemônico tem efeitos positivos no sistema internacional ao otimizar certos processos e interações através da oferta de bens públicos internacionais, porém essa seria uma condição suficiente para a existência de Regimes Internacionais e para o bom funcionamento de Organizações Internacionais (OIs), mas não seria condição necessária para que as mesmas existam. Na visão de Robert Keohane – e ao contrário da perspectiva da TEH sobre o declínio dos regimes e instituições correlacionado ao declínio hegemônico – existiria uma demanda maior por regimes na iminência da ausência de uma liderança provedora de bens públicos internacionais, consequentemente, a busca por diminuição de incertezas faria com que os Regimes Internacionais de perfil mais multilateral ganhassem espaço.

Todavia, parece haver um descasamento entre a concepção dos Regimes Internacionais e os fatos relacionados aos assuntos monetários, pois há um lastro histórico dentro do capitalismo que conecta instituição de uso da moeda e relações assimétricas (de poder sobre outro) entre Estados. Nessas leituras, a liderança internacional hegemônica, e a moeda de uso internacional são interpretadas como uma fonte de poder, de estabelecimento de territórios econômicos e influência de um Estado sobre outros. Em diferentes estudos acerca da formação dos Estados capitalistas, o uso da moeda foi uma ferramenta de legitimação do poder e oportunidades de expansão econômica (TILLY, 1996; ELIAS, 1993; KNAPP, 1924). Ademais, ao observar o pós-crise de 2008, percebe-se que a figura do líder internacional, a despeito de instituições multilaterais, foi importante para a manutenção do SMI. Young (2011), ao falar sobre efetividade de regimes, sustenta que o poder é um elemento negligenciado e que como segue mais adiante pode ajudar na compreensão da atuação dos EUA no pós-crise.

Logo, é necessária uma abordagem sobre o poder dentro dos regimes, e estendendo a análise para outras leituras que incorporem o poder, especialmente em assuntos monetários. Dessa forma é possível interpretar como o pós-crise ocorreu, e como os EUA tiveram um papel de liderança dentro do regime monetário, de certa forma relativizando a importância do regime para a área monetária. A próxima seção lidará com a crise financeira de 2008 utilizando a abordagem de Keohane e Nye feita no P&I.

2. A CRISE DE 2008: ABORDAGEM DA CRISE E A PERSPECTIVA DE KEOHANE E NYE

Esta seção realiza a apresentação dos fenômenos referentes à crise, bem como a forma de atuação do *Federal Reserve* (FED) enquanto banco central da economia global. Na sequência apresenta-se o conteúdo dos modelos para interpretação da política internacional presentes na obra de Keohane & Nye [1977] (2011), para então realizar a aplicação da sua perspectiva à crise de 2008.

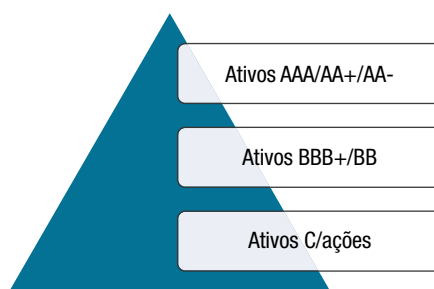
2.1. A Crise de 2008 e a atuação do FED

Já se passaram mais de 10 anos da ocorrência da crise e mais uma vez o papel da liderança monetária foi de estabilizador do sistema (MEHRLING, 2011). Os mercados financeiros foram o epicentro da crise. Desde o ano de 2007 havia uma percepção de que algo estava errado no sistema financeiro estadunidense, uma desconfiança em relação aos mercados de derivativos³, que eram atrelados às hipotecas (*mortgages*) (SCHWARTZ, 2015). O momento crítico se deu quando o banco de investimentos Lehmann Brothers, um notório operador desses derivativos atrelados a hipotecas, declarou falência. Essa instituição possuía uma grande quantidade de ativos financeiros tóxicos, os chamados *Collateralized Debt Obligations* (CDO), e os *Credit Default Swap* (CDS), que eram uma forma mais complexa e especulativa de derivativos. Os derivativos desse tipo eram “empacotados” como um único papel, porém dentro deles havia uma série de dívidas de alterada qualidade (tornando-se mais arriscadas ao longo do tempo), que eram chamadas de *Tranches*, que ajudavam a mascarar a toxicidade dos CDOs (MCDOWELL, 2017).

A avaliação da qualidade dos ativos que compunham os CDOs (na base, hipotecas de alto risco, ou *sub-primes*) era feita por agências de risco como a Fitch, Moody’s, Standard & Poor. A responsabilidade destas agências era de atribuir uma classificação de risco adequada acerca da qualidade dos ativos que compunham os CDOs, porém a rentabilidade desses derivativos acabava sendo o principal parâmetro de avaliação e não a composição dos empréstimos embutidos nos CDOs (se o banco/instituição colocava mais ou menos *sub-primes* nos CDOs) (MATHIS; MCANDREWS; ROCHET, 2009). As avaliações eram consistentemente positivas para essa modalidade de papéis e eles se tornaram cada vez mais rentáveis e líquidos nos mercados financeiros americanos (MCDOWELL, 2012; TOOZE, 2018).

A seguir uma figura para exemplificar como era um CDO mais básico:

Figura 1 – CDO esquemático



Fonte: Elaboração própria.

Esses ativos eram transacionados entre diversas instituições financeiras, sejam bancos de investimento, *Holdings Companies*, *Hedge Funds*, conglomerados financeiros que continham diversas instituições, inclusive bancos comerciais (bancos com depósitos a vista). Uma vez que o mercado de empréstimos de hipotecas que lastreavam esses CDOs estava em franca expansão, no início de anos 2000 até a crise, as instituições financeiras dos EUA e internacionais carregavam estes ativos em suas carteiras. Esse fator explica a contaminação que tomou um caráter sistêmico e percebe-se como ocorreu o impacto da crise que causou desequilíbrio dos fluxos de capitais em todo o globo (EICHENGREEN, 2011; SCHWARTZ, 2015).

O *puzzle* que a crise de 2008 trouxe para as RI diz respeito à atuação dos EUA no pós-crise. O FED foi o responsável por mitigar os efeitos da crise nacional e internacionalmente⁴, e esse grau de coordenação frustrou demandas por uma reestruturação das capacidades institucionais de países emergentes, tal qual um “Novo Bretton Woods” (HELLEINER, 2008). De fato, houve um processo de reestruturação de cotas no FMI e, mais recentemente, a China entrou na cesta de moedas do FMI, os Direitos Especiais de Saque, entre outras reformulações (GAIOTTO, 2017). Porém, a dinâmica de recuperação de crise não veio de instituições tradicionais do regime monetário, como o FMI⁵, mas veio do Banco Central dos EUA.

³ Derivativos são ativos financeiros, a sua rentabilidade está atrelada a uma expectativa de produção no futuro, e a depender dela haverá um retorno ou prejuízo. No caso dos derivativos ligados a hipotecas, eles são construídos baseados no pagamento dessas hipotecas ao final do contrato.

⁴ Como será abordado *a posteriori*.

⁵ O Banco Mundial e o *Bank of International Settlement (BIS)*, no âmbito corporativo, também influenciam, porém o FMI é a principal instituição.

Através de um programa de injeção de liquidez chamado de *Quantitative Easing* (QE), operacionalizado em escala global, o FED injetou ao final de 2009 um trilhão de dólares na economia mundial, aumentando esse número para 4 trilhões nos 5 anos seguintes (2008-2013). O QE foi feito em associação a 14 Bancos Centrais, o que se tornou um programa de resgate de instituições financeiras altamente endividadas a nível global e que através do QE puderam saldar seus passivos e retomar suas atividades creditícias (MCDOWELL, 2012, 2017; SCHWARTZ, 2015, p. 27).

Esse evento marca uma mudança importante no SMI pois o FMI foi desprestigiado em sua função de emprestador de última instância. A escala que a crise atingiu e sua profundidade demandariam aportes vultuosos dos Estados no Fundo, o que poderia tornar todo o processo mais lento do que foi, dado que em uma Instituição Multilateral, as decisões precisam ser votadas e, no fim das contas, o estrago da crise poderia ser maior do que foi. Segundo McDowell (2017, p. 8) “Quão bom é um caminhão de bombeiros se ele chegar quando a casa tiver destruída pelo fogo?” (tradução livre). O papel dos Bancos Centrais, historicamente, se vincula ao de emprestador de última instância, os bancos acometidos pela crise enfrentavam um estado que beirava a iliquidez, a novidade é esse papel ser exercido em escala global (MEHRLING, 2011; MCDOWELL, 2012, 2017).

O QE operado pelo FED abriu de linhas de crédito com os 14 BCs do mundo todo através de um instrumento financeiro chamado de *swaps*. O *swap* é um acordo de intercâmbio de moedas de tempo determinado, com um limite pré-estabelecido de quantidade de dinheiro a ser trocado, bem como uma taxa de câmbio fixada contratualmente (MCDOWELL, 2017). Ao final do período, o receptor da linha de swap liquida o contrato em moeda nacional com a taxa de câmbio previamente combinada⁶. Os efeitos dessa política monetária expansionista foram, no âmbito financeiro, reestruturar os mercados de ações e de títulos, fazendo retornar ao crédito comprometido pela iliquidez dos bancos que continham ativos tóxicos, e, por outro lado, a enorme quantidade de oferta de dólares; i) incentivou a retomada da produção americana e mundial; ii) tornou os EUA mais competitivo ao pressionar o câmbio para baixo (SCHWARTZ, 2015, p. 32).

Além disso, como Stokes (2013) e Cohen (2015) indicam, a liderança internacional exerceu um papel importante, mas em divergência com a TEH, a crise não acusou uma debilidade da hegemonia. A resolução da crise não tirou a credibilidade do dólar, assim como a proeminência dos Estados Unidos não foi abalada, mesmo que a crise tenha sido gestada em seus mercados. A instabilidade que se espalhou para o restante do globo não foi capaz de alijar a posição de liderança do dólar, ao contrário, a moeda tornou-se mais forte.

A partir do exposto acima, é possível compreender um pouco melhor a crise, seus desdobramentos e a novidade em termos de ação governamental dos EUA através do FED. Na sequência, será exposto um modelo baseado nas ideias de Keohane e Nye [1977] (2011), em que o objetivo é verificar a pertinência e validade dos modelos propostos pelos autores para a área monetária.

2.2. Os modelos de análise de Keohane e Nye para mudança de Regimes Internacionais

Denomina-se modelo Keohane e Nye (K e N) a síntese das ideias dos modelos apresentados na obra P&I pelos autores. Entende-se ser necessário a exposição dos seus modelos originais de análise da política internacional para fundamentar a construção e análise a serem realizadas nos tópicos seguintes.

Keohane & Nye [1977] (2011) constroem quatro modelos para a análise da mudança de regime na política internacional: i) Estrutural Geral, ii) Estrutural por Área, iii) Organizacional Internacional e iv) Processos Econômicos. O modelo i) é pautado pelos pressupostos do realismo clássico que sustenta que as capacidades militares são transmissíveis para outros assuntos. No modelo ii) as relações de poder e a forma como as negociações e barganha ocorrem nos regimes é pautado pelos atores de maiores capacidades temáticas. No caso dos assuntos monetários, importa ter uma moeda forte, atributos econômicos e comerciais que possam influenciar na demanda internacional pela moeda. O modelo iii) diz respeito às Organizações Internacionais, o seu papel é relevante para o estabelecimento de regimes e a mudança destes, bem como para reafirmar os poderes dentro das áreas. Nesse sentido, as instituições seriam uma variável interveniente para explicação de mudanças de regime. O modelo iv) é voltado para as expectativas internas sobre o desempenho econômico dos Estados (KEOHANE; NYE, [1977] 2011). Os modelos ii) e iii) seriam relacionados à IC e, portanto, explicariam melhor a política internacional.

Keohane & Nye [1977] (2011), entretanto, ponderam que a análise dos fenômenos internacionais não se dá exclusivamente pelos modelos ii) e iii), ao contrário, há situações em que outros modelos, como o Estrutural Geral (i), apresentam

⁶ Um exemplo seria um acordo de *swap* entre o Banco Central da Inglaterra com o FED, no valor de US\$ 60 bilhões para um período de 2 anos. A necessidade de dólares dos bancos ingleses foi de apenas US\$ 40 bilhões, logo, o BC da Inglaterra liquidou apenas o valor utilizado da linha de *swap* com a taxa de câmbio do início do contrato.

melhor capacidade explicativa. Na área monetária, a maioria dos eventos seria explicada pela IC, ou a partir dos modelos ii) e iii), porém, há momentos específicos em que o modelo i) contribui com explicações de casos particulares.

Entretanto, entende-se que a interpretação dos modelos dentro da IC possui limitações para as questões da área monetária. O conceito de poder, o uso dele na área monetária, bem como a sua forma de manifestação são abordados na sequência, assim como a inserção dos Estados em um mundo globalizado dominado pelas finanças sob a liderança americana.

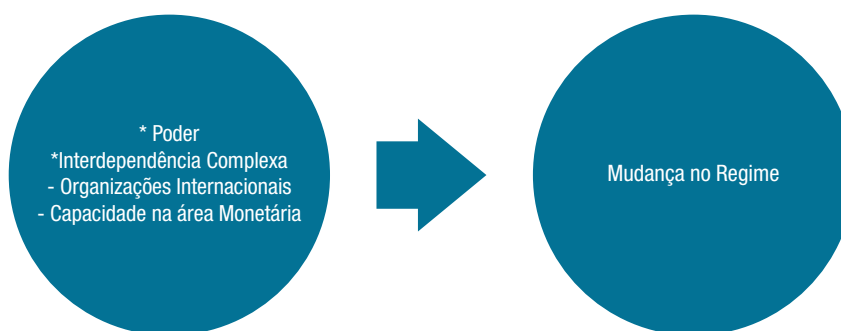
3. APLICAÇÃO DOS DOIS MODELOS: o modelo K e N, e uma proposta alternativa para interpretação da Crise

A seguir, são expostos elementos retirados da obra P&I (KEOHANE; NYE [1977] 2011), para a compreensão da crise. O objetivo é explicar as mudanças do Regime Monetário em 2008 pelas lentes de Keohane e Nye, porém, introduzindo um modelo que será chamado de K e N. Isso ajudará na apresentação futura de uma proposta alternativa, que considera o poder monetário como fator diferencial para explicação da resiliência do dólar, e, por isso, a atuação dos EUA ao proteger esse status de liderança no pós-crise.

3.1. Modelo K e N

A interpretação de Keohane & Nye [1977] (2011) não se apresentava como um ponto final para a análise da política internacional, e tampouco corresponde a todas as situações. Entre outras advertências, os autores frisam que sua proposição é complementar àquelas de recorte realista vigentes. Embora a ressalva seja necessária para que não se exija mais do que os autores tinham em mente ao publicar a obra, não se pode negar que algumas das conclusões que chegaram no estudo dos Regimes Monetários são passíveis de críticas, e que, de certa forma, elementos importantes foram deixados de lado. Entende-se aqui que os incluir pode ser útil na compreensão das limitações analíticas dos autores ao interpretarem as mudanças no Regime Monetário.

Figura 2 – Elementos para interpretação do Regime Monetário.



Fonte: Elaboração própria.

A partir da Figura 1, serão apresentados os elementos explicativos para mudanças “de ou no” Regime Monetário, que dizem respeito aos fatores importantes em cada um dos modelos apresentados no livro, que sintetizados, produziram o: 1) Poder; 2) Interdependência Complexa, desmembrada em i) Organizações Internacionais e ii) Capacidade dentro da área.

3.1.1. Poder

O poder aqui é definido de maneira relacional no P&I, baseando-se em Dahl (1957, p. 202-203); em que o poder se daria na interação entre dois entes, ou que “A tem poder sobre B na proporção em que ele consegue que B faça algo que não faria de outra maneira”. Logo, não haveria poder apriorísticos, apenas a partir de uma interação social que é exercida por um ator sobre o outro. Consequentemente, o poder é tratado de forma a ter sua importância demarcada em cada assunto

específico (monetário, oceanos, econômicos entre outros assuntos e regimes), não se pressupondo a transmissão e conexão de capacidades e poderes de diferentes áreas entre si, o que significa que há limites para o poder militar e um aumento de importância de outras capacidades em relação a visão realista.

Keohane & Nye [1977] (2011) utilizam a categoria Sensibilidade e Vulnerabilidade, que lhes dá subsídios para tratar a manifestação do poder e as possibilidades destas se concretizarem nos diferentes regimes. A Sensibilidade diz respeito a quanto uma mudança em um dado arcabouço de políticas⁷ afeta um ator ou Estado e os faz sofrer custos em função dessa mudança. Por outro lado, a vulnerabilidade informa a capacidade de um ator ou Estado de, em função de alguma mudança, ser capaz de utilizar suas capacidades (econômicas, militares, institucionais, entre outras) para evitar os custos das mudanças, alterando a dinâmica da estrutura política. Em termos de política internacional, a sensibilidade informa quem está mais suscetível aos custos da mudança e a vulnerabilidade quem tem maior capacidade de achar alternativas para escapar desses custos.

A importância dessas categorias analíticas é identificar o poder, bem como as distribuições de capacidades que podem interferir nos regimes. A sensibilidade e vulnerabilidade ajudam a expressar como um Estado ou ator no âmbito internacional consegue reagir às restrições impostas por um outro Estado ou grupo. Em termos de poder, a sensibilidade pode ser sentida por todos e diz pouco sobre as capacidades de um ator, porém a vulnerabilidade (no caso, a baixa vulnerabilidade) mostra que na vigência de custos crescentes, um Estado ou ator pode mobilizar suas capacidades dentro de uma área (ou outras capacidades de outras áreas a depender do assunto) para encontrar soluções e diminuir seus custos: o poder reside na menor vulnerabilidade.

Keohane & Nye [1977] (2011) ilustram com o caso da quebra unilateral do padrão ouro-dólar feita pelo governo Nixon em 1971, levada a cabo pelo Secretário do Tesouro dos EUA, John Connally. A interpretação presente na obra é de que a dívida americana e os déficits na Balança de Pagamentos levaram Japão, Alemanha e França a demandar uma redistribuição das reservas de ouro. Em suma, uma competição entre as potências capitalistas, levou os EUA a não mais converterem dólares em ouro (TAVARES, [1985] 1997). Além disso, o governo norte-americano incentivou a desvalorização do dólar no intuito de se fortalecer economicamente, executou uma política fiscal e monetária que favorecia sua competitividade comercial, política que foi repetida em 2008 (SCHWARTZ, 2015, p. 37). Em 1971, havia uma sensibilidade cada vez maior dentro da economia política internacional, em que os países demandavam que os EUA diminuíssem sua posição de gestor da moeda internacional e todos os benefícios existentes dessa posição (KINDLEBERG, 1981; NORRLOF, 2008), redistribuindo as reservas de ouro e possibilitando que outros países fossem competitivos com sua moeda, podendo aumentar a emissão das suas respectivas moedas nacionais. Todavia, o que se demonstrou foi uma baixa vulnerabilidade dos EUA a essas pressões, culminando na quebra da paridade metálica.

Em prefácio à quarta edição de 2011, Keohane & Nye [1977] (2011) apontam que a dinâmica da moeda possui características específicas, e que episódios como o de 1971 com a quebra da paridade unilateral pelos EUA fogem a regra da área monetária: ser regida pela IC. Entretanto, mesmo não tendo explicado bem os eventos de 1971, os autores defendem o uso dos seus modelos, interpretando os acontecimentos de 2008 e seus desdobramentos a partir deles. A ênfase da análise está na disputa EUA e China, e em sua dependência mútua derivada da globalização. Essa seria a “nova agenda” dentro das RI para a área monetária. De fato, a disputa é uma agenda relevante, mas não explica adequadamente os desdobramentos do pós-crise. Apesar da reinterpretação feita pelos autores, a questão da vulnerabilidade volta à tona. A atuação do FED mostra, mais uma vez, uma vulnerabilidade muito baixa por parte dos EUA, que encontraram uma solução rápida e eficaz para estabilizar o sistema, sem necessitar atender outros interesses que não os seus (MEHRLING, 2011; MCDOWELL, 2012).

Como descrito na seção anterior, a administração da crise de 2008 se deu de maneira unilateral como em 1971, através de uma repactuação da importância dos Estados no processo de retomada da crise. Se havia alguma expectativa de que o FMI fosse a instituição responsável pelos empréstimos de última instância, a baixa vulnerabilidade dos EUA mostrou-se elemento importante para que a crise fosse contornada. Resta-nos saber como isso se deu, partindo das pistas deixadas pelos próprios autores

3.1.2. A Interdependência Complexa

3.1.2.1. Organizações Internacionais

O FMI é uma instituição multilateral que foi criada para a formulação de regras para vigilância e manutenção da estabilidade do SMI. Esse mandato do Fundo foi instituído desde 1945, em Bretton Woods, porém, as regras e procedimento

⁷ *Policy Framework.*

dentro da instituição se alteraram desde sua fundação, e, em 1976, os Acordos Constitutivos passaram a refletir mudanças importantes na política internacional relacionadas a liberalização dos fluxos financeiros (PAULY, 1997). Em K e N, concorda-se que a quebra de Bretton Woods em 1971 foi uma demonstração de poder estadunidense, porém a reformulação do FMI teria sido um rearranjo de poder e uma mudança de regime, abrangendo os interesses de outros países desenvolvidos, que tiveram aumento de importância relativa dentro dessa reformulação: essa sequência de eventos estaria de acordo com as premissas do modelo K e N (KEOHANE; NYE, [1977] 2011). Aqui discute-se essa afirmativa em função do que ocorreu na crise de 2008.

Com o final do padrão ouro-dólar, o FMI precisava dar conta de uma nova realidade, expansão financeira e câmbio fluente, e isso exigiu um novo sentido para a instituição, uma vez que suas atribuições estavam relacionadas aos fluxos financeiros restritos (HELLEINER, 1994). De fato, as mudanças organizacionais de 1976 refletem em alguma medida a alteração de capacidades dos Estados dentro da área monetária, acentuando a importância da IC para compreensão das mudanças de regimes, o que converge com a abordagem de K e N. Porém, o ponto central é que a globalização⁸ dentro da área monetária teve um impacto diferente do enunciado pelos autores. Para eles, os acordos de 1976 no FMI reequilibraram as capacidades americanas às de outros Estados, diminuindo o poder relativo dos EUA. Isso provocaria mudanças no Fundo favoráveis aos demais Estados, culminando no exercício de uma governança das finanças menos centralizada no dólar (KEOHANE; NYE, [1977] (2011).

Ocorre que a despeito dos interesses dos países desenvolvidos ter mais impacto nas políticas gestadas no FMI, a instituição não deixou de servir como ferramenta para os EUA exercerem poder no sistema internacional, já que procedimentos e processos de barganha na instituição são bastante influenciados pelos EUA, sendo isso verificável pelos padrões históricos de votação que convergem para seus interesses (THACKER, 1999).

Até 2008 não houve nenhuma crise que exigisse do FMI uma resposta vigorosa como foi dada pelo FED com o QE, logo, apenas nesse momento as limitações da instituição financeiras multilaterais (principalmente FMI e Banco Mundial) ficaram evidentes no que respeita a falha em ser um prestador de última instância. O que antes foi considerado uma “vitória” do multilateralismo e uma grande mudança no regime monetário em função das reformas, perdeu importância frente a verificação da dependência sistêmica do dólar.

3.1.2.2. Capacidade na Área Monetária

As capacidades monetárias no modelo proposto K e N dizem respeito aos recursos mobilizados dentro de uma área temática objetivando algum resultado específico, no caso da crise de 2008, a intenção seria estabilizar o sistema financeiro internacional, reestabelecer o crescimento econômico americano e global (na medida em que os EUA têm influência no desempenho econômico de outros países), bem como a confiança (uso da moeda americana). Afastando as incertezas trazidas pela crise, que ao fim e ao cabo manteria o status de Estado líder na área monetária. Os efeitos de ligação (*linkage effects*)⁹ são observados, por exemplo, tanto na área monetária como no comércio, porém, dentro da perspectiva baseada em Keohane & Nye [1977] (2011), a mobilização de recursos de poder dentro da área seria determinada pela mobilização de capacidades dentro da área em que os efeitos de ligação não fossem determinantes para mudanças.

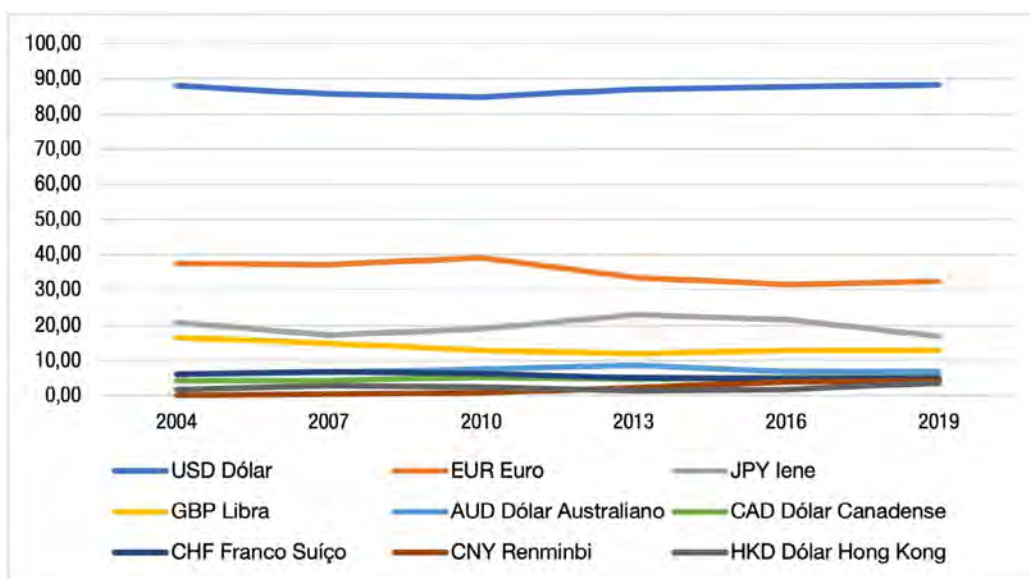
Keohane & Nye [1977] (2011), em referência a Cooper (1968), identificam os principais elementos que interessam para tratar da área monetária: 1) papel do câmbio; 2) a natureza das reservas de valores e 3) grau de controle dos movimentos de capital, os autores adicionam elemento do *ajustamento* (mais bem desenvolvido por Cohen (1998, 2006). Para o modelo K e N, a crise deveria refletir, se não um multilateralismo, mas uma desconfiança na capacidade dos EUA e sua moeda serem a referência para a economia internacional continuar estável. Uma crise compromete os 3 pontos levantados pelos autores em referência a Cooper (1968), porém a desconfiança não ocorreu.

A partir do Gráfico 1, é possível identificar alguns dos pontos levantados acima:

⁸ Aprofundamento da IC.

⁹ Ou seja, ações em uma área X surtirá efeito não somente nessa área, mas em uma outra área Y.

Gráfico 1 – Giro diário do mercado de câmbio global 2004 – 2019 (em %)



Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos de BIS (2019).

A capacidade de liquidez global, a confiança na moeda estadunidense, as redes transacionais em termos monetários, podem ser verificadas pelo giro cambial dos mercados internacionais. Essa medição diz respeito às operações de câmbio de balcão nos Mercados de Moedas (*Money Markets*), ou troca de uma moeda por outra. E como é possível perceber, a demanda por dólares no setor bancário mundial cresceu, principalmente, de 2010 a 2019, e nenhuma outra moeda conseguiu aproximar-se do nível do dólar nesses mercados, não havia alternativa viável.

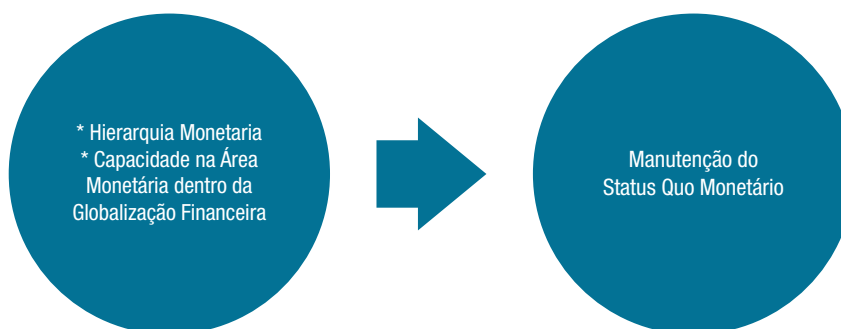
Observa-se que em uma economia interconectada e de fluxos financeiros “livres”, a moeda que tem maior demanda para todos os seus usos é a que possui a maior confiança, e conseqüentemente é mais líquida (COHEN, 2006; HELLEINER, 2008). A gestão da crise de 2008 pelos EUA foi, em grande medida, bem-sucedida pelas capacidades dos EUA dentro da área, uma vez que o dólar era, antes e logo após, a moeda mais utilizada. A agenda para a saída da crise foi preservar ativos em dólar, que é do interesse de muitos Estados e de atores do SMI. Dessa forma, há convergência com as preocupações analíticas de Keohane e Nye, mesmo que suas previsões anteriores não tenham ido nessa direção. A saída da crise descrita anteriormente foi a demonstração da capacidade norte-americana de mobilizar recursos de poder dentro da área monetária. Pode-se dizer que houve uma mudança *no* regime, ao tirar o foco da solução do FMI e endogenizando na figura do líder da área monetária, os EUA.

Embora Keohane & Nye (1987) admitam ter uma explicação de regimes insuficiente em um contexto de IC, mostrou-se possível, após mais de 50 anos da primeira edição de P&I, trabalhar com os conceitos e modelos propostos pelos autores, porém, algumas limitações podem ser trabalhadas na proposta alternativa. O Regime Monetário mostrou-se assimétrico dentro dessa perspectiva, e com capacidades desigualmente distribuídas. Conjectura-se, portanto, que nem apenas as capacidades, nem somente fatores sistêmicos podem explicar como um país provoca uma crise com altos custos para todos os envolvidos, e, mesmo assim, as tentativas de atuação dentro do regime por outros Estados foram esvaziadas pelas ações dos EUA via FED. Ao contrário, a confiança na política monetária estadunidense cresceu após 2008. Para tanto, elabora-se um modelo alternativo na tentativa de explicar esses fatos.

3.2. O modelo alternativo para interpretar a atuação dos EUA no pós-crise de 2008

A proposta alternativa, como será discutido, aborda 2 elementos explicativos alternativos ao modelo K e N: a Hierarquia Monetária e a Capacidade Monetária no contexto de Globalização Financeira. A figura 3 a seguir ilustra a proposição.

Figura 3 – Elementos alternativos para a Interpretação da crise



Fonte: Elaboração própria.

3.2.1. Hierarquia Monetária e a manifestação de poder na área monetária

Dahl (1957) sistematiza uma forma de comparação de poder em bases relacionais que podem ser aplicadas a *puzzles* de assuntos monetários, como foi explicado no modelo K e N. Estes podem ser refinados para o SMI e a compreensão as mudanças na área monetária. Todavia, torna-se relevante mostrar de que forma o conceito relacional é, comparativamente, menos eficaz para tratar das questões monetárias. Bachrach e Baratz (2011) remetem ao trabalho de Robert Dahl para formular o que chamam de uma segunda face do poder, em que as práticas, valores sociais e processos políticos são incentivados de acordo e a favor dos atores mais poderosos, diminuindo o incentivo a práticas desviantes dos interesses desses atores. A segunda face do poder é também conhecida como o *poder estrutural* e defende-se que a hierarquia da moeda é fruto do exercício dessa forma de poder (NORRLOF, 2014).

Dentro da área monetária, o poder é exercido na forma de uma hierarquia monetária, que é melhor explicada através do poder estrutural. O poder estrutural é definido como uma forma de direcionar agenda, cerceando certos debates e incentivando outros de acordo com o interesse de um ator com maiores capacidades para exercer o poder. Susan Strange (1987) tratou do mito do colapso do poder americano; e o mito estaria na incompreensão de que o poder americano é estrutural e não relacional. Isso se dá pois os EUA podem escolher as regras, formas de atuação e a estrutura em que vão atuar dentro da economia política internacional. Essa abordagem acerca do poder se alinha de maneira mais adequada à hierarquia monetária. Há uma definição mais precisa na qual o poder estrutural seria “a criação, revogação ou reformulação de regras no sentido de alterar as estratégias disponíveis para outros atores, ao mesmo tempo em que o alcance das próprias estratégias se expande” (NORRLOF, 2014, p. 1061). Essa definição nos diz que mesmo o poder devendo ser analisado objetivamente em cada caso, a sua compreensão deve transcender o meramente relacional. Logo, se há a presença da segunda face do poder, ou um poder estrutural, de um ator (Estado) sobre outros envolvidos no fenômeno, a forma que os Estados se comportarão precisa levar em conta as assimetrias de capacidades e os exercícios do poder em ocasiões anteriores, pois isso influencia na distribuição presente de capacidades na área. Diferentemente do modelo K e N, a questão da sensibilidade e vulnerabilidade não é suficiente para explicar a dinâmica de poder no pós-crise, uma vez em que há poder estrutural, entende-se alternativamente que: i) os EUA se favorecem do controle da estrutura dolarizada; ii) as regras do SMI são aplicadas por instituições como FMI, entretanto, a resolução se deu pela ampla liberdade de atuação do FED, prescindindo das instituições financeiras multilaterais, como o Fundo. No fundo, isso desconfiguraria as categorias de K e N, pois seria o mesmo que dizer que os EUA têm impacto determinante na definição quem é sensível e o quanto serão sensíveis. Além disso, eles tomam para si a vulnerabilidade, uma vez que nenhum ator ou Estado pode estabelecer uma relação monetária eficiente fora dos marcos do dólar, logo, todos arcam com os custos em maior ou menor medida.

Como mencionado anteriormente, o ponto i) diz respeito ao privilégio que existe para um país em emitir a moeda de denominação de contratos, negócios e considerada uma forma de estoque de riqueza¹⁰. Por esse motivo que Fiori (2008) defende que o poder americano aumenta nos momentos de crise, sendo que tal fato está intrinsecamente conectado à forma como o dólar se relaciona com as finanças e o capitalismo contemporâneo. Há nos EUA um mecanismo de atração dos fluxos

¹⁰ O ativo dólar, bem como outros ativos financeiros (títulos, *commercial papers*, derivativos, entre outros, são considerados valiosos e líquidos quanto a moeda).

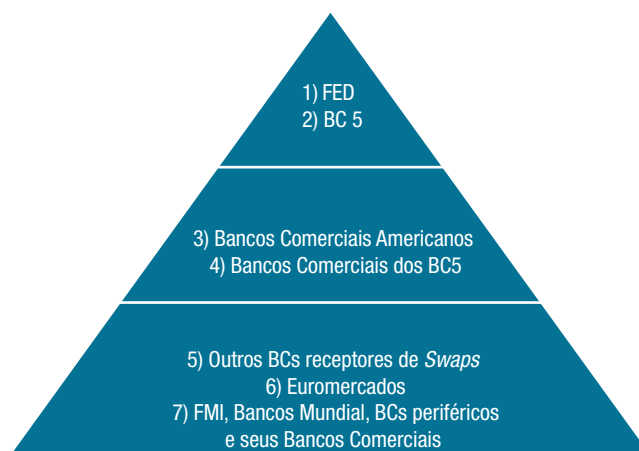
financeiros do mundo inteiro para si, e de suma importância para que os EUA lidem com constrangimentos macroeconômicos (déficit na balança de pagamentos), e permaneçam na elite tecnológica e militar por tantas décadas. Essa dinâmica vem desde 1971, e se acentuou com as políticas de liberalização dos 1980 (BRAGA, 1997; FIORI, 2008). Portanto, enquanto o poder estrutural derivar da liderança dos EUA em um mundo de capitalismo e finanças globalizadas, também o dólar continuará a ser a opção mais viável para o mundo inteiro.

Assim, o item ii) é o ponto central do conceito de Hierarquia Monetária. A HM é o mecanismo que dá a capacidade dos EUA de pautarem a restrição dos demais Estados e agentes, na medida em que conseguem flexibilizar as próprias restrições para que o dólar continue a ser a moeda mais utilizada do SMI. Outros países têm pouca liberdade para pautar suas políticas macroeconômica, e se constroem pela atuação estadunidense, o que promove a possibilidade dos EUA mobilizarem muitos recursos de poder na área monetária, uma vez que o dólar é a moeda preferencial utilizada no SMI.

Torres Filho (2019) argumenta que atuação americana no pós-crise pode ser explicada pelo conceito cunhado por Hyman Minsky, o *survival constraint*¹¹, ou limitações referentes aos fluxos financeiros dos atores e Estado no SMI. Uma comparação pode ser feita tomando o caso dos bancos nacionais que são limitados pelos juros de mercados e interbancários que possam afetar a sua capacidade de criar dinheiro¹², conseqüentemente, limitando sua carteira de empréstimos (e lucros). Os Estados e seus bancos centrais que imprimem moeda soberana não possuem a limitação dos bancos comerciais, mas são constroídos pelas suas reservas externas (em dólares). Entretanto, os EUA, através do FED, não possuem limites, já que suas obrigações externas são dadas na própria moeda.

Como descrito na seção anterior, o FED atuou abrindo “contas em dólares” em 14 bancos centrais diferentes, entretanto os bancos centrais da Europa, Canadá, Japão, Suíça, Reino Unido (BC5), receberam maior flexibilidade para obterem dólares em comparação a outros bancos centrais que também tiveram contratos de *swap* realizados com o FED.

Figura 4 – Hierarquia Monetária do pós-crise de 2008.



Fonte: Elaboração própria com elementos extraídos de Torres Filho (2019).

O triângulo representa, em hierarquia, o grau de constrangimento frente a crise em ordem decrescente de baixo para cima. O dólar, gerido pelo FED, está no topo em função das políticas de *swap* do QE. As demais instituições foram constroídas em função da facilidade em emitir da moeda americana sob a tutela do FED. Logo, diferentemente da perspectiva exposta pelo modelo K e N, o FMI e outras instituições multilaterais teriam sua atuação suprimida, pois se encontram em maior constrangimento. A hierarquia se manifesta em função da capacidade de as moedas desempenharem funções diversas, que serão abordadas a seguir.

¹¹ Baseado em ideia de Minsky (1967), o autor explica que em uma economia monetária moderna, os agentes trabalham em função de uma restrição de fluxos financeiros, e levando essa perspectiva para a moeda, os Estados e agentes se restringirão pela sua capacidade de acessar recursos em uma moeda amplamente utilizada.

¹² Entende-se que o dinheiro criado pelos bancos comerciais, concordando com a abordagem teórica do autor.

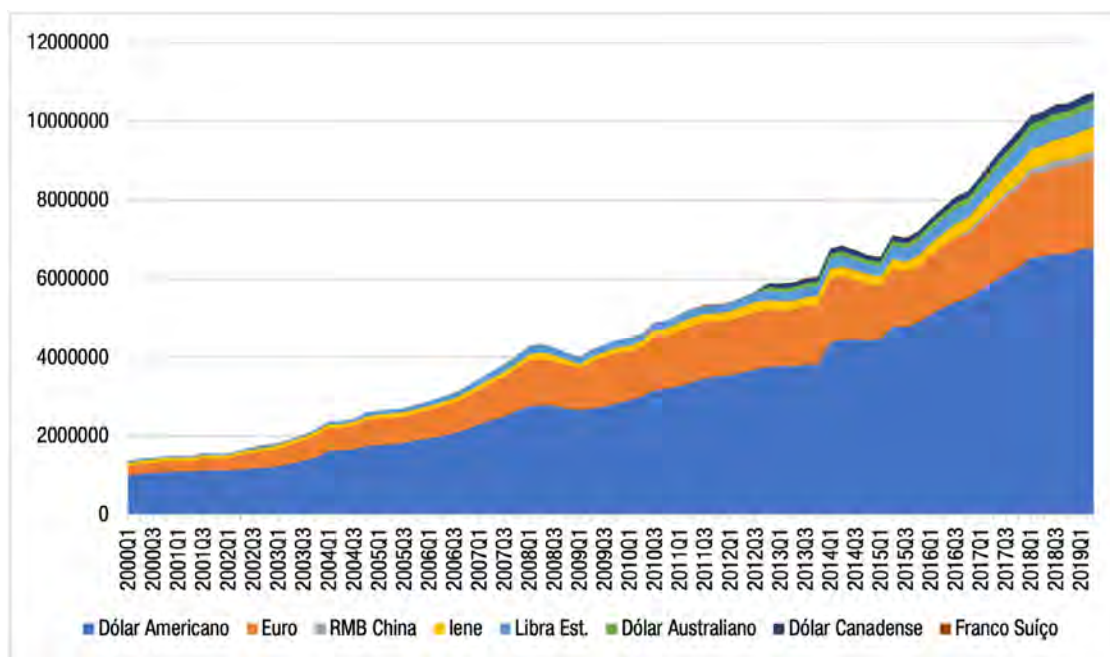
3.2.2. Capacidade na Área Monetária: a globalização financeira

A capacidade monetária tem como pano de fundo a globalização financeira, porém diferentemente de K e N, a globalização não transformou a política internacional de maneira a torná-la mais acessível a mais Estados: ao contrário, a globalização das finanças concentrou mais poder na mão dos EUA nos assuntos monetários. Esse fenômeno se deu pelas transformações na estrutura do após a década de 1970, que foram interpretadas por K e N como o início de uma era multi-lateral e de predomínio dos mercados. Aqui se defende que essa globalização criou mais oportunidades para consolidação da liderança americana nos assuntos monetários e financeiros, sendo isso um dos fatores que atribui aos EUA a capacidade de ditar as dinâmicas sistêmicas. Segundo Minsky (2008, p.127), “as finanças ditam o ritmo da economia”, logo, se os EUA controlam as finanças, possuem grande influência nos rumos do capitalismo como um todo.

Braga (1997) e Braga e Cintra (2004) ressaltam os processos de desregulamentação e oligopolização do setor financeiro, formado por grandes grupos econômicos ligados ao mercado de capitais, responsáveis por inovações financeiras que levaram os EUA ao patamar de líder inconteste na área monetária após a década de 1970. O fato é que o processo de liberalização da economia se deu em conjunto a uma política externa da moeda bastante agressiva, que diminuiu a capacidade de influência de outros atores e Estados, pois tiveram de disciplinar suas economias em relação a sua capacidade de gerir suas reservas de dólares. Logo, a taxa de juros do FED é que passou a ser determinante para outras economias, sendo esse preço juntamente com a taxa câmbio central na formulação de políticas monetárias das demais economias (TAVARES [1985] 1997; METRI, 2017). No caso, as altas taxas de juros impuseram também políticas contracionistas para os demais países, e o ajustamento neoliberal ganhou mais forças nesse contexto.

Já na crise de 2008, o FED tomou dianteira como prestador de última instância global. À medida que o fenômeno da globalização das finanças foi se tornando mais importante, principal característica do neoliberalismo, os limites do FMI se tornaram mais evidentes. Entretanto, é preciso saber de que forma os recursos permanecem à disposição dos EUA para serem utilizados: como se comportou a demanda pelo dólar como moeda internacional. O primeiro elemento a ser avaliado é como frisa Cohen (2015), o que se refere à preferência pelo dólar ter aumentado após a crise, em termos de reservas retidas pelos outros países. Os Estados ainda retêm grande parte das suas reservas em dólar, como mostra o Gráfico 2:

Gráfico 2 – Composição de Reservas Internacionais (em milhões de US\$).

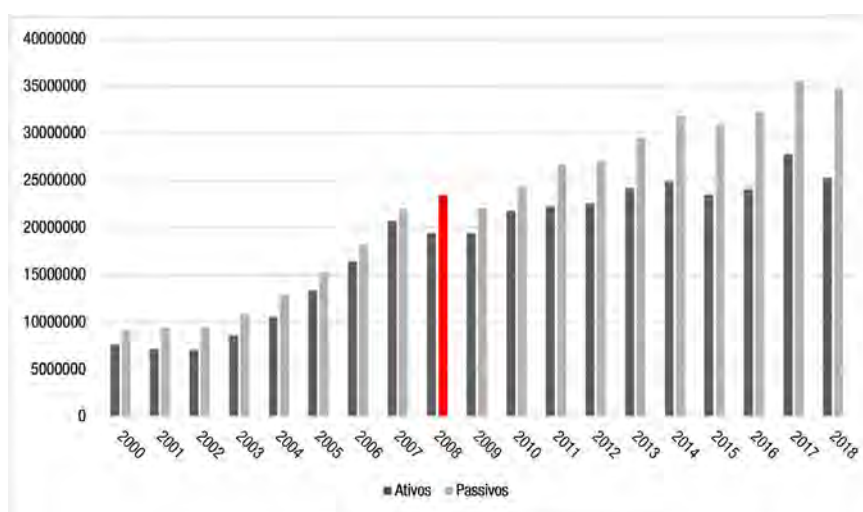


Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos de International Monetary Fund (2019a).

Em Cohen (1998, 2015), discute-se a moeda de referência como “vencedora de uma disputa darwiniana”, e usufruidora das vantagens do status que lhe fornece. Entretanto, Norrloff (2008) e o supramencionado Fiori (2008) apontam

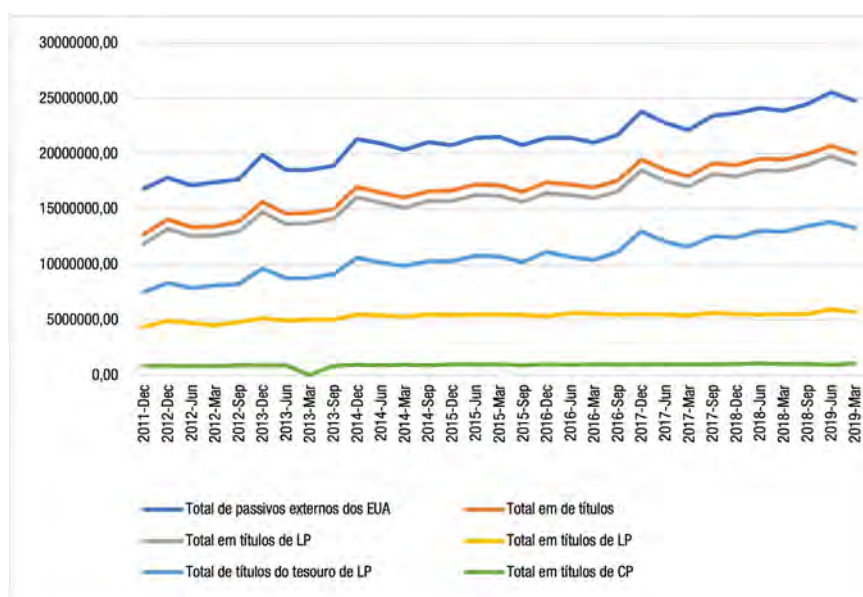
a ser decisiva a dinâmica americana de gestão da sua macroeconomia, e como ponto central, a recepção de investimentos financeiros denominados na sua moeda, e essa característica dando grande capacidade de mobilização de recursos de poder estrutural. As abordagens de Keohane & Nye [1977] (2011), ou recentemente de Cohen (2009), afirmam que em diversos momentos observa-se um enfraquecimento estadunidense, mas apenas focalizam nos fundamentais econômicos e na perda de confiança em função dos constantes déficits na conta corrente e apostando em moedas “rivais”, como atualmente é o Euro. Isso não é um problema, já que é bastante vantajoso para os EUA incorrerem em déficits em conta corrente, pois são importadores líquidos de capitais. Seus mercados financeiros proporcionam resultados mais positivos do que outros mercados, e para os residentes americanos, muitas vezes é melhor manter o dinheiro dentro desse ambiente próspero do que investir fora (NORRLOF, 2008). Os gráficos a seguir mostram a dinâmica descrita acima e, especialmente no Gráfico 4, a demanda por ativos americanos de longo prazo evidencia o caráter de *safehaven* dos ativos denominados em dólar.

Gráfico 3 – Posição de Investimento Internacional 2000 - 2018 (em milhões de US\$).



Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos de International Monetary Fund (2019b).

Gráfico 4 – Passivo Externo Americano em posse de Estrangeiros (Em milhões de US\$).



Fonte: Elaborado pelo autor com dados extraídos de US Department of Treasury (2019).

Através do Gráfico 3, é possível identificar por qual motivo o endividamento dos EUA, constatado por Norrlof (2008), é ainda uma ferramenta de exercício de poder monetário. Os *T – Bills* são os papéis da dívida americana, títulos de longo prazo que dão “lastro” a emissão da moeda, e como é possível observar, são bastante procurados por estrangeiros. A lógica da globalização financeira e da liderança americana, reside no fato, já mencionado, dos EUA se posicionarem como receptores de investimentos financeiros globais, promovendo um ambiente internamente favorável para o “apetite” especulativo dos agentes do mundo inteiro, interligando sua dívida soberana ao mercado de títulos. O mercado de títulos é o mais rentável, engloba os derivativos (como os CDOs) e outros tantos, bastante líquidos, altamente especulativos, e se conecta financeiramente ao FED via taxa de juros (remuneração básica de ativos numa economia). Nesse sentido, os EUA protegem tanto a sua riqueza, mobilizando o aparato estatal, facilitando e ofertando títulos, quanto influenciam na dinâmica de acumulação global, pois gerem através do FED a oferta desses títulos e de dólares nos mercados (KALTENBRUNNER; LYSANDROU, 2017). Para além disso, a dívida dos EUA é muito elástica, pode ser aumentada na medida em que os EUA são vistos como a liderança do sistema internacional. Na área monetária, percebe-se que a demanda por dólares ocorre mesmo com alto endividamento estadunidense, o que precisa existir é alta lucratividade e liquidez dos mercados financeiros.

Conclui-se que, para compreender a dinâmica da crise e seus desdobramentos, é necessário levar em conta o poder estrutural que os EUA exercem dentro da área monetária. Os EUA condicionam os Estados e outros atores a se manterem dentro da estrutura hierárquica da moeda americana, uma vez que é fornecido para o SMI segurança e lucro. A restrição de sobrevivência é o mecanismo pelo qual a hierarquia é operada pelo FED, porém, é a globalização das finanças e a busca por lucros financeiros o motivo pelo qual essa hierarquia se reproduz por tanto tempo no capitalismo contemporâneo. A hierarquia, porém, por si, não explica a resiliência do dólar, logo é necessário considerar o papel dos EUA como um Estado com poder em diversas áreas, como militar, institucional, tecnológica e financeira: tudo isso sustenta o status do dólar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As relações monetárias se constituem dentro de um contexto de globalização das finanças, em que há uma hierarquia monetária internacional liderada pelos EUA, muito em função de conseguir transformar as capacidades que possui a favor dos seus interesses. Um exemplo é a forma como lidou com a crise de 2008. A partir da exposição das ideias de Keohane e Nye, da elaboração e aplicação do modelo K e N na crise de 2008, foi proposta uma alternativa, reinterpretando o poder dentro da obra dos autores, afirmando ser a área monetária regida pelo poder estrutural americano, que culmina em uma Hierarquia Monetária, e que o elemento sistêmico se dá através da globalização das finanças. A contribuição deste trabalho está em introduzir diferente acepção do poder para o estudo da área monetária, pois a proposta de modelo alternativo diverge das ideias de Keohane e Nye. Os autores interpretam o papel da moeda pelas suas funções e a institucionalidade por detrás delas (por exemplo, o FMI resguardando a moeda internacionalmente para que cumpra as funções), enquanto a proposta alternativa dialoga com fatores que interligam a capacidade americana de mobilizar recursos e a globalização financeira, que desde 1971 é liderada pelos EUA e seus mercados financeiros. O ritmo da acumulação de capital é ditado pelos mercados financeiros, e a crise não mudou isso e nem quem controla tais mercados.

Mesmo com as críticas à Keohane e Nye aqui apontadas, seus modelos puderam ser revisitados após 50 anos da primeira publicação e suas ideias aplicadas à crise de 2008. Correu-se o risco de malversar sobre o que os autores de PI pensam sobre os eventos da política internacional após 1977. Entretanto, em trabalhos posteriores à Keohane e Nye (1977) e na edição mais recente de P&I do ano de 2011, a revisão dos fatos feita pelos autores é diferente, reafirma suas convicções acerca da variável poder e em como as relações se dão no sistema internacional, especificamente reiterando a IC como tipologia central para os grandes problemas do Sistema Internacional: com isso discordamos nesse trabalho. Mesmo Keohane e Nye concordando com a demonstração de poder feita pelos EUA com sua política monetária pós 2008, a rivalidade dos EUA com a China teve mais espaço em suas considerações, do que a escala do resgate, feito em escala global pelo FED. Buscando jogar luz sobre essa lacuna, o trabalho pode contribuir para uma leitura da crise, trazendo outras ideias e conceitos como a existência de HM.

Como fragilidade, esse trabalho i) com intuito de sistematizar, acaba por sintetizar as ideias de Robert Keohane e Joseph Nye, correndo o risco de torná-las muito simplificadas ou omitir certos pontos da sua análise. Também ii) não incorpora visões como a de Mehrling (2015), que aponta haver grande participação dos atores de mercado ao especularem com a moeda americana nos rumos da política monetária levada a cabo pelo FED. As corporações financeiras (*Hedge Funds*, Fundos de Investimentos, entre outras) têm um peso econômico bastante considerável, muitas atuam dentro do mercado americano, bem como nos mercados cambiais pelo mundo. Isso pode indicar um caminho de pesquisa mais ligado aos mercados do que

a política estatal. Mas foi feita uma opção de pesquisa que, concordando com Mcdowell (2012), entende que o FED acabou por afastar e disciplinar movimentos especulativos, direcionando os investidores para mercados da periferia. Isso ocorreu até que a liquidez retornasse aos mercados bancário e financeiros (SCHWARTZ, 2015). Esse fato não exclui a necessidade de estudos sobre as pressões de mercado nos formuladores de política econômica para a tomada de decisão da política monetária nos EUA.

Por fim, entende-se ser os EUA uma potência no SMI em função de um vínculo inesperável com a globalização financeira. Os estadunidenses lideraram o processo de mudança chamado neoliberalismo, e com isso impuseram sua moeda sem espaço para rivalidades, se desprendendo de amarras do padrão ouro-dólar, e revogando e reescrevendo as regras do SMI através do que foi caracterizado como HM, e utilizando do seu poder de injetar liquidez (flexibilizar) e retirar liquidez (restringir) para que as crises tenham menor impacto para si. Desde 1971 esse padrão se repete, e como tentamos demonstrar aqui, não é trivial enfrentar a HM do dólar, se não for a partir de uma outra dinâmica de acumulação fora da globalização financeira. As mudanças no SMI não dependem apenas da volição, ou da cooperação de diferentes Estados, se não for esse movimento para fora do centro gravitacional que é o mercado financeiro dos EUA: essa é uma mudança paradigmática, como foi a emergência do neoliberalismo.

REFERÊNCIAS

- BANK OF INTERNATIONAL SETTLEMENTS (BIS) (2019). **BIS Statistics**. Disponível em: <<https://www.bis.org/statistics/index.htm>>. Acesso em: 25/10/2019.
- BRAGA, José Carlos de Souza (1997). Financeirização global: O padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. **Poder e dinheiro: Uma economia política da globalização**. Petrópolis: Vozes, p. 195-242.
- BRAGA, José Carlos de Souza; CINTRA, Marco Antônio Macedo (2004). FINANÇAS DOLARIZADAS E CAPITAL FINANCEIRO: exasperação sob o comando americano, in Fiori, J.L, **Poder americano**. Petrópolis: Vozes.
- COHEN, Benjamin J. (2015). The Demise of the Dollar? **Revue de la régulation**, v. 18 n.2.
- _____. (2009). Towards a Leaderless Currency System. In: HELLEINER, Eric; KIRSHNER, Jonathan. **The Future of The Dollar**. New York: Cornell University Press, p. 142-163.
- _____. (2006). The Macrofoundations of Monetary Power. In: Andrews, D. M. Andrews, **International Monetary Power**. Ithaca, Cornell University Press, p. 31-50.
- _____. (1998). **The Geography of Money**. New York: Cornell University Press.
- DAHL, Robert A. (1957). The concept of power. **Behavioral science**, v. 2, n. 3, p. 201-215.
- ELIAS, Norbert (1993). **O processo civilizador**. Rio de Janeiro: Zahar. V. 2 - Formação do Estado e civilização.
- EICHENGREEN, Barry (2011). The Exorbitant Privilege: The Rise and Fall of the Dollar. Oxford: Oxford University Press, 222 p.
- FIORI, José Luís (2008). O sistema Interestatal Capitalista no Século XXI. In: FIORI, Jose Luís. **O Mito do colapso do poder americano**. Rio de Janeiro: Record, p. 12-70.
- GAIOTTO, Felipe Camargo (2017). **MOEDA, PODER E RIVALIDADE INTERESTATAL: O NOVO BANCO DE DESENVOLVIMENTO DOS BRICS**. 2017. 192 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Estudos Estratégicos, Programa de Pós-Graduação de Estudos Estratégicos, Ufrgs, Porto Alegre.
- GRIECO, Joseph M. (1988). Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of Newest Liberal Institutionalism. **International Organization**, v.3, n.42, p.485-507.
- HELLEINER, Eric (2008). Political Determinants of International Currencies: what future for the us dollar? **Review Of International Political Economy**, v. 15, n. 3, p. 354-378.
- _____. (1994). **States and the reemergence of global finance: from Bretton Woods to the 1990s**. Ithaca: Cornell University Press.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF) (2019a). **Currency Composition of Officials Foreign Exchange Reserves**. Disponível em: <<http://data.imf.org/?sk=E6A5F467-C14B-4AA8-9F6D-5A09EC4E62A4>> Acesso em: 22/10/2019
- _____. (2019b). **Balance of Payments and International Investment Position Statistics**. Disponível em: <<http://data.imf.org/?sk=7A51304B-6426-40C0-83DD-CA473CA1FD52>> Acesso em: 22/10/2019
- _____. (1984). **After hegemony: cooperation and discord in the World Political Economy**. Princeton: Princeton University Press.

- KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. (2011). **Power and Interdependence**. 4. ed. London: Pearson, [1977].
- _____ (1987). Power and Interdependence revisited. **International Organization**, v. 41, n. 4, p.725-753.
- KNAPP, Georg F. (1924). **The state theory of money**. Macmillan & Company Limited, St. Martin.
- KRASNER, Stephen D. (1982). **Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables**. International Organization. v. 36, n.2, University of Wisconsin Press Madison, p. 185-205.
- MATHIS, Jérôme; MCANDREWS, James; ROCHET, Jean-Charles (2009). Rating the raters: Are reputation concerns powerful enough to discipline rating agencies? **Journal Of Monetary Economics**, [s.l.], v. 56, n. 5, p.657-674, jul.
- MCDOWELL, Daniel (2017). **Brother, can you spare a billion: the United States, the IMF, and the International Lender of Last Resort**. Nova Iorque: Oxford University Press.
- _____ (2012). The US as 'Sovereign International Last-Resort Lender': The Fed's Currency Swap Programme during the Great Panic of 2007–09. **New Political Economy**, v. 17, n. 2, p.157-178, abr.
- MEHRLING, Perry (2015). Elasticity and discipline in the global swap network. **International Journal of Political Economy**, v. 44, n. 4, p. 311-324, 2 out.
- _____ (2013). The Inherent Hierarchy of Money. In TAYLOR, Lance. **Social Fairness and Economics: Economics Essays in the Spirit of Duncan Foley**. p. 395-405, 11 fev.
- _____ (2011). **The new Lombard Street: how the fed became the dealer of last resort**. New York: Princeton University Press.
- METRI, Maurício (2017). A DIPLOMACIA MONETÁRIA DOS ESTADOS UNIDOS NOS ANOS SETENTA. Revista Tempo do Mundo, Editora IPEA, v. 3, n. 1, Editora IPEA, Rio de Janeiro, jan.
- MINSKY, Hyman P. (2008). **John Maynard Keynes**. New York: Mcgraw-hill.
- NORRLOF, Carla (2014). Dollar hegemony: A power analysis. **Review of International Political Economy**, [s.l.], v. 21, n. 5, p. 1042-1070, 17 abr.
- _____ (2008). Strategic Debt. **Canadian Journal Of Political Science**, SI, v. 11, n. 2, p.411-435, jun.
- PAULY, Louis W. (1997). **Who elected the bankers? Surveillance and control in the world economy**. Ithaca: Cornell University Press.
- RUGGIE, John Gerard (1975). International responses to technology: Concepts and trends. **International Organization**, v. 29, n. 3, Cambridge University Press, p.557-583.
- SCHWARTZ, Herman Mark (2015). Banking on the FED: QE1-2-3 and the Rebalancing of the Global Economy. **New Political Economy**, [s.l.], v. 21, n. 1, p.26-48, 5 maio.
- STOKES, Doug (2013). Achilles' deal: Dollar decline and US grand strategy after the crisis. **Review of International Political Economy**, [s.l.], v. 21, n. 5, p. 1071-1094, 8 maio.
- STRANGE, Susan (1987). The Persistent Myth of Lost Hegemony, **International Organization**, v. 41, no. 4: 551-74.
- TAVARES, Maria da Conceição (1997). A retomada da hegemonia americana. In: Tavares, Maria da Conceição e Fiori, J. Luís (org.). **Poder e Dinheiro – Uma Economia Política da Globalização**. Petrópolis: Vozes.
- THACKER, Strom C. (1999). The High Politics of IMF Lending. **World Politics**, v. 52, n. 1, p. 38-75.
- TILLY, Charles (1996). **Coerção, capital e estados europeus**. São Paulo: USP.
- TOOZE, Adam (2018). **Crashed: how a decade of financial crises changed the world**. New York: Penguin.
- TORRES FILHO, Ernani Teixeira (2019). A Moeda em Minsky e o Atual Sistema Monetário Globalizado Americano. **Texto Para Discussão**: Instituto de Economia UFRJ, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p.1-30, jun.
- US DEPARTMENT OF TREASURY (2019). **Treasury International Capital (TIC)**. Disponível em: <<https://www.treasury.gov/resource-center/data-chart-center/tic/Pages/ticsec2.aspx>>.2019. Acesso em: 20/10/2019
- WALTZ, Kenneth (1979). **Theory of international politics**. New York: McGraw-Hill.
- YOUNG, Oran R. (2011). Effectiveness of international environmental regimes: Existing knowledge, cutting-edge themes, and research strategies. **Proceedings Of The National Academy Of Sciences**, v. 108, n. 50, p.19853-19860, 5 dez.
- GILPIN, Robert. (1981). War & Change in World Politics. Cambridge University Press, Cambridge.1981. p.287.
- COOPER, Richard N. (1968). The Economics of Interdependence: economic policy in the atlantic community. New York: Columbia University Press, 296 p.
- BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton. 2011. Duas Faces do Poder. **Revista de Sociologia e Política**, v.19, n.40.p149-157.2011.
- MINSKY, Hyman P. Financial intermediation in the money and capital markets (1967). In: PONTECORVO, G.; SHAY, R. P.; HART, A. G. Ed. **ISSUES IN BANKING AND MONETARY ANALYSIS**. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1967. p. 33-56.
- KALTENBRUNNER, Annina; LYSANDROU, Photis (2017). The US Dollar's Continuing Hegemony as an International Currency: A Double-matrix Analysis. **Development And Change**, v. 48, n. 4, p.663-691.

RESILIÊNCIA HEGEMÔNICA E DECLÍNIO PRODUTIVO: O PODER ESTRUTURAL DOS ESTADOS UNIDOS PERANTE A ASCENSÃO DA CHINA

Hegemonic resilience and productive decline: the structural power of United States vis-à-vis China's rise

FILIPE ALMEIDA DO PRADO MENDONÇA | mendonca@ufu.br | Professor Associado do Instituto de Economia e Relações Internacionais (IERI) da Universidade Federal de Uberlândia e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UFU (PPGRI-UFU).

MATEUS DE PAULA NARCISO ROCHA | mateusdepaula@outlook.com | Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia e doutorando em Ciências Sociais na Universidade Estadual Paulista. Servidor federal.

Data de Recebimento: Maio de 2023 **Data de Aceite:** Junho de 2023

Resumo: Este artigo discute uma série de indicadores para determinar a situação da hegemonia dos Estados Unidos perante a ascensão da China. A partir do conceito de Susan Strange de poder estrutural são comentados indicadores sobre os quatro aspectos do poder: militar, conhecimento, produtivo e financeiro. Argumenta-se que a hegemonia estrutural dos Estados Unidos é 'muito forte', sobretudo nas dimensões militar e financeira, sendo 'forte' na dimensão do conhecimento. No que se refere à dimensão produtiva, embora os Estados Unidos ainda sejam superiores, têm enfrentado um declínio relativo em relação à ascensão da China. Desse modo, a análise dos quatro aspectos do poder permite criticar duas ideias influentes na literatura: a hipótese do declínio terminal e a hipótese da unipolaridade estática. Em síntese, os Estados Unidos são a única superpotência do sistema, não há declínio terminal, mas a hegemonia pode ser ameaçada pela China no longo prazo em função das mudanças incrementais que despontaram na estrutura produtiva.

Palavras-Chave: Poder estrutural; Estados Unidos; China; Balança de poder.

Abstract: This article discusses a series of indicators to determine the state of the United States' hegemony in the face of China's rise. Based on Susan Strange's concept of structural power, indicators are commented on the four aspects of power: military, knowledge, productive and financial. It is argued that the structural hegemony of the United States is 'very strong', especially in the military and financial dimensions, and is 'strong' in the knowledge dimension. However, in the productive dimension, the United States has superiority, but there is a relative decline vis-à-vis China. In this way, the analysis of the four aspects of power allows criticizing two influential ideas in the literature: the terminal decline hypothesis and the static unipolarity hypothesis. In sum, the United States is the only superpower in the system, there is no terminal decline, but hegemony may be threatened by China in the long run due to the incremental changes that have emerged in the productive structure.

Keywords: Structural power; United States; China; Balance of Power.

INTRODUÇÃO

O debate sobre a vitalidade do poder dos Estados Unidos e a dinâmica da distribuição de poder internacional podem ser subsumidos na discussão sobre a hegemonia. Essa discussão não é original: como lembra Joffe (2009, p. 21) a cada década é afirmado que os Estados Unidos estão em declínio. A questão da hegemonia é clássica no campo das Relações Internacionais e da Economia Política Internacional e ainda hoje uma resposta adequada é indispensável para compreender a ordem internacional, visto que a distribuição de poder, a transformação nessa distribuição e a percepção de mudança favorecem determinados comportamentos estatais (GILPIN, 1981; FOOT, 1995; MANSBACH; FERGUSON, 2021). Desse modo, determinar a distribuição de poder, seus fluxos, estoques e tendências é fundamental para traçar estratégias nacionais ou entendê-las. É questão precíua para explicar as interações entre as potências do passado e do presente.

Já na década de 1980, Maria da Conceição Tavares e Susan Strange contestaram a ideia de que os Estados Unidos estariam em declínio e próximos a perder sua hegemonia. Tavares (1985) apontava para a “retomada da hegemonia norte-americana” a partir de 1979, com a diplomacia do dólar forte, que “terminou convertendo finalmente a economia americana numa economia *cêntrica* e não apenas dominante” (TAVARES, 1985, p.12)¹. Strange (1987) propôs o conceito de poder estrutural e analisou os recursos de poder dos Estados Unidos. Nessa análise, ela identificou que em quatro dimensões-chave – segurança, conhecimento, produtiva e financeira – Washington reunia capacidades extraordinárias, não apresentando declínio em relação a nenhum outro país. A tese do declínio era, portanto, um erro de interpretação para Tavares (1985) ou um mito para Strange (1987).

Na década de 1990, o diagnóstico de Tavares serviu como base para a formação de um programa de pesquisa pioneiro no Brasil e na América do Sul, no campo da economia política internacional, culminando, entre outros trabalhos, com a publicação do livro “Poder e Dinheiro: Uma economia política da globalização”, publicado em 1997 (FIORI, 2000). Já o diagnóstico de Strange tornou-se lugar comum na literatura, mas o seu aparato conceitual seguiu sendo muito criticado por falta de rigor e por não estabelecer relações de causalidade, sendo pouco aplicado desde então (COHEN, 1996).

Com o crescimento econômico da China, torna-se relevante resgatar o conjunto conceitual de autoras como Strange e aplicá-lo na análise da posição de poder dos Estados Unidos. No entanto, é importante reconhecer que as discussões sobre poder estrutural tendem a ser estáticas, o que dificulta análises da conjuntura e a compreensão adequada das significativas turbulências e transformações rápidas ocorridas na ordem liberal internacional. O curto-circuito imposto pelo trumpismo ao poder global dos Estados Unidos, a pandemia de Covid-19 e seus desdobramentos bem como a fissura geopolítica imposta pela Guerra da Ucrânia são exemplos importantes da conjuntura que apontam para rupturas importantes (MANSBACH; FERGUSON, 2021; NESMASHNYI, 2023). Por outro lado, a discussão sobre o poder estrutural tem o mérito parcial de nos afastar das conjunturas e colocar em perspectiva o estoque de poder dos Estados Unidos que, embora em crise inegável, possui um acúmulo de “poderes estruturais” que não deve ser descartado (GU, 2022; WINECOFF, 2020). Como nos lembra Fiori, Medeiros e Serrano (2008), o problema de fundo de todas as profecias terminais do poder global dos Estados Unidos “está na confusão que fazem entre planos e tempos históricos diferentes” sendo, portanto, necessário, como recomenda Fernand Braudel, distinguir “o tempo breve, da vida política imediata, do tempo cíclico da vida econômica e da ‘longa duração’ das grandes estruturas históricas” (FIORI; MEDEIROS; SERRANO, 2008).

Diante disso, neste artigo, serão analisados indicadores selecionados para determinar se essa hegemonia ancorada em poderes estruturais permanece ou se há o declínio acentuado caracterizado por alguns autores. Na primeira seção, são discutidos problemas recorrentes ao utilizar indicadores para avaliar o poder nacional efetivo. Na segunda seção, são discutidos indicadores relativos às áreas de segurança e conhecimento. Na terceira seção, são discutidos indicadores nas áreas de produção e finanças. Ao final, são correlacionados os resultados da pesquisa ao debate acadêmico.

1. INDICADORES E PODER NACIONAL EFETIVO

O uso de indicadores é importante no diagnóstico da situação da hegemonia dos Estados Unidos e nas implicações da ascensão da China. Os indicadores, porém, devem ser adequados para medir o poder efetivo, visto que nem todos permitem visualizar as capacidades nacionais e o poder dos Estados (STRANGE, 1987; BECKLEY, 2018). Um indicador de muita

¹ Tavares afirmava que, de 1979 e 1983 os Estados Unidos deram “uma demonstração de sua capacidade maléfica de exercer sua hegemonia e de ajustar todos os países, através da recessão, ao seu desideratum” (TAVARES, 1985, p. 08)

aceitação acadêmica como o *Composite Indicator of National Capability* (CINC) do projeto “Correlates of War” estabelece que as capacidades nacionais relativas da China têm superado as dos Estados Unidos desde 2003. Outro indicador muito aceito na área econômica é o “Produto Interno Bruto”, particularmente o cálculo da “Paridade de Poder de Compra”, que seria uma medida mais realista do que o valor nominal. Nessa perspectiva, o PIB da China é superior ao dos Estados Unidos desde 2014 (ROCHA, 2020).

Considerando apenas esses dois indicadores, a impressão é que os Estados Unidos não são mais o poder preponderante do ponto de vista militar e econômico, tendo sido superados pela China. De fato, nenhum estudo faz essa afirmação, mas é notável que muitas pesquisas sobre o fim da hegemonia dos Estados Unidos utilizam uma seleção impressionista de indicadores inadequados (BECKLEY, 2011; 2018). Os dois indicadores mencionados têm problemas importantes, pois o uso de dados brutos, como o PIB, sobrevaloriza o poder de países populosos, contando os benefícios de uma grande população, mas não descontando os custos associados (*Ibid.*). Nesse sentido, em 2021, os Estados Unidos, com uma população de 331,8 milhões, têm um PIB de 23,3 trilhões de dólares, enquanto a China com uma população de 1,4 bilhão tem um PIB de 17,7 trilhões (WORLD BANK, 2023)².

Para analisar o poder dos Estados Unidos, Beckley (2018), propõe um indicador diferente, considerar o resultado da multiplicação do PIB pelo PIB per capita, pois dessa forma seria possível atenuar a disfunção causada por uma grande população. Nessa leitura, o poder chinês ascenderia em concomitância ao poder dos Estados Unidos, de modo que a distribuição de poder no sistema internacional seria a mesma. Beckley, crítico do declinismo, exemplifica leitura que é diametralmente oposta à hipótese do declínio terminal, isto é, o que poderíamos chamar de “hipótese da unipolaridade estática”: a China ascende perante sua condição anterior, mas não perante os EUA, de modo que os EUA mantêm a disparidade de poder que permitirá sua supremacia perdurar (BECKLEY, 2011; 2018).

A análise de Beckley é uma dentre outras possíveis. O próprio autor reconhece que o poder nacional é multifacetado e não pode ser medido em uma ou poucas métricas (BECKLEY, 2011). Conforme a análise de Strange (1987), a compreensão do poder estrutural implica, em grande medida, em avaliar as capacidades materiais de cada Estado nas quatro dimensões-chave. No seu artigo clássico, Strange (1987) faz um procedimento desse tipo, mas sem explicitamente vincular-se a essa leitura do poder como “recurso”. Nesse sentido, a forma de auferir uma hegemonia estrutural³ é mediante a visão de poder enquanto recurso, o que permite analisar uma situação mais geral e não apenas em uma área específica (BECKLEY, 2018). Desse modo, ao considerar a ideia geral de poder como recurso e, mais especificamente, avaliar as quatro estruturas de poder propostas por Strange, o diagnóstico de Beckley continua preciso como parece ser?

2. AS ESTRUTURAS MILITAR E DE CONHECIMENTO

A partir da obra de Susan Strange (1987) e com o auxílio de outros autores, discute-se o estado da hegemonia dos Estados Unidos tendo em vista a ascensão da China. Segundo Strange, o poder estrutural de um Estado é o poder que importa no sistema internacional, devendo ser medido em quatro áreas distintas: militar, conhecimento, produtiva e financeira.

Discutindo a estrutura de segurança, observa-se, em contraponto ao CINC 5.0, um relativo consenso acadêmico de que os Estados Unidos são muito superiores do ponto de vista militar a qualquer outro adversário (POSEN, 2003, 2014; WOHLFORTH, 1999; FIORI, 2004; ART, 2003; CHAN, 2008). Nesse sentido, após o fim da Guerra Fria, discutiu-se sobre a

² O mesmo problema básico é encontrado no CINC 5.0 que, para criar o indicador, agrega as partes nacionais de seis elementos – população total, população urbana, produção de aço e ferro, consumo de energia primária, gasto militar, quantidade de pessoal militar. Essa composição favorece países com grande população, o que geralmente envolve grande número de pessoal militar, de gasto militar e de consumo de energia (CHAN, 2008, p. 13; BECKLEY, 2011), sobrevalorizando o poder nacional desses Estados. Além disso, o CINC 5.0 não oferece uma adequada caracterização da estrutura de segurança, pois não insere com centralidade a dimensão tecnológica, o buslís da guerra e da competição por segurança moderna. (COHEN, 1996).

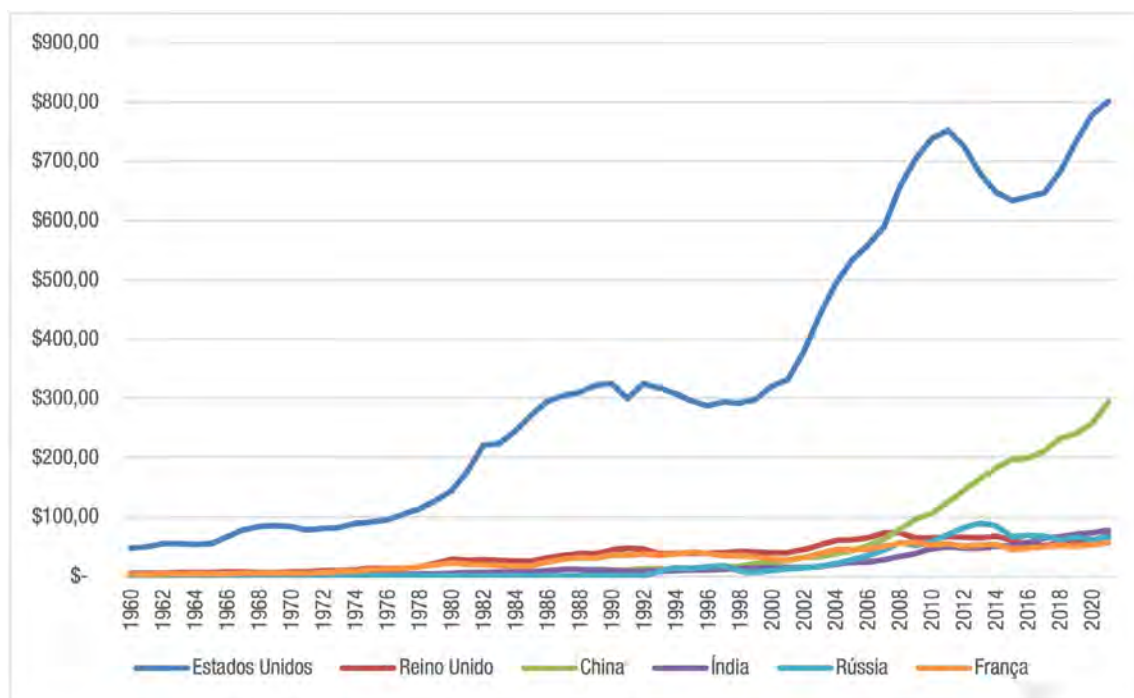
³ Deve-se estabelecer um critério para a existência de uma hegemonia estrutural, ou superpotência. Conquanto as quatro dimensões – produtiva, segurança, financeira e tecnológica – se reforçam, é possível que um Estado sobressaia em apenas uma delas, sem necessariamente se tornar uma hegemonia estrutural. Para os fins deste estudo, entende-se que existirá uma hegemonia estrutural sempre que um Estado tiver forte superioridade em relação a qualquer outro em pelo menos duas das estruturas do poder estrutural, sendo uma delas a estrutura militar. Se um Estado “A” só é superior na estrutura militar ele não será uma hegemonia, bem como se um Estado “B” for um gigante econômico na produção, finanças e tecnologia, mas não tiver poder militar relativo ele também não será uma hegemonia. Desse modo, a hegemonia estrutural não é poder absoluto, não é apenas supremacia militar, nem somente a supremacia econômica. É situação relativa em relação aos demais Estados em que um ator concentra capacidades desproporcionais em relação aos outros.

unipolaridade e qual seria a sua duração. O historiador Paul Kennedy caracterizou os Estados Unidos não apenas como a maior superpotência de seu tempo do ponto de vista militar, mas também como a maior de todos os tempos (KENNEDY, 2002). Esse consenso decorre da superioridade em equipamentos militares, das vantagens geopolíticas e da capacidade de investimento dos Estados Unidos.

Para Posen (2003; 2014) os Estados Unidos teriam inclusive o “controle dos comuns” (*Command of the Commons*). Isto é, Washington deteria o domínio, em última instância, das áreas que não pertencem a ninguém e permitem acesso à parcela significativa do planeta: o espaço, o mar e o ar (*Ibid.*). Segundo o autor, poucos países têm capacidade de negar o espaço aéreo aos Estados Unidos, enquanto o contrário não se verifica. De lá pra cá, esta situação pouco mudou.

Para compreender o poder de um Estado na estrutura de segurança um aspecto crucial são os gastos militares. Conforme a Figura 1, os Estados Unidos têm um gasto em defesa que é superior a qualquer outra potência, sendo maior que o agregado de cinco grandes Estados com alguns dos maiores orçamentos de defesa do planeta. Desde pelo menos 1960, o gasto em defesa dos Estados Unidos foi sempre consideravelmente superior ao dispêndio agregado de China, Rússia, França, Reino Unido e Índia. Em 2021, o orçamento de defesa dos Estados Unidos (800 bilhões de dólares) foi quase três vezes superior ao da China (293 bilhões de dólares), e doze vezes superior ao da Rússia (65 bilhões de dólares) (WORLD BANK, 2023).

Figura 1 – Gasto militar dos Estados Unidos em comparação com China, Rússia, França, Reino Unido e Índia, 1960-2021 (dólares atuais)



Fonte: Elaboração própria com dados do World Bank (2023)

Os investimentos extraordinários de Washington geram arsenais bélicos muito superiores aos dos seus rivais. Em 2018, os Estados Unidos tinham 11 porta-aviões, enquanto a Rússia e China apenas 1 cada (IISS, 2018). Isto é, do ponto de vista da projeção de poder em outras regiões, Washington está em um patamar militar único com capacidades muito superiores às dos competidores mais próximos. O poder dos Estados Unidos é reforçado pelas centenas de bases militares extranacionais que fortalecem a sua projeção de poder. Outra vez, inexistente comparação: os Estados Unidos têm mais de 800 bases militares, espalhadas por mais de 70 países. As demais potências têm, no agregado, 32 bases militares – Reino Unido e França, onze bases cada, Rússia, nove bases, e China, apenas uma base (JACOBS, 2017). Além disso, as bases estadunidenses estão geralmente associadas a tratados de defesa mútua, consolidando mais de 60 alianças formais, enquanto a China tem menos de 3 desses acordos. (BECKLEY, 2018, p. 106). Por esses fatores, e em função dos porta-aviões, submarinos e tecnologia espacial, os Estados Unidos detêm uma “capacidade de segundo ataque” alta e crível, muito superior à de seus rivais.

A dimensão geopolítica também é um ponto fundamental. Os Estados Unidos estão geograficamente situados em uma região estável, com Estados militarmente fracos e acesso livre a dois oceanos. De outro lado, a China está situada em uma região instável onde estão presentes as tensões emanadas da Coreia do Norte e da Caxemira. Além disso, o acesso da China ao oceano Pacífico é contestável, em função da cadeia de ilhas em sua costa, e existem grandes potências detentoras de armas nucleares no seu entorno estratégico, como Rússia e Índia. Nas imediações da China também está presente o Japão, país de alta tecnologia e nuclearmente limítrofe (com capacidade de curto prazo de acessar a arma nuclear), bem como Estados fracos, mas com tecnologia nuclear como o Paquistão e a Coreia do Norte (GOWAN, 2010). Os Estados Unidos são uma grande potência insular e, sobretudo em função das suas capacidades militares, ainda estão em uma situação extremamente vantajosa do ponto de vista da segurança. Segundo Layne (2006, p. 22), ainda que no sistema internacional a segurança seja escassa, para os Estados Unidos ela é abundante e Washington teria algo próximo de uma “segurança absoluta”.

Além dessa vantagem, é importante notar que desde o governo Carter os Estados Unidos consideram um “interesse vital” o livre fluxo do petróleo (a *Doutrina Carter*) e, assim, grande quantidade de suas bases está concentrada no Oriente Médio. Com isso buscam, sobretudo, controlar, em tempos de crise, a produção e as rotas de suprimento desse recurso estratégico para produção econômica e para a guerra (KLARE, 2006; GOWAN, 2004). Conforme Gowan (2004, p. 29), as zonas com as maiores reservas de petróleo são o Golfo Pérsico e o entorno do Mar Cáspio e: “If the United States controls these regions and the supply routes from them, it generates acute security dependence on the United States for China, Japan, and Western Europe.”

Já a situação geopolítica complexa da China gera maiores dificuldades na formulação das estratégias e maior dispêndio de recursos, sendo mais difícil manter a estabilidade regional, combater o separatismo e monitorar as fronteiras. A China também importa 82% de todo o petróleo bruto pelo Estreito de Malaca – situação caracterizada por estadistas chineses como o “dilema de Malaca” – e, portanto, tem uma vulnerabilidade significativa em um hipotético bloqueio naval. Desse modo, existem diversos constrangimentos à projeção de poder militar da China em regiões distantes (ART, 2010). O domínio dos Estados Unidos é massivo na estrutura de segurança.

Importante destacar, contudo, que a China experimentou um significativo avanço militar, especialmente em comparação com décadas anteriores, tornando-se atualmente um poder regional impressionante. Em 2007, Pequim realizou com sucesso a destruição de um satélite em órbita a partir de um míssil disparado em terra, o que alarmou os Estados Unidos (CHRISTENSEN, 2015; HAYTON, 2014). No mesmo período começou a chegar ao público o desenvolvimento do míssil Dong-Feng 21D concebido para atacar grandes navios, como porta-aviões, na área próxima à costa chinesa (HAYTON, 2014). Nesse sentido, a China começou a erodir certas vantagens dos Estados Unidos.

Um estudo da Rand Corporation (2015) sobre o balanço de poder militar na região da Ásia Pacífico classifica que a China diminuiu a disparidade de poder dos Estados Unidos em diversos cenários de conflito. O trabalho discute nove cenários de conflito entre China e Estados Unidos com relação a Taiwan. Segundo este estudo, os Estados Unidos tinham em 1996 *grandes vantagens* em 6 situações; e *vantagens comuns, balanço de paridade e desvantagens comuns* em 1 uma situação cada. Em 2017, as *grandes vantagens* dos Estados Unidos inexisteriam, sendo que Washington teria *vantagens comuns* em 3 situações, um *balanço de paridade* em 4 situações e *desvantagens comuns* em 2 cenários. O estudo indica, ainda, que no período de 1996 a 2017 os Estados Unidos mantiveram a “capacidade alta” de segundo ataque nuclear, enquanto a China, que tinha “capacidade baixa” de segundo ataque de 1996 a 2010, passaria a ter uma “capacidade média” de segundo ataque em 2017.⁴

Mesmo em seu entorno estratégico, Pequim não tem capacidades superiores às dos Estados Unidos. Os Estados Unidos, do outro lado do Oceano Pacífico, são indiscutivelmente a principal potência militar no leste da Ásia. No entanto, as tendências de longo prazo na balança de poder militar asiática entre os Estados Unidos e a China não são fixas e talvez estejam tendendo em favor da China.

Nesse sentido, apesar de certas tendências desfavoráveis na balança de poder asiática, a hegemonia dos Estados Unidos na estrutura de segurança é muito forte. Ela é multifacetada, sendo muito mais robusta que a hegemonia britânica no século XIX (STRANGE, 1987; POSEN, 2003). O “controle dos comuns”, indicado por Posen (2014), é resultado de um alto e sistemático investimento em defesa por parte dos Estados Unidos – que só é possível em função da alta dinamicidade econômica –, fazendo com que mesmo em períodos de redução do orçamento de defesa, como na era Obama, os Estados Unidos permanecem em outro patamar em relação aos demais países. Isso não implica um poder absoluto, tendo em vista a existência do armamento nuclear, porém implica vantagens únicas e alavancagens significativas sobre aliados e adversários.

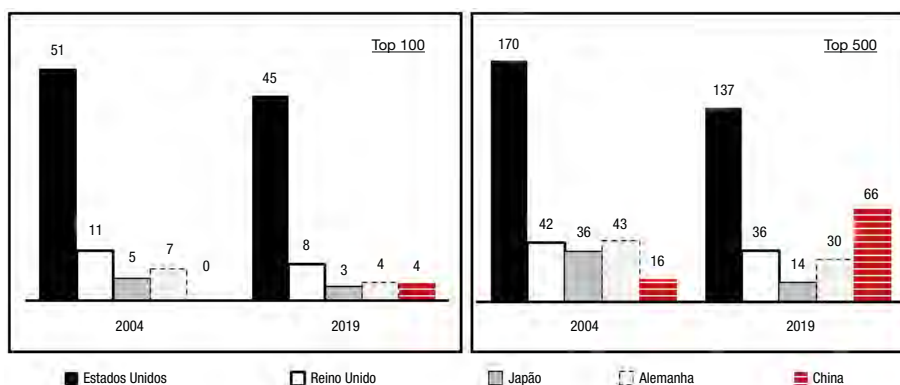
⁴ O fato de a China ter aumentado a capacidade de segundo ataque, tendo confiança intermediária, é elemento chave para a dissuasão nuclear. Isso implica que o uso da força pelos Estados Unidos é uma opção mais custosa e menos provável; particularmente em questões nas quais a China demonstrou interesse vital, como Taiwan.

Portanto, os Estados Unidos são a única grande potência com capacidade de projetar poder em todo o planeta, em função de suas bases militares, porta-aviões, submarinos nucleares e tecnologia espacial. “The U.S. [...] is the only power that has a truly global reach”. (CHAN, 2008, p. 15). A China está distante das capacidades dos Estados Unidos, mas tem capacidade de projeção de poder regional. O desafio chinês ao poder militar dos Estados Unidos é regional e setorial, a balança de poder militar continua desequilibrada desde o final da Guerra Fria. Segundo Chan (2008, p. 25): “Although China has been getting stronger, the U.S. is not in the process of being overtaken, globally or regionally.” Conforme Ashton Carter, ex-secretário de defesa dos Estados Unidos, a China não será no curto ou no médio prazo um poder militar comparável ao dos Estados Unidos, porquanto os Estados Unidos têm estoque superior de gastos em defesa, mais experiência militar das forças armadas e diversos aliados e parceiros: “[...] it will be a long time before China matches America in comprehensive military power.” (CARTER, 2018, p. 21)

A estrutura do conhecimento também é fundamental e está entrelaçada de modo especial à estrutura de segurança e à estrutura produtiva. O domínio da tecnologia de última geração e a capacidade endógena de inovar são fundamentais tanto para a competição econômica avançada quanto para a competição militar. Como observa Posen (2003, p. 46) há uma mútua dependência entres as dimensões: “If the United States were not the dominant economic and technological power, it would not be the dominant military power.” Medeiros (2004) observa que as inovações militares dos Estados Unidos costumam beneficiar empresas civis com tecnologia de ponta, como a Boeing. Para Gowan (2004, p. 10), o orçamento militar dos Estados Unidos funciona como uma política contra cíclica; como uma alavancagem de política industrial oferecendo um mercado protegido para grandes setores industriais; e gera uma importante dinâmica de pesquisa e inovação que beneficia os setores de alta tecnologia da economia civil. Isto é, o caso estadunidense demonstra que o investimento em defesa, particularmente em novas tecnologias, é capaz de gerar patentes e produtos de última geração propiciando multiplicadores gigantesco para a economia civil americana, bem como novos produtos militares para a venda no mercado internacional.

Para avaliar a estrutura de conhecimento/tecnologia é importante considerar a distribuição nacional das principais universidades e centros de pesquisa do planeta. Conforme o “Shangai Ranking” apresentado na Figura 2, a maior parte dessas instituições está localizada nos Estados Unidos nas duas listas consideradas, a “Top 100” e a “Top 500”. A China teve, como se observa no “Top 500”, um crescimento exponencial, saltando para a segunda posição do ranking, todavia ainda está distante dos Estados Unidos, tendo menos da metade das universidades de ponta.⁵ Além disso, no “Top 100” das principais universidades a China permanece no segundo escalão, com 4 instituições, enquanto os Estados Unidos têm 45.

Figura 2 – Distribuição das principais universidades do mundo por países selecionados conforme a lista Top 100 e Top 500 do “Shangai Ranking”, 2004/2019



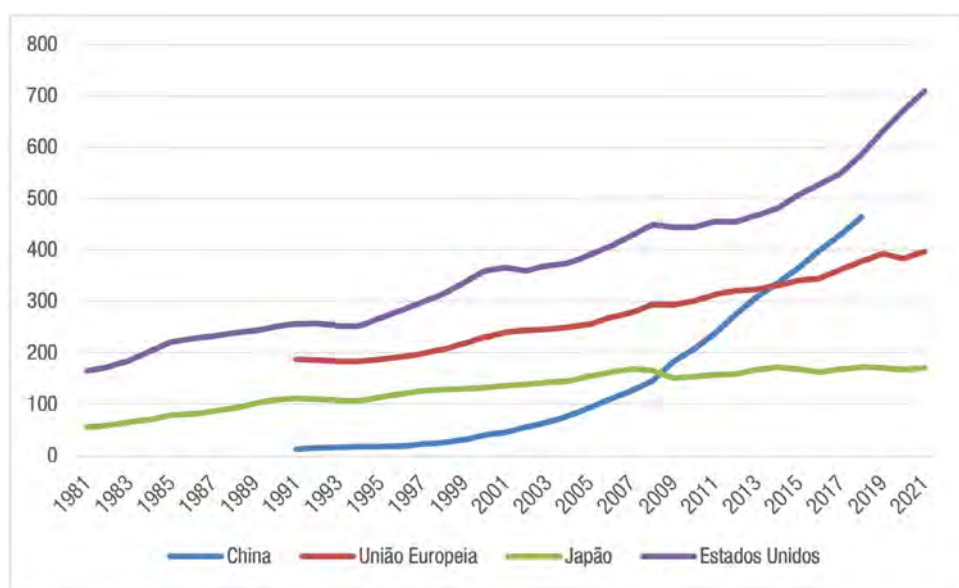
Fonte: Elaboração própria com dados do Shangai Ranking (2019)

Outro ponto importante nessa estrutura são os investimentos em P&D. Conforme a Figura 3, os Estados Unidos desde pelo menos o ano 2000 têm o maior gasto em P&D em comparação com outros Estados e regiões como a UE. Apesar de mostrar

⁵ A redução na disparidade de poder, particularmente no “Top 500”, não é necessariamente significativa. Como lembra Beckley (2011), mais importante do que a capacidade de inovar cientificamente é a capacidade de capitalizar em cima dessas inovações, sendo necessário uma infraestrutura física e um número significativo de pessoal qualificado.

apenas o fluxo, pode-se considerar que do ponto de vista do estoque, das capacidades acumuladas, os Estados Unidos têm uma liderança ainda mais significativa em relação aos demais Estados e regiões. Nesse sentido, embora a China tenha investido mais de dois por cento do PIB nessa área, e tenha um total maior que o da União Europeia em 2015, do ponto de vista do acumulado de uma década a China está atrás da UE e, mais ainda, dos Estados Unidos. Uma possível liderança chinesa nesses indicadores não indicaria, por si só, que a China tem uma capacidade de inovação endógena maior que outros países, pois tão importante quanto o investimento realizado em um ano particular, é o acúmulo de conhecimento, pessoal capacitado, recursos e equipamentos.

Figura 3 – Investimento doméstico em P&D nos Estados Unidos, China, União Europeia e Japão, 1981-2021 (bilhões de dólares)



Fonte: Elaboração própria com dados de OECD (2023)

Outro ponto a ser considerado na estrutura de conhecimento é a ideia de “poder brando” (*soft power*) associada ao trabalho de Nye (1990; 2004). Segundo o autor, o poder brando ou cooptativo ocorre quando um país “A” faz o país “B” querer o mesmo que o país “A”.

A mensuração desse elemento é difícil, porém é possível identificar alguns pontos. Ao que parece, no tocante ao poder brando a influência global dos Estados Unidos segue sendo incomparável, tendo em vista que o inglês é a língua franca, que a maior indústria cultural do planeta é Hollywood (KELLNER, 1995; PARMAR; COX, 2010), e que os Estados Unidos têm forte influência nas organizações internacionais.⁶ Em uma pesquisa da “Pew Research Center” foi indicado que 58 em cada 100 pessoas tinham visões favoráveis dos Estados Unidos, enquanto 26 tinham visões desfavoráveis. Na mesma pesquisa, 65 em cada 100 pessoas afirmaram que gostavam de filmes, música e produtos televisivos dos Estados Unidos, enquanto 29 desgostavam (IKE et al., 2017). Portanto, Washington tem instrumentos de influência únicos, capazes de condicionar certos padrões de consumo, e até mesmo que certo recorte da realidade seja apresentado como a própria realidade. Nesse aspecto, o poder brando chinês parece estar muito distante do estadunidense e, em função da resiliente imagem autoritária, a China parece estar atrás do poder brando dos países europeus, do Japão e da Coreia do Sul.

Em resumo, considerando os investimentos atuais e acumulados, os centros de pesquisa avançados, e a disseminação internacional e naturalização de ideias, os Estados Unidos são uma potência formidável que é difícil de ser comparada a qualquer outro Estado. Além disso, o investimento militar massivo é transferido para essa estrutura, multiplicando a vantagem dos Estados Unidos e tornando-a duradoura. No entanto, no campo de conhecimento e da tecnologia é perceptível o crescimento da China em relação a si mesma e às outras potências, embora ainda esteja longe de se equiparar à superpotência.

⁶ No FMI, a despeito das reformas de 2008, os Estados Unidos são o país com a maior cota de votos, com 16%, enquanto a China tem apenas 6%.

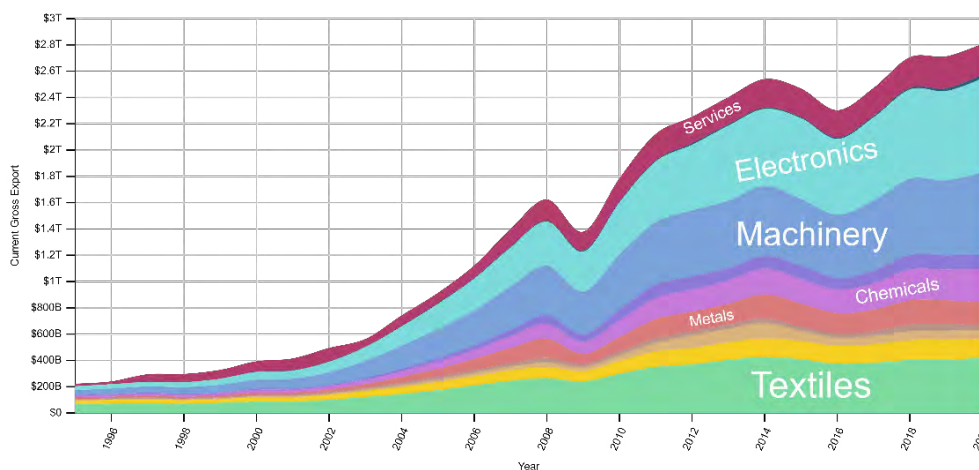
3. A DIMENSÃO PRODUTIVA E A DIMENSÃO FINANCEIRA

Antes de discutir a estrutura produtiva, é importante questionar uma analogia histórica problemática: a ideia de que a China se tornou a “fábrica do mundo” (*world factory*), seguindo o mesmo caminho que a Inglaterra no século XIX e os Estados Unidos no século XX. Essa analogia implica a inevitável ascensão e consolidação de uma nova hegemonia internacional. Essa analogia é problemática, pois estabelece uma leitura cíclica da história na qual não há espaço para o surgimento de novas estruturas internacionais. Um elemento chave escapa, isto é, o fato da China tornar-se a “fábrica do mundo” em um contexto específico de internacionalização da produção, em uma divisão internacional do trabalho em que há maior grau de entrelaçamento entre as economias.⁷ Desse modo, não necessariamente o país mais industrializado e com a maior produção de manufaturas será aquele que irá capturar as maiores rendas internacionais. E o fato exclusivo de montar e replicar um produto não é condição suficiente para atingir o processo de inovação endógeno que propiciará a criação dos novos produtos de fronteira tecnológica. A situação da China como a “fábrica do mundo”, embora seja um importante indício, não implica necessariamente a mudança de hegemonia econômica.

Nesse sentido, é importante lembrar, conforme Kwan (2002a), que se deve diferenciar o “Made by China” do “Made in China”. Para ele, o crescimento chinês da década de 1990 foi pautado pelo segundo conceito: a China montava e reproduzia itens criados por outras sociedades. Desse modo, o autor sustenta que, na virada do século, a China não era uma competidora para o Japão, ela participava da divisão internacional do trabalho ofertando serviços e bens intensivos em trabalho, e o Japão ofertando serviços e bens intensivos em tecnologia, de modo que as duas economias seriam complementares (KWAN, 2002a; KWAN, 2002b).

Essa fotografia, contudo, começou a ficar antiquada à medida que a China emergiu como “um grande poder inovador”. Como observa-se na Figura 4, a economia chinesa, que tem sustentado alto crescimento, mudou progressivamente sua pauta de exportação, ampliando a participação de produtos com maior valor agregado. Conforme Leite (2018, p. 277), o fortalecimento comercial da China foi quantitativo e qualitativo, isto é: “uma expansão comercial com agregação de valor às mercadorias comercializadas”. Assim, ao mesmo tempo em que sua economia e comércio exterior cresceram, a China aumentou, na composição dos produtos exportados, a parcela de produtos eletrônicos e de maquinário, que passaram de cerca de 31%, em 1995, para 48% da pauta de exportação, em 2016. Os produtos simples como têxteis e agrícolas, que em 1995 diziam respeito a 42% da pauta de exportação, reduziram sua participação relativa para 21% em 2019. Segundo Nakamura (2019): “Known as the world’s factory, China has traditionally imported value-added parts to produce consumer goods for export. But the country’s manufacturers have gradually acquired the technology to produce intermediary and capital goods at home.”

Figura 4 – Mudança na composição da pauta de exportação da China, 1995-2016

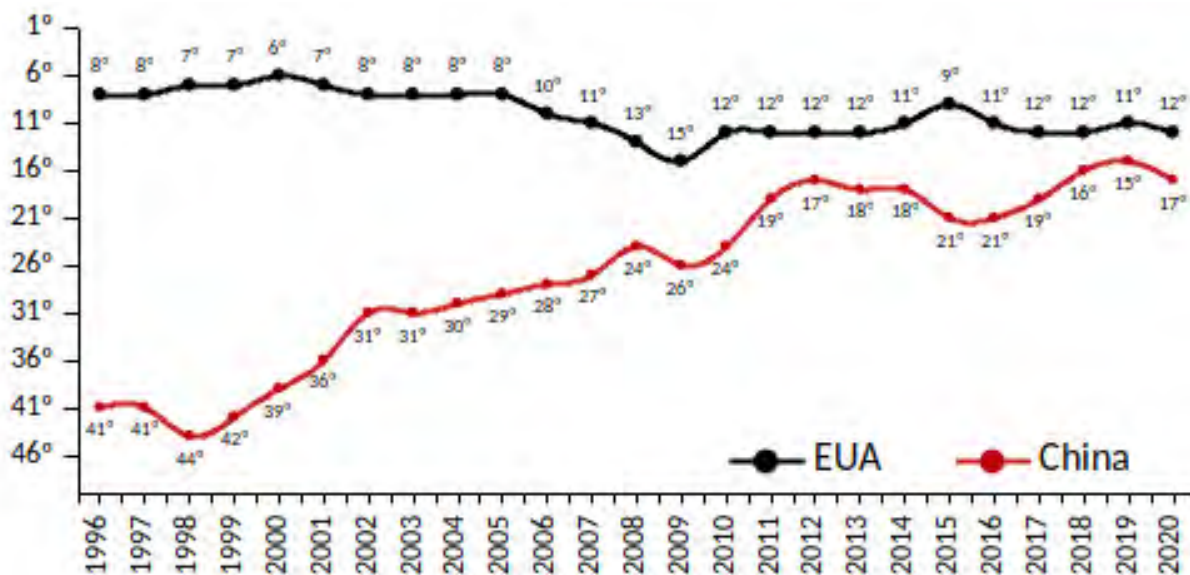


Fonte: (HARVARD GROWTH LAB, 2023)

⁷ Isso quer dizer que os processos produtivos são distribuídos globalmente de modo a acessar mercados, diminuir os custos (e.g. diminuir gastos com força de trabalho, contornar impostos e tarifas) e aproveitar os ativos de cada local (e.g. aproximando de centros de pesquisa e inovação). Com isso, por exemplo, empresas de calçados, como Nike e Adidas, deslocam o setor intensivo em trabalho de sua produção para países em que a força de trabalho tem menor valor comparativo, enquanto as suas atividades criativas e de publicidade ficam alocadas em países e locais especializados nesse setor, geralmente países desenvolvidos.

Essa complexificação da pauta de exportação fez a China subir no ranking da complexidade, que compara a pauta de exportação dos países de modo a encontrar aqueles que exportam os bens mais complexos, com o maior valor agregado.⁸ Nesse ranking, liderado pelo Japão desde 1996, a China saltou da posição 41^a para a posição 17^a.

Figura 5 – Posição da pauta de exportação de Estados Unidos e China no ranking “Economic Complexity Index”, 1996-2020



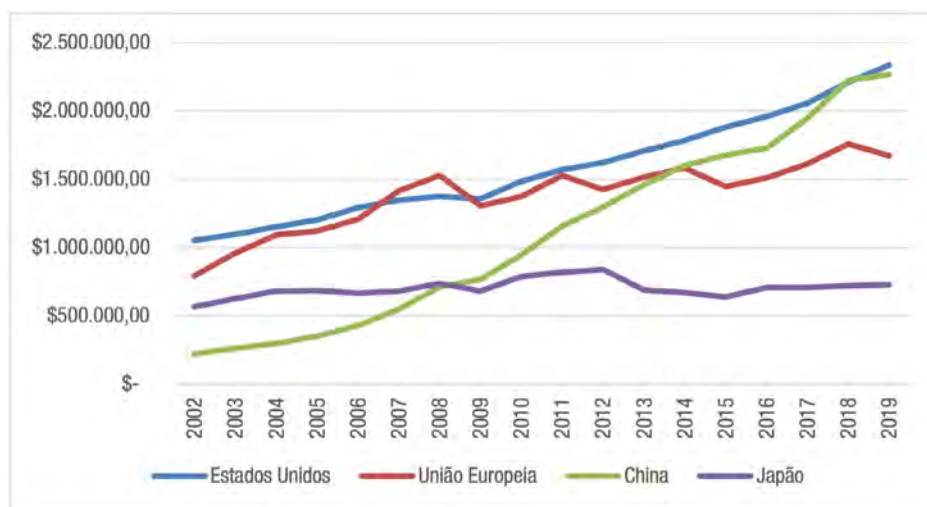
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Harvard Growth Lab (2023)

Os dados sobre as exportações chinesas, porém, precisam ser qualificados, visto que a situação mundial é de “internacionalização da produção”. Logo, a transformação na pauta de exportação não decorre necessariamente da atuação de empresas chinesas aplicando tecnologia autóctone. E, de fato, parte significativa do processo está associada ao papel das multinacionais na China, que, muitas vezes, utilizam o país apenas como plataforma de montagem de produtos pensados e criados em outros locais (USTR, 2006b). Conforme Hancock (2018), as multinacionais têm um papel importante na sofisticação das exportações da China e dizem respeito a 43% das exportações da China. Como evidencia o caso da empresa Apple, uma significativa porção do déficit comercial dos Estados Unidos com a China é desdobramento de produtos feitos por empresas americanas utilizando insumos e componentes produzidos em outros países e montados na China (USTR, 2006b; KRASNER, 2016). Logo, a modificação na pauta de exportação pode não ser tão significativa como se imaginaria à primeira vista.

Vale destacar também a produção de setores intensivos em tecnologia e conhecimento. Conforme o “National Science Board” (NSB, 2023), a China surgiu como um grande produtor nesse setor na última década, pois sua participação no valor agregado global aumentou rapidamente. Os Estados Unidos e a China são, portanto, os dois maiores pólos industriais intensivos em tecnologia, cada um com uma participação de 25% no valor agregado global. O Japão (8%) e a Alemanha (6%) vieram em seguida, seguidos pela Coreia do Sul (4%), Reino Unido (3%) e França (2%). Esses sete principais países foram responsáveis por quase três quartos (73%) do valor agregado global de manufaturas intensivas em conhecimento e tecnologia (NSB, 2023).

⁸ “The Economic Complexity Index [...] measures the knowledge intensity of an economy by considering the knowledge intensity of the products it exports.” (HARVARD GROWTH LAB, 2023)

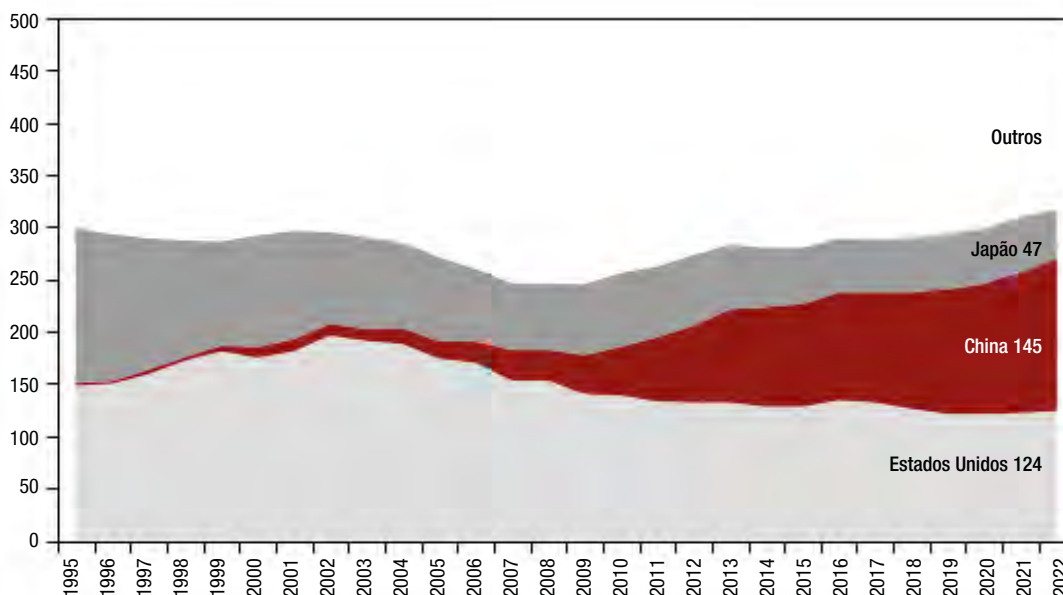
Figura 6 – Valor agregado das indústrias intensivas em conhecimento e tecnologia, por região, país ou economia, 2002-2019 (Em milhões de dólares atuais)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do NSB (2023)

Este e outros dados indicam que a mudança na estrutura produtiva é real e não ilusória. Segundo Strange (1987, p. 566-567), para determinar o poder econômico de um Estado, mais fundamental do que avaliar a participação do PIB de uma economia em relação ao mundo é compreender quais países controlam as principais multinacionais e em quais setores de densidade tecnológica elas participam. O ranking da “Fortune Global 500” na Figura 7 revela uma destacada ascensão das grandes empresas da China. Sobretudo, após a crise financeira em 2008. (KWAN, 2017).

Figura 7 – Participação relativa de empresas dos Estados Unidos, China e Japão na lista das 500 maiores empresas da “Fortune Global 500”, 1995-2022*

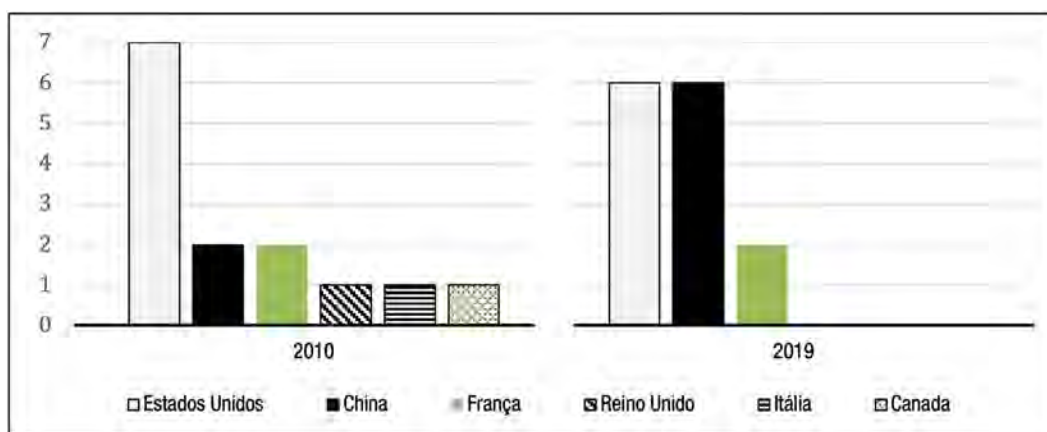


* Conforme a “Fortune Global 500”, as empresas de Taiwan não foram incluídas no número da China

Fonte: Elaboração própria com dados da (FORTUNE, 2023).

O crescimento chinês é extraordinário, em pouco mais de 20 anos a China (contando Hong Kong e sem incluir Taiwan) deixou de ser sede de 3 (0,6%) para ser sede de 145 (29%) das 500 maiores corporações mundiais. Se Taiwan for incluída (10 empresas), o ano 2019 é o primeiro na série histórica da “Fortune Global 500”, iniciada em 1995, em que os Estados Unidos, com 121 empresas, não são o país com mais empresas nesse ranking. Conforme Colvin (2019, n.p): “For the first time since the debut of the Global 500 in 1990, and arguably for the first time since World War II, a nation other than the U.S. is at the top of the ranks of global big business” . Uma caracterização da ascensão produtiva da China é observada na composição nacional das empresas do setor aeroespacial e de defesa da “Fortune Global 500”. Nesse setor as empresas chinesas se tornaram mais competitivas e modificaram a distribuição mais diversificada de 2010, como é notado na Figura 8.

Figura 8 – Empresas no setor aeroespacial e defesa na lista da “Fortune Global 500”, 2010/2019

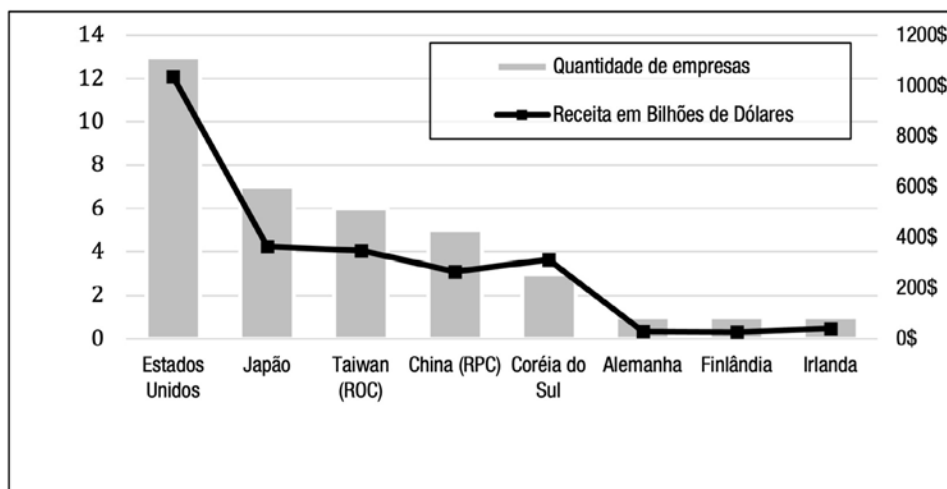


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da (FORTUNE, 2019)

De acordo com os dados fornecidos pela Fortune, a China está experimentando um notável avanço na estrutura produtiva, ainda que os Estados Unidos permaneçam como a principal potência nessa área. Segundo Colvin (2019), das 50 primeiras corporações, o país com a maior quantidade de sedes é os Estados Unidos, enquanto das 50 menores empresas na lista o país com mais corporações ainda é a China. No mesmo sentido, o autor indica que as receitas de empresas chinesas compreendem 25,6% das receitas de todas as 500 empresas, enquanto as receitas de empresas norte-americanas compreendem 28,8% do total. Analisando outra lista das maiores corporações globais, a “Forbes Global 2000” de 2018, Rapoza (2018) argumenta que as principais corporações da China são os grandes bancos, enquanto as principais corporações dos Estados Unidos são muito mais diversificadas.⁹ Logo, de um ponto de vista quantitativo e qualitativo, a China por mais próxima que esteja dos Estados Unidos ainda é qualitativamente o segundo lugar no quesito das maiores empresas. A China ainda está atrasada tecnologicamente em áreas cruciais, como os semicondutores (NSB, 2018). No ranking da “Fortune Global 500” no setor de tecnologia, é transparente a supremacia das multinacionais de base nos Estados Unidos, conforme a Figura 9.

⁹ Na lista da “Forbes Global 2000” do ano de 2006 a China tinha 4 empresas entre as 100 maiores empresas do mundo, e tinha 21 empresas (3 de Hong Kong) em 2018. Em 2006 os Estados Unidos tiveram 35 das 100 maiores empresas do mundo e em 2018 os Estados Unidos tinham 30 empresas. (FORBES, 2019)

Figura 9 – Empresas no setor de tecnologia por país na lista da “Fortune Global 500”, 2019

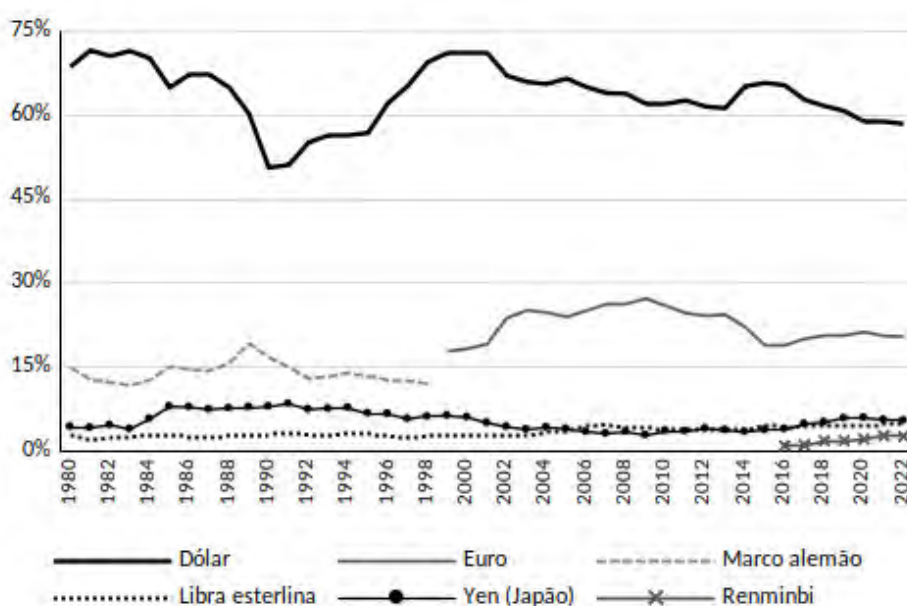


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da (FORTUNE, 2019)

A ascensão da China na estrutura produtiva é significativa, tanto em relação a sua situação no passado quanto em relação aos demais Estados. É, contudo, na interface entre a estrutura de produção e a do conhecimento que Estados Unidos e China se diferenciam, como indicado na discussão sobre a estrutura do conhecimento. É possível avaliar que os Estados Unidos são na estrutura produtiva a principal potência, mas a disparidade de poder vem sendo reduzida vis-à-vis à China.

Por fim, a última estrutura a ser considerada é a financeira e um elemento crucial é a questão da moeda reserva. De acordo com Cintra e Martins (2013, p. 291), o atual sistema monetário internacional é nucleado no sistema “dólar flexível”, sendo Wall Street “o mercado financeiro do mundo”, o Federal Reserve atuaria como “o banco central global” e os títulos do Tesouro americano são os mais seguros do sistema. Conforme Shatz (2016), a maior parte do comércio internacional continua sendo denominado em dólar. A partir da Figura 10, observa-se que o dólar segue sendo a moeda reserva internacional, mantido pelos bancos centrais em função da sua liquidez, segurança e baixo risco (CINTRA; MARTINS, 2013). A moeda americana permanece cumprindo a função de reserva de valor, meio de troca e unidade de conta, tal como previsto por Tavares (1985) na década de 1980.

Figura 10 – Composição de moedas nas reservas cambiais oficiais, 1980-2022



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do “IMF Annual Report” (vários anos).

Deter a moeda reserva internacional cria vantagens únicas aos Estados Unidos (EICHENGREEN, 2011; MARTINS, 2018). Uma delas é a senhoriação do dólar, isto é, se todos precisam oferecer algum produto ou serviço para adquirir dólar para usá-lo no comércio internacional, os Estados Unidos podem criá-lo a custo quase zero: “It costs only a few cents for the Bureau of Engraving and Printing to produce a \$100 bill, but other countries had to pony up \$100 of actual goods in order to obtain one”. (EICHENGREEN, 2011, p. 3). Outro privilégio é a capacidade de rolar a dívida externa em sua própria moeda, não enfrentando crises de balanço de pagamentos e fugas de capitais. Como lembra Susan Strange (1987, p. 569): “Indeed, to run a persistent deficit for a quarter of a century with impunity indicates not American weakness, but rather American power in the system.” Assim, no auge da crise do subprime, os capitais fugiram para os títulos do governo americano em similaridade às dinâmicas das crises financeiras e cambiais dos anos 1990 (CINTRA; MARTINS, 2008; SERRANO, 2008)¹⁰.

A China, por outro lado, não tem a moeda reserva e a sua moeda é menos internacionalizada que o euro, a libra e o iene; isto é, o renminbi ainda não tem papel de destaque no sistema monetário internacional.¹¹ Portanto, a China está dentro e entrelaçada ao sistema dólar flexível, sendo refém dos títulos do Tesouro americano, pois inexistente outro sistema financeiro amplo e profundo como o americano (CINTRA; MARTINS, 2013, p. 294). Há um esforço consistente de internacionalização do renminbi, que conduziu a inclusão da moeda na cesta dos Direitos Especiais de Saque do Fundo Monetário Internacional (FMI) em 2015, bem como em 2016 o renminbi foi a sexta moeda mais utilizada como meio de pagamento (MARTINS, 2018), mas ainda são mudanças incrementais que não modificam a estrutura quase unipolar do sistema monetário internacional.

Na estrutura financeira a supremacia dos Estados Unidos é similar àquela de Washington na estrutura militar, ou seja, muito forte. A ascensão financeira da China – que não é ancorada nas forças do mercado, mas em políticas estatais (MARTINS, 2018) – é crescente, mas a moeda chinesa ainda está em um patamar distante tanto do dólar quanto do euro. Considerando as três estruturas de caráter econômico, os Estados Unidos seguem sobressaindo em relação aos demais poderes.¹²

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É importante destacar que, embora outras análises sejam possíveis e os indicadores selecionados tenham limitações, é notável que a hegemonia dos Estados Unidos é bastante sólida nas estruturas financeira e de segurança, apresenta um nível significativo na estrutura de conhecimento e mantém uma superioridade, embora em declínio relativo, na estrutura produtiva. O poder estrutural da China está em ascensão em comparação ao passado, mas uma modificação substantiva só é observada na estrutura produtiva. A China tem apresentado desafios reais aos Estados Unidos, especialmente para as suas empresas, mas não se configura como uma adversária hegemônica a curto ou médio prazo. Por isso, é evidente o declínio relativo do poder americano com relação à China na estrutura produtiva, mas este declínio relativo “não significa – necessariamente – um ‘colapso’ do seu poder econômico e da sua supremacia mundial” (FIORI; MEDEIROS; SERRANO, 2008, p.21).

Os Estados Unidos são consideravelmente superiores em relação aos seus competidores não apenas em duas estruturas, mas em três. Na área financeira, eles têm a moeda reserva, sem lastro, colhem benefícios diretos da senhoriação do dólar (EICHENGREEN, 2011) e condicionam as dinâmicas do capital internacional. Na área de conhecimento, eles detêm as principais universidades e centros de pesquisa, o maior investimento total em P&D, são a base da maior indústria cultural do planeta – que conforma os padrões de consumo globais – e tem forte influência sobre as organizações internacionais. Na área produtiva, o país é sede das principais corporações, do ponto de vista quantitativo e qualitativo, liderando particularmente nos setores de alta tecnologia. Na área de segurança, são o poder mais avançado na dimensão nuclear, espacial e marítima – com capacidade de negar recurso a países em regiões distantes (POSEN, 2014) – e tem privilégios excepcionais derivados do insulamento geográfico em relação às demais grandes potências.

¹⁰ O domínio do dólar está diretamente associado à supremacia militar dos Estados Unidos e as vantagens geopolíticas da insularidade. Ao escolher reter um ativo, os agentes privados e públicos consideram a rentabilidade e a segurança. No século XX os Estados Unidos foram o único grande país a não sofrer revolução ou ter o seu território e sua base industrial dilacerados por uma guerra. A estabilidade da América do Norte contrasta com as tensões do Leste da Ásia e favorecem o domínio do dólar no sistema monetário internacional.

¹¹ O renminbi e o sistema bancário chinês foram desenvolvidos sobretudo para “financiar as transformações na estrutura produtiva e na infraestrutura” doméstica da China (CINTRA; MARTINS, 2013).

¹² Shatz observa que os Estados Unidos são a principal economia em PIB, um grande país em matéria comercial e lideram na exportação de serviços, no investimento direto, na inovação, na aplicação de patentes de alta qualidade e nos mercados financeiros, sendo que o dólar permanece como a moeda reserva e grande parte do comércio internacional é denominado na moeda estadunidense. (SHATZ, 2016, p. xiii)

Em decorrência do seu poder militar, econômico e cultural, os Estados Unidos são a única potência com “poder global” (FIORI, 2004), não sendo apenas uma “hegemonia regional” como quer John Mearsheimer. São o soberano do sistema e, no cume da pirâmide internacional de poder, ainda detém amplo raio de ação, com capacidade de declarar o “estado de exceção”. Do ponto de vista agregado, o sistema internacional só tem uma superpotência quando os quatro aspectos do poder são considerados: os Estados Unidos.

Além disso, essa hegemonia estrutural é mais robusta do que sugerido pelos indicadores, afinal eles sustentam tacitamente um entendimento formal de soberania. Assim, Estados Unidos e Japão são “entes” distintos. Contudo, se os Estados Unidos são os “responsáveis” pela segurança do Japão e pelo transporte de recursos imprescindíveis ao funcionamento da economia e da sociedade japonesa, isso implica que desfrutam de grande alavancagem sobre Tóquio e sobre as empresas e centros de pesquisa japoneses. No limite os Estados Unidos podem requisitar auxílio técnico, diplomático e financeiro e constranger em seu favor, sobretudo em questões “vitais”, as decisões do Japão. Em situações críticas, até mesmo as empresas japonesas têm de responder às demandas dos Estados Unidos, em decorrência da dependência de segurança do Japão. Em menor grau, é possível identificar relações similares de dependência com outros países, como Israel, Arábia Saudita, Canadá e México. Até mesmo os países europeus têm certa dependência dos Estados Unidos, se consideradas as importações de petróleo do Oriente Médio e a fraqueza militar relativa. Essa situação fortalece ainda mais a hegemonia estrutural dos Estados Unidos, particularmente em cenários de alta-tensão ou de conflito internacional, no qual esses países sejam forçados a escolher entre a parceria com superpotência ou com outro país do sistema.

O fortalecimento da China, porém, não é ilusório. Essa extraordinária ascensão não é apenas notável em relação ao seu estágio em décadas passadas (BECKLEY, 2011), mas em relação às demais potências. A China é o grande fato novo no sistema internacional (FIORI, 2018). Como lembra Marcos Costa Lima (2018, p. 16), a China está bem representada em todos os “quatro pontos” do poder estrutural de Susan Strange. De fato, a China realizou, em relação aos Estados Unidos, uma considerável redução da disparidade de poder na estrutura produtiva, tornando-se competitiva nesse aspecto; e, em menor grau, mitigou a disparidade de poder na estrutura de conhecimento/tecnologia.

Contudo, a China não tem supremacia em nenhuma das quatro dimensões e não superou, nem deve superar no médio prazo, os Estados Unidos em nenhuma das estruturas consideradas, ainda que talvez já supere em determinados aspectos setoriais, como em relação à inteligência artificial e a infraestrutura para a rede 5G. Portanto, a China ascendeu vertiginosamente em comparação aos seus pares, as grandes potências, mas, perante a superpotência, as capacidades de Washington ainda são muito superiores às de Pequim.¹³

O relativo declínio dos Estados Unidos vis-à-vis a China na dimensão produtiva não é irreversível ou sinaliza o fim da hegemonia. Como as estruturas estão inter-relacionadas, Washington tem uma incomparável capacidade de investimento, de inovação endógena, de extração forçada de recursos e de alavancagem sobre outros Estados e empresas, de modo que pode reverter o fortalecimento relativo da China na estrutura produtiva. Isso posto, a relação entre Estados Unidos e China corresponde a interação entre uma superpotência e uma grande potência. A hegemonia dos Estados Unidos é resiliente, e esse país não perdeu e não está próximo de perder o seu grande poder estrutural.

Essa leitura contradiz alguns entendimentos acadêmicos, sobretudo as hipóteses declinistas que sugerem ou a proximidade da crise final da hegemonia dos Estados Unidos, ou um declínio de grande magnitude ou, ainda, a consolidação de uma bipolaridade (e.g. ARRIGHI, 2007; LAYNE, 2008, 2012; DEMPSEY, 2012; PAPE, 2009). A análise contesta o trabalho de Layne (2012) que tem sérios problemas analíticos ao discutir a dimensão econômica do poder de Washington. Em contraponto aos “declinistas terminais”, conclui-se que os Estados Unidos seguem ao final da segunda década do século XXI como a maior potência do sistema e a única superpotência. Defendemos que as ferramentas analíticas criadas por autoras como Tavares (1985) e Strange (1987) são essenciais para entender os dilemas contemporâneos da ordem global e, por isso, precisam ser revisitadas.

Por outro lado, a análise dos indicadores permite contestar alguns “críticos do declinismo”, como Nye (2004, p. 4). Esse autor afirma que os Estados Unidos são hegemônicos, o único polo, na dimensão militar, mas na dimensão econômica há uma “multipolaridade”. A situação, conforme os indicadores discutidos, não é essa, visto que na dimensão econômica – tecnologia, finanças e produção – os Estados Unidos são um poder consideravelmente superior aos demais. O domínio do dólar revela essa assimetria de poder (SERRANO, 2008).

Pode-se, também, contestar Beckley (2011; 2018), outro crítico do declinismo. Ao contrário de Layne (2012) que visualiza uma mudança drástica e o fim da hegemonia dos Estados Unidos, Beckley (2011; 2018), no que caracterizamos como

¹³ Desse modo, no debate entre aqueles que falam que a China será uma superpotência em cinco anos e os que argumentam que há uma possibilidade em três décadas (LIMA, 2018, p. 27) os últimos estão mais acurados.

“hipótese da unipolaridade estática”, afirma que quase nada mudou na distribuição de poder, os Estados Unidos são muito superiores à China e provavelmente devem manter a era unipolar ao longo do século atual. Segundo Beckley (2011): “China’s growth rates are high because its starting point was low. China is rising, but it is not catching up.” (BECKLEY, 2011, p. 44). Em duas das quatro dimensões consideradas, Beckley (2011; 2018) está correto; a China ainda não está alcançando os Estados Unidos. Na dimensão do conhecimento/tecnologia o argumento se sustenta com menos força. Na dimensão produtiva, contudo, a transformação é significativa: a China está ascendendo e aproximando-se da posição dos Estados Unidos.

Em síntese, embora ocorram mudanças significativas, estas não são radicais ao ponto de implicar no fim da hegemonia dos Estados Unidos. Em contraponto às hipóteses do declínio terminal e da unipolaridade estática, ocorre uma incipiente mudança na distribuição de poder. O aparato conceitual de Strange permite visualizar que o diagnóstico da própria autora nos anos oitenta se sustenta parcialmente: os Estados Unidos são a hegemonia estrutural, porém há um declínio relativo em uma das estruturas consideradas. O frutífero aporte de Strange possibilita, assim, escapar à dualidade “tudo mudou” *versus* “nada mudou” e compreender com mais precisão a hegemonia dos Estados Unidos e a dinâmica de poder perante a ascensão da China.

REFERÊNCIAS

- ARRIGHI, G (2007). **Adam Smith in Beijing: Lineages of the Twenty-First Century**. New York: Verso.
- ART, R. (2010). The United States and the Rise of China: Implications for the Long Haul. **Political Science Quarterly**. V. 125 (3), pp. 359-391, Fall.
- _____. (2003). **A Grand Strategy for America**. Ithaca: Cornell University Press.
- BECKLEY, M. (2018). **Unrivaled: Why America Will remain the World’s sole superpower**. Ithaca: Cornell University Press. Disponível em: <<https://doi.org/10.7591/9781501724794>> Acesso em: 15/08/2019
- _____. (2011). China’s Century? Why America’s edge will endure. **International Security**. 36 (3), pp. 41-78. Disponível em: <https://doi.org/10.1162/isec_a_00066> Acesso em: 15/08/2019
- CARTER, A. (2018). Reflections on American Grand Strategy in Asia. **Belfer Center Report**. Harvard Kennedy School. Cambridge.
- CHAN, S. (2008). **China, the U.S., and the Power-Transition Theory: A critique**. Oxon: Routledge.
- CINTRA, M.; MARTINS, A. (2013). O papel do dólar e do renminbi no Sistema Monetário Internacional. In: CINTRA, M. MARTINS, A. (org.). **As transformações no Sistema Monetário Internacional**. Brasília: IPEA.
- COHEN, E. (1996). A Revolution in Warfare. **Foreign Affairs**. Vol. 75 (2). Pp. 37–54, Mar.–Apr.
- COLVIN, G. (2019). It’s China’s World. **Fortune**. Jul 22.
- DEMPSEY, J. (2012). The United States and China: The Return of a Bipolar World. **Carnegie Europe** (Online). Nov 12.
- EICHENGREEN, B. (2011). **Exorbitant Privilege: The Rise and Fall of the Dollar**. Oxford: Oxford University Press.
- FIORI, J. (2018). Geopolítica internacional: a nova estratégia imperial dos Estados Unidos. **Saúde debate**. V. 42, n. esp. 3, p. 10-17, nov.
- _____. (Org.) (2004). **O poder americano**. Petrópolis: Editora Vozes.
- _____. (2000). Maria da Conceição Tavares e a hegemonia Americana. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 207–235.
- FIORI, J. L.; MEDEIROS, C.; SERRANO, F. L. (2008). **O Mito Do Colapso Do Poder Americano**. Rio de Janeiro: Record.
- FOOT, R. (1995). **The Practice of Power: US Relations with China since 1949**. Oxford: Oxford University Press.
- FORTUNE (2023). “Fortune Global 500”. Disponível em: <<https://fortune.com/global500/>> Acesso em: 01/05/2023
- GILPIN, R. (1981). **War and Change in World Politics**. Cambridge: Cambridge University Press.
- GOWAN, P. (2010). **A calculus of power**. London: Verso.
- _____. (2004). Triumphant toward international disaster. The impasse in American grand strategy. **Critical Asian Studies**, V.36, Pages 3-36.
- GU, X. (2022). **Structural Power in the Global Age: Why Modernity is Ending and Globality Prevails**. [s.l.] Springer.
- HARVARD GROWTH LAB (2023). **The Atlas of Economic Complexity by @HarvardGrwthLab**. Disponível em: <<https://atlas.cid.harvard.edu/explore/stack?country=43&year=2020&queryLevel=location&startYear=1995&productClass=HS&product=undefined&target=Product&partner=undefined>>. Acesso em: 13/07/2023
- HAYTON, B. (2014). **The South China Sea: The Struggle for Power in Asia**. New Haven: Yale University Press.

- IISS (2018). **The Military Balance**: The annual assessment of global military capabilities and defence economics. The International Institute for Strategic Studies.
- IMF [s.d.]. **Currency Composition of Official Foreign Exchange Reserve (COFER)**. Disponível em: <<http://data.imf.org/?sk=E6A5F467-C14B-4AA8-9F6D-5A09EC4E62A4>> Acesso em: 01/08/ 2019
- IMF [s.d.]. **IMF Annual Report** (Vários anos) . Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/annual-reports-archives>> Acesso em: 10/10/2019
- JOFFE, J. (2009). The Default Power: The False Prophecy of America's Decline. **Foreign Affairs**, Vol. 88, No. 5, pp. 21-35, September/October.
- KWAN, C. (2017). **The Rapid Advancement of Chinese Private Enterprises as Revealed by the Fortune Global 500**. Research Institute of Economy, Trade and Industry.
- _____. (2002a). **Don't Confuse "Made in China" with "Made by China"**. Research Institute of Economy, Trade and Industry.
- _____. (2002b). **More Trade Friction Looming for China**. Research Institute of Economy, Trade and Industry.
- LAYNE, C. (2012). This Time It's Real: The End of Unipolarity and the Pax Americana. **International Studies Quarterly**. 56 (1), Mar.
- _____. (2008). China's Challenge to US Hegemony. **Current History**. Jan.
- _____. (2006). **The Peace of Illusions: American Grand Strategy from 1940 to the Present**. Ithaca: Cornell University Press.
- LEITE, A. (2018). O atual momento do desenvolvimento chinês: planejamento regional, investimento e comércio internacional. In: VADELL, J. (Org.) **A expansão econômica e geopolítica da China no século XXI**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas.
- LIMA, M. C. (2018). A nova teoria das Relações Internacionais Chinesa e a ascensão do país: o conceito de Tianxia. In: VADELL, J. (Org.) **A expansão econômica e geopolítica da China no século XXI**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas.
- MANSBACH, R. W.; FERGUSON, Y. H. (2021). The Return of Geopolitics and Declining U.S. Hegemony. Em: MANSBACH, R. W.; FERGUSON, Y. H. (Eds.). **Populism and Globalization: The Return of Nationalism and the Global Liberal Order**. Cham: Springer International Publishing. p. 89–140.
- MARTINS, A. (2018). A internacionalização do Renminbi e a ascensão do poder monetário chinês. In: VADELL, J. (Org.) **A expansão econômica e geopolítica da China no século XXI**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas.
- MEDEIROS, C. (2004). O Desenvolvimento tecnológico americano no pós-guerra como um empreendimento militar. In: FIORI, J. (ed.) **O Poder Americano**. Petrópolis: Vozes.
- NAKAMURA, Y. (2019). China's exports climb value chain, feeding into US trade tensions. **Asia Nikkei Review**. March 13.
- NESMASHNYI, A. D. (2023). European Security Crisis and US Hegemony: Reversing the Decline? **European Security**. Disponível em: <<https://eng.globalaffairs.ru/articles/european-security-crisis/>> Acesso em: 13/07/2023
- NSB (2023). **Production and Trade of Knowledge- and Technology-Intensive Industries I NSF - National Science Foundation**. Disponível em: <<https://nces.nsf.gov/pubs/nsb20226/production-patterns-and-trends-of-knowledge-and-technology-intensive-industries#kti-industries-in-the-global-economy>>. Acesso em: 13/07/2023
- NYE, J. (2004). **Soft Power: The means to success in world politics**. New York: Public Affairs.
- _____. (1990). Soft Power. **Foreign Policy**. Nº 80. Autumn, pp. 153–171.
- OECD (2023). **Research and development (R&D) - Gross domestic spending on R&D - OECD Data**. Disponível em: <<http://data.oecd.org/rd/gross-domestic-spending-on-r-d.htm>>. Acesso em: 13/07/2023
- PAPE, R. (2009). Empire falls. **The National Interest**. N. 99, p. 21–34, Jan-Feb.
- PARMAR, I.; COX, M. (2010). **Soft Power and US Foreign Policy: Theoretical, Historical and Contemporary Perspectives**. New York.
- RAND CORPORATION (2015). Project Air Force: An Interactive Look at the US-China Military Scorecard. Rand, sep. Disponível em: <<http://www.rand.org/paf/projects/us-chinascorecard.html>> Acesso em: 22/07/2019
- ROCHA, M. (2020). **A Doutrina Cronos: O quarto padrão da política dos Estados Unidos para a China**. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. Universidade Federal de Uberlândia. Disponível em: <<http://doi.org/10.14393/ufu.di.2019.2599>> Acesso em: 03/08/2021
- SERRANO, F. (2008). A economia americana, o padrão 'dólar-flexível' e a expansão mundial nos anos 2000. In: FIORI, J. SERRANO, F. MEDEIROS, C. **O mito do colapso americano**. Rio de Janeiro: Record.
- SHANGAI RANKING (2019). **Academic Ranking of World Universities**. Database. Disponível em: <<http://www.shanghairanking.com>> Acesso em: 15/08/2019
- SHATZ, H. (2016). **U.S. International Economic Strategy in a Turbulent World**. Santa Monica: Rand Corporation.
- STRANGE, S. (1987). The persistent myth of lost hegemony. **International Organisation**. 41, 4 (Autumn): 551 – 574. Disponível em: <<https://doi.org/10.1017/s0020818300027600>> Acesso em: 15/08/2019

- TAVARES, M. C. (1985). A retomada da hegemonia norte-americana. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 5, n. 2, abr.
- WINECOFF, W. K. (2020). “The persistent myth of lost hegemony,” revisited: structural power as a complex network phenomenon. **European Journal of International Relations**, v. 26, n. 1_suppl, p. 209–252.
- WORLD BANK (2023). **World Bank national accounts data, and OECD National Accounts data files**. Disponível em: <<https://data.worldbank.org>>. Acesso em: 13/07/2023.

POLÍTICAS NEOLIBERAIS NA AMÉRICA LATINA NA DÉCADA DE 1990: UMA ANÁLISE DOS ASPECTOS ECONÔMICOS DO BRASIL

Neoliberal policies in Latin America in the 1990's: an analysis of Brazil's economic aspects

ARTHUR OSVALDO COLOMBO | arthur_colombao@hotmail.com | Doutorando em Economia pelo Programa de Pós-graduação em Economia da Indústria e Tecnologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

SARAH GONÇALVES PATROCÍNIO SARTÓRIO | sarahpatrocinio@hotmail.com | Doutoranda em Economia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG/CEDEPLAR)

EDNILSON SILVA FELIPE | ednilsonfelipe.ufes@gmail.com | Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), do Programa de Pós-Graduação em Economia (UFES) e do Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Desenvolvimento Sustentável (UFES). Coordenador do GPIDECA - Grupo de Pesquisa em Inovação e Desenvolvimento Capixaba. Coordenador do Observatório do Desenvolvimento Capixaba (ODC). Doutor em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Data de Recebimento: Dezembro de 2022 **Data de Aceite:** Abril de 2023

Resumo: O presente trabalho tenta demonstrar, na medida do possível, no que consistiam as políticas neoliberais descritas no Consenso de Washington, as quais foram adotadas pelas principais economias latino-americanas nos anos de 1990, bem como suas principais consequências, enfatizando que a promessa de estabilização monetária e de concomitante crescimento econômico sustentado não se concretizou. O que se verificou foi um processo de crescimento em “*stop and go*”, em que os países, em conjunto, apresentaram, para a década de 1990, uma média de crescimento de 0,7%, com taxas negativas em 1990, 1995 e 1999. Acerca do Brasil, foi elaborada uma análise empírica mais profunda, demonstrando os impactos negativos também do ponto de vista do impacto na indústria, ao trazer à análise os indicadores da Confederação Nacional da Indústria (CNI), como o coeficiente de insumos industriais importados e de penetração de importações da indústria de transformação e tocantes ao tamanho do Estado. Este panorama busca destacar os principais resultados da adoção das condutas neoliberais na América Latina, em que esses países, mesmo deixando de ser denominados como países endividados e passando a ser considerados países em desenvolvimento, não lograram fundar um período de crescimento sustentado em suas economias.

Palavras-chave: Consenso de Washington; neoliberalismo; desindustrialização; Brasil.

Abstract: The present work tries to demonstrate, as far as possible, what the neoliberal policies described in the Washington Consensus consisted of, which were adopted by the main Latin American economies in the 1990s, as well as their main consequences, emphasizing that the promise of stabilization monetary policy and concomitant sustained economic growth did not materialize. What was verified was a “*stop and go*” growth process, in which the countries, as a whole, presented, for the 1990s, an average growth of 0.7%, with negative rates in 1990, 1995 and 1999. Regarding Brazil, a deeper empirical analysis was carried out, demonstrating the negative impacts also from the point of view of the impact on industry, by bringing to the analysis the indicators of the National Confederation of Industry (CNI), such as the

coefficient of imported industrial inputs and penetration of imports from the manufacturing industry and regarding the size of the State. This overview seeks to highlight the main results of the adoption of neoliberal behaviors in Latin America, in which these countries, even ceasing to be called indebted countries and starting to be considered developing countries, did not manage to found a period of sustained growth in their economies.

Keywords: Washington Consensus; neoliberalism; deindustrialization; Brazil.

1. INTRODUÇÃO

Os anos de 1990 foram marcados pela larga adesão às reformas neoliberais disseminadas pelos organismos multilaterais como uma panaceia para os problemas enfrentados pelas principais economias latino-americanas (CARNEIRO, 2008; CANO; 2014). Até então taxadas de “envidadas e descontroladas”, após a adoção das medidas prescritas como boas práticas pelo Consenso de Washington, as principais economias latino-americanas reconquistaram em parte seu poder de financiamento externo, o qual esteve parcialmente inibido na década de 1980 em razão da grave crise da dívida externa culminada pelos altos níveis de endividamento em conjunto com os choques do petróleo, juros e liquidez das nações supracitadas (PALMA, 2006; BASTIAN E REIS, 2018).

Boa parte desses países, em especial Brasil e México, até o final dos anos de 1970 seguiram uma trajetória buscando o crescimento, desenvolvimento e modernização estrutural, portanto não é um devaneio o fato de que os anos de 1990 marcaram um ponto de inflexão na tomada de decisões econômicas e do papel do Estado na economia (OCAMPO, 2004; BERTOLA; OCAMPO, 2012). A adoção dos preceitos do Consenso de Washington não concretizou, entretanto, a concomitância entre estabilização de preços e crescimento econômico sustentado, como deixam claros os dados: os países da América Latina, em conjunto, apresentaram, para a década de 1990, uma média de crescimento de 0,7%, com taxas negativas em 1990, 1995 e 1999, frustrando as expectativas de crescimento estrutural, prometidas nas políticas liberais (CEPAL, 2023)

A partir disso elaborou-se a seguinte problemática a ser investigada: *Como podem ser observados os principais desdobramentos econômicos, ao longo da década de 1990 e início dos anos 2000, da implementação das políticas ancoradas no consenso de Washington para os países latino-americanos e para o Brasil, em especial para a sua indústria?*

A vista disto, o presente artigo tem por objetivo geral descrever no que consistiam as políticas descritas no consenso de Washington e quais foram as principais consequências que a adoção dessas políticas trouxe para os países latino-americanos, com ênfase especial para o caso brasileiro, especialmente para a sua indústria. No que toca o objetivo específico desta pesquisa, este se dá em dois pontos: (a) uma visão geral dessas consequências econômicas para o conjunto dos países latino-americanos e (b) um detalhamento mais aprofundado das consequências dessas políticas para a indústria de transformação brasileira, haja vista que diversos pesquisadores apontam que o processo de desindustrialização brasileiro, que já se apresentava latente se intensificou com a implementação das políticas neoliberais nos anos de 1990 (CARNEIRO, 2008; CANO; 2014; MORCEIRO, 2018; BRESSER-PEREIRA, 2018).

Para cumprir com tais objetivos, foi elaborada uma revisão sistemática de trabalhos que tratam das temáticas de interesse, sobretudo as que apresentavam como objeto de estudo a América-latina. Em adendo, cumpre mencionar que fora elaborado uma análise de uma extensa bateria de dados, especialmente acerca da economia brasileira neste período.

Isto posto, tem-se que, além desta introdução, o trabalho apresenta a seguinte estrutura: na primeira seção é elaborada uma descrição das políticas neoliberais implementadas nos anos de 1990 pelos países latino-americanos e analisa-se as principais consequências que a implantação das políticas supramencionadas trouxe para os países da América Latina. A segunda seção, por sua vez, está dividida em três partes e demonstra como a implementação das políticas neoliberais impactaram financeiramente, produtivamente e mudaram o papel do Estado no caso brasileiro. Por último, as considerações finais encerram o estudo.

2. AS POLÍTICAS NEOLIBERAIS DOS ANOS DE 1990 NA AMÉRICA LATINA

A década de 1980 foi considerada desastrosa para as principais economias latino-americanas, principalmente do ponto de vista econômico. Brasil, México, Argentina, Chile e demais países sofreram fortemente com o que ficou conhecido como “grande crise da dívida externa dos anos 1980”. Devido a este fato, muitos apontam que, para esses países, os anos 1980 foram considerados a “década perdida” (BELLUZZO, 2006; BIELSCHOWSKY, 2013).

No Brasil, por exemplo, boa parte dos empréstimos feitos pelo regime militar para a implantação do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND-II) foi obtida por meio de taxa de juros flutuante e prazos relativamente curtos. Em 1979 ocorreu o chamado “choque Volcker”, que mudaria exponencialmente a amortização e rolagem da dívida. Paul Volcker, presidente do Banco Central norte-americano, ordenou uma abrupta elevação nas taxas de juros, saindo da média de 12,88% para 20,18% ao ano. Esse feito provocou alterações até mesmo na *Libor* londrina, que teve um salto de 12,27% para 18,03% ao ano. Com isso, a dívida externa brasileira, assim como as das demais economias latino-americanas, aumentou de maneira substancial, o que, somado ao segundo choque do petróleo, provocou um período marcado pela hiperinflação e dificuldades de ajuste externo (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 170).

Devido a isso, nos anos de 1980 as economias latino-americanas levaram a alcunha de “países endividados”. O excesso de gastos devido às políticas estatais direcionadas ao desenvolvimento econômico, a baixa liquidez internacional em conjunto com o forte endividamento caracterizava a América Latina como uma região “sem controle nos gastos”. A partir disso, buscando a estabilidade para o que parecia uma crise sem fim, os países latino-americanos foram pressionados a aceitar as propostas presentes na “cartilha do Consenso de Washington”, que fora como ficaram conhecidas as medidas político-econômicas dos anos de 1990 (CANO, 2014).

Embora idiosincrasias possam ser destacadas entre as conduções de políticas econômicas na década de 1990 pelas economias latino-americanas, dois pontos chaves comuns podem ser observados: i) as reformas neoliberais e ii) as crises de balanço de pagamentos. Em relação às mudanças nas conduções destas reformas políticas, podem-se destacar a implementação de fortes políticas de austeridade ortodoxas, dentre elas as mais relevantes foram: i) abertura comercial, ii) abertura financeira, iii) privatizações, iv) redução do crédito público, v) Eliminação dos controles de capitais e alteração do papel do Estado no que diz respeito ao desenvolvimento econômico¹ (BRESSER-PEREIRA, 1991).

Organismos multilaterais, principalmente os que estavam ligados à economia norte-americana e sediados na capital, Washington, ditavam (tal qual um mantra) que esse era o caminho para a estabilização e crescimento, caminho este que, no longo prazo, atingiria o desenvolvimento econômico. O antigo modelo de desenvolvimento econômico baseado na industrialização liderada pelo Estado era visto não apenas como obsoleto, mas também como um dos causadores do endividamento pelo qual esses países passaram nos anos 1980.

Ao organizarem e adotarem as reformas propostas supracitadas, as economias latino-americanas deixaram de ser vistas como “endividadas” e “desreguladas” e passaram a ter a alcunha de “emergentes” ou “em desenvolvimento” nos anos de 1990. É importante frisar que a partir das reformas liberais, o papel do Estado sofreu um forte ponto de inflexão, passando de promotor e provedor do desenvolvimento para um mero regulador e apaziguador de expectativas.

Segundo as novas concepções liberais, o Estado deveria promover políticas macroeconômicas estabilizadoras, com o objetivo de manter as contas fiscais saneadas em conjunto com uma política monetária que mantivesse a inflação em um baixo patamar. Deste modo, a iniciativa privada (especialmente liderado pelas empresas multinacionais) assumiria o protagonismo do crescimento e desenvolvimento econômico, ao passo que no longo prazo seria alcançado o livre funcionamento dos mercados. Aqui tem-se a concepção de que o mercado sem intervenções é, por características intrínsecas, melhor alocador de recursos que o Estado.

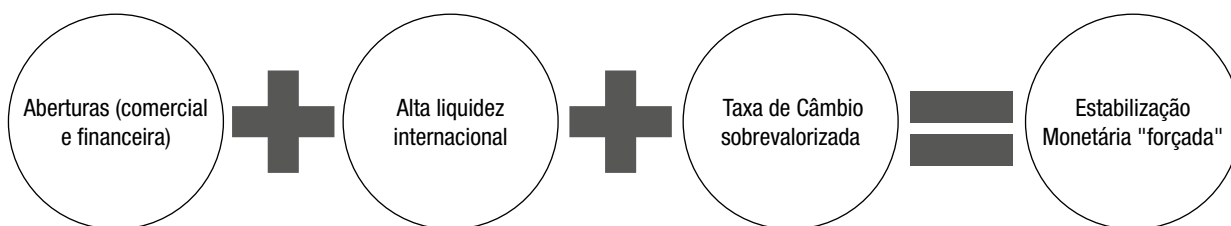
Ocampo (2004) atentou para o fato de que embora essas reformas supramencionadas tivessem sido implementadas de maneira quase unânime nas economias latino-americanas na década de 1990, a magnitude da adesão entre os países foi distinta, apontando que Brasil, México e Colômbia foram, de certa maneira, mais cautelosos, ao passo que, Argentina, Chile, Peru, Bolívia foram mais agressivos e fortemente adeptos com maior rigor nas reformas.

O cenário internacional dos anos de 1990, diferentemente da década anterior, estava marcado por uma alta liquidez de que, combinado com a abertura financeira, permitiu uma forte entrada de divisas nas economias da América Latina, auxiliando na estabilização de preços. Ou seja, devido a uma forte entrada de dólares, via conta capital e financeira, a taxa de câmbio dos países tendia à valorização. Isto posto, em conjunto com a abertura comercial que provocava uma pressão face à presença antes inexistente de diversos produtos importados, forçava a diminuição do nível de preços (PALMA, 2006).

Não obstante, hora ou outra, a maioria dos principais países latino-americanos atingiram a tão procurada “estabilidade”, a qual, por sua vez, estava quase sempre ancorada em uma taxa de câmbio muitas vezes ultra valorizada como sugere a figura 1. Contudo, este tipo de estabilização via taxa de câmbio, considerada forçada por muitos, trouxe consequências severas às nações da América Latina.

¹ Em alguns países, até mesmo o molde das políticas de seguridade social foi significativamente alterado, a exemplo do caso do Chile.

Figura 1 – Mecanismos latino-americanos dos anos de 1990 para estabilização de preços



Fonte: Elaboração própria baseado em Bresser-Pereira, (1991; 2010); Ocampo, (2004), Palma, (2006); Cano, (2014).

Palma (2006), por exemplo, chama a atenção para o fato de que ao longo da década 1990 as economias latino-americanas conseguiram alcançar uma certa estabilidade de preços após viverem uma situação de hiperinflação na década de 1980. Contudo a manutenção do nível de preços em baixo patamar era onerosa e de difícil manutenção. Isso se deve ao fato de que o artifício mais utilizado pelos países era a manutenção da taxa real de juros em um elevado patamar. Com isso, os estrangeiros demandavam os títulos dos países latino-americanos buscando a remuneração proveniente do diferencial de juros em relação às economias avançadas. Estes capitais tinham uma grande similitude, seja para quaisquer dos países periféricos ele fosse destinado: a volatilidade.

Ao analisar as economias latino-americanas, observa-se que estas viviam com sérios problemas de influxo de capitais, isto é, ao primeiro sinal de crise, ocorria uma alteração das expectativas e as divisas saíam dos países deixando para trás o alto pagamento de juros proveniente da oferta desses papéis. Com a abertura comercial feita, muitas vezes, de forma desregrada e em conjunto com a financeira, uma enxurrada de importações se apresentava latente em algumas economias, principalmente na Argentina e no México, o que provocava um forte resultado deficitário nas transações correntes. A saída encontrada era arbitrar juros reais elevados para tentar regular a balança de pagamentos via conta capital e financeira.

Coutinho (2005) enfatiza que tal combinação macroeconômica pode ser caracterizada como “maligna”, como sugere o quadro 1, no qual os países latino-americanos se encontravam na situação D no período considerado neste trabalho para manter artificialmente a estabilidade de preços:

Quadro 1 – Condições macroeconômicas

Taxa de câmbio	Taxa de juros	
	Baixa	Elevada
Subvalorizada	A: Situação “benigna”, posição externa sólida, taxas de juros com persistente viés de baixa. Um ciclo virtuoso é possível.	B: Situação “semimaligna”, mas minimizada pela posição relativamente positiva e estimulante da taxa cambial. Taxas de juros deveriam baixar.
Valorizada	C: Situação “semibenigna” se a posição externa inicial for sólida. Taxa de câmbio sobrevalorizada pode comprometer a posição. Taxas de juros podem continuar a baixar se o índice inflacionário estiver baixo.	D: Situação “maligna”. Taxas de juros elevadas sustentam a taxa de câmbio sobrevalorizada, afetando desfavoravelmente as contas externas. Também pode originar um déficit fiscal de origem financeira.

Fonte: Elaboração própria com base em Coutinho (2005, p. 433).

O cenário macroeconômico maligno pode trazer problemas, como afirma o autor, pois que “sob uma combinação maligna de taxas de juros e câmbio, a política fiscal fica seriamente comprometida pela pressão das taxas de juros sobre o próprio déficit público e pelo desgaste político decorrente de uma contenção fiscal em condições de estagnação econômica” ou mesmo de baixo ritmo de crescimento (COUTINHO, 2015, p. 433).

A situação de câmbio sobrevalorizado estimula o consumo em um primeiro momento (especialmente de importados), porque a elevação do salário mínimo real e a taxa de juros real elevada favorece as atividades financeiras em detrimento das atividades produtivas, sobretudo a manufatura, que é fortemente dependente da taxa de câmbio para obter lucratividade. Ao longo dos anos de 1990, praticamente todos os países que mantinham esse regime macroeconômico maligno sofreram com fortes crises de balanço de pagamentos em algum momento, como: México (1994), Tigres Asiáticos (1997), Rússia (1998), Brasil (1999) e Argentina (2002) (BIELSCHOWSKY, 2013).

É importante enfatizar que os investimentos direcionados às vias financeiras que entram e se contabilizam no balanço de pagamentos são extremamente mais voláteis e de mais fácil influxo que os referentes ao Investimento Direto Estrangeiro (IDE). Isto acontece no primeiro caso em razão das barreiras à saída serem praticamente inexistentes, principalmente quando esses investimentos estão alocados em um país que não pratica nenhum tipo de controle de capital através do Banco Central. Não obstante, é relevante constatar que a grande maioria dos capitais destinados a IDE que foram endereçadas as nações latino-americanas na década de 1990 estavam dispostos no formato de fusões e aquisições, o que não significava necessariamente um aumento da capacidade produtiva do país (BERTOLA; OCAMPO, 2012). Acerca disto, segundo Cassiolato e Fontaine (2015) tal relação se dá justamente pelo motivo contrário:

De qualquer forma, a tendência é inequívoca: a mudança estrutural da indústria brasileira, o **esvaziamento da estrutura produtiva** e o aumento nos déficits da balança comercial da indústria brasileira são todos fenômenos associados a um maior grau de penetração do capital estrangeiro na estrutura produtiva do País. [...] Processos já existentes foram copiados e o maquinário foi importado. A grande maioria das novas ETNs que vieram ao País apenas estabeleceram geograficamente **linhas de montagem, maquiladoras** ou se dedicaram à extração de recursos naturais. Toda a arquitetura, desenho, planejamento e desenvolvimento tecnológico permaneceu nas matrizes das ETNs (CASSIOLATO; FONTAINE, 2015, p. 255-256, grifo nosso).

Na visão dos autores, a partir da década de 1990, a estratégia brasileira para o desenvolvimento industrial ficou a cargo das empresas transnacionais, isto é, elaborou-se uma estratégia de “desenvolvimento dependente”, em que os investimentos a serem realizados ficavam a cargo das empresas transacionais (ETNs). Boa parte desses investimentos foram feitos no formato de fusões e aquisições, assim, esses investimentos acabaram por não criar novas capacidades produtivas em nível significativo. Ou seja, foi um movimento que significou muito mais em uma adaptação. Uma característica fulcral desse movimento foi o aumento da necessidade (das unidades industriais localizadas no país) de importações de insumos, o que contribuiu para o processo de desadensamento produtivo na medida em que boa parte dessas mercadorias eram produzidas no país anteriormente. Como ressaltam os autores, esta estratégia foi aparentemente falha face ao objetivo central, pois o trabalho executado foi o oposto do que fora traçado.

O desejado adensamento de cadeias produtivas não tem ocorrido e os ganhos resultantes da vinda de ETNs se limitam à criação de empregos cada vez menos numerosos e ao acesso a produtos oriundos do contexto europeu e estadunidense. Os prejuízos são difíceis de mensurar, já que as ETNs ocupam espaços que poderiam ser ocupados por novas empresas, que agora não podem mais surgir. Mas, como efeitos claros, tem-se a deterioração do orçamento fiscal, os déficits de remessas ao exterior, a forte dependência em relação aos movimentos oriundos do Norte e um comportamento passivo no que concerne ao desenvolvimento de soluções para problemas locais. As ETNs não geraram a independência da economia brasileira, ao contrário, são promotoras de uma nova forma de colonialismo (CASSIOLATO; FONTAINE, 2015, p. 257).

Como demonstra a tabela 1 elaborada por Ocampo, Bastian e Reis (2018), em termos de pobreza e desemprego, os anos de 1990 demonstram um resultado de “luzes e sombras”:

Tabela 1 – Pobreza e pobreza extrema na América Latina (1980-2005)

Anos	Pobreza	Extrema Pobreza	Desemprego
1980	40,5	18,6	-
1986	43,3	20,7	-
1990	48,4	22,6	7,5
1994	45,8	20,9	8,4
1999	43,8	18,6	11,2
2005	39,7	15,4	9,0

Fonte: Ocampo, Bastian e Reis, 2018, p. 240.

Como os autores enfatizam em seu trabalho, dois pontos positivos a partir desta tabela podem ser observados: a pobreza e a pobreza extrema diminuíram ao longo dos anos de 1990 com a implementação das políticas buscando a estabilidade de preços, haja vista que a inflação é um fenômeno monetário que afeta principalmente as camadas de menor renda da população. Pelo fato de, na grande maioria das vezes, as pessoas pertencentes a essas classes não terem condições de acesso a aplicações financeiras para evitar a perda de poder de compra da moeda do país em questão. Com níveis de preços mais estáveis, é natural que o poder de compra das classes menos favorecidas tenha crescido ao ser comparado com uma época de hiperinflação como os anos de 1980.

Todavia, é necessário ressaltar que as políticas macroeconômicas austeras praticadas durante a década de 1990 aumentaram significativamente a taxa de desemprego. Muitas unidades industriais nacionais não conseguiram competir com os novos produtos importados e encerraram suas atividades nos casos mais extremos. Doravante, algumas unidades passaram por um processo de substituição de parte da produção como peças, insumos e acessórios que outrora eram nacionais, optando a partir de então pelos importados, ou mesmo substituindo o produto final e tornando a unidade industrial uma mera importadora. Em qualquer um desses casos existe uma diminuição significativa de renda e emprego (SAMPAIO, 2015; OCAMPO; BASTIAN E REIS, 2018; COLOMBO; FELIPE E SAMPAIO, 2021). Na seção a seguir investigar-se-á esses movimentos com dados específicos à realidade brasileira.

3. ASPECTOS DAS POLÍTICAS NEOLIBERAIS NO CASO BRASILEIRO

Esta seção dar-se-á em três subseções, as quais buscarão contemplar três dos principais aspectos neoliberais adotados por ação política no Brasil dos anos 1990, são eles: os aspectos da esfera financeira, produtiva e relativos ao tamanho do Estado, os quais serão apresentados nesta ordem.

Acerca destes aspectos, importa mencionar que, segundo autores como Carneiro (2008), Morceiro (2018), Cano (2014), Oreiro (2016) e Bresser-Pereira (2018) há muita volatilidade na balança de pagamentos brasileira, no que tange ao aspecto da esfera financeira. A vista disto, cumpre observar outro processo, no qual tem início nos anos de 1980 e continuou em ritmo acelerado na década de 1990, a desindustrialização, isto é, a esfera produtiva (TREGENA, 2009).

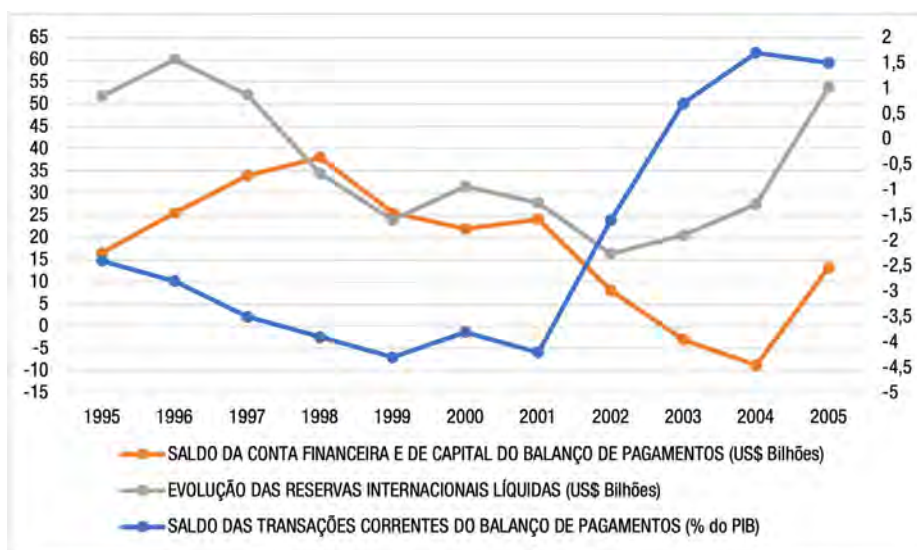
Sobre o tamanho do estado, os anos 1990 foram determinantes para a diminuição deste, isto porque “em 1996, bateu-se o recorde de receitas anuais com a venda de estatais no Brasil; em 1997, os resultados da privatização superaram a soma de todos os anos anteriores; em 1998, novos recordes foram batidos” (PINHEIRO, 1999, p.149). Nesses três anos, importantes setores da economia brasileira, como transportes, telecomunicações e eletricidade foram parciais ou inteiramente transferidos para a iniciativa privada muito por recomendação da cartilha do Consenso de Washington, como ver-se-á a seguir.

3.1. Aspectos da esfera financeira

O gráfico 1 retrata de forma didática quais os problemas que os países da América Latina² encontravam nas diversas tentativas de estabilizar suas respectivas balanças de pagamentos ao longo da década de 1990, no entanto, os dados observados retratam a realidade brasileira:

² Embora sejam dificuldades observadas por basicamente todas as principais economias latino-americanas os dados se restringem ao Brasil.

Gráfico 1 – Saldo de transações correntes, conta capital e financeira e evolução de reservas internacionais do Brasil (1995-2005)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Gomes e Cruz (2021, p. 46-57-60)

Conforme pode-se observar neste gráfico 1, as transações correntes como proporção do PIB (linha azul) são negativas em todos os de 1995 até 1999, resultado tradicional encontrado nos países que adotaram as reformas neoliberais. O destaque fica por conta de que quanto mais perto da crise cambial que culminou em 1999 o resultado se tornava cada vez mais negativo. Para estancar esse vazamento das transações correntes, uma dupla manobra era elaborada exatamente no mesmo período. De um lado, arbitravam-se juros reais elevados para a entrada de divisas via conta capital e financeira (linha laranja), a conta capital e financeira aumentou o seu montante líquido de dólares até 1998, porém, não resiste a crise de 1999 e tem um forte decréscimo, o que indica a elevada magnitude da dificuldade de impedir o influxo de capitais frente uma crise nas expectativas dos agentes. Cano (2014) explica este movimento ao denotar que:

A implantação das reformas neoliberais, no mundo subdesenvolvido, deu-se um pouco mais tarde, entre fins dos anos 1980 e início dos 1990. Com essas reformas, vieram também as políticas de estabilização lastradas naquelas mesmas políticas, na valorização cambial e no pesado ônus fiscal decorrente dos elevados juros sobre o débito externo e interno desses países. As políticas de estabilização foram vitoriosas, graças a uma elevada valorização cambial, e o câmbio barato, amparado por um financiamento externo agora abundante e por juros elevadíssimos [...] A enxurrada de importações nos custou déficits em transações correntes [...] O Estado foi transformado em tesoureiro do sistema financeiro, “administrando” recursos públicos anuais para o pagamento dos juros, que chegaram a perfazer cerca de 8% do PIB (CANO, 2014, p. 150-151, grifo nosso).

Por outro lado, também se observa um processo de queima de reservas internacionais de 1995 até a crise de 1999, período em que há uma tentativa quase que desesperada de manter um câmbio sobrevalorizado. Em 1999, o montante de reservas internacionais apresentou-se em pouco menos de 40% do valor que o Banco Central detinha em 1996. Isso é enfatizado por Margarido:

Depois da crise dos países do sudeste asiático em 1997, da Rússia em 1998, a “bola da vez” passou a ser o Brasil. Ainda, em 1998, o país sofreu um forte ataque especulativo contra o real, o que obrigou o Banco Central a queimar reservas cambiais para tentar manter a taxa de câmbio, dado que o fluxo de recursos financeiros internacionais havia minguado em função da própria crise internacional. Em dezembro de 1998, o Banco Central, já no limite de suas reservas, anunciou sua retirada do mercado cambial, ou seja, o regime de câmbio fixo foi abandonado e adotou-se um regime de câmbio flutuante (MARGARIDO, 2001, p. 58, grifo nosso).

Como também apontam Ocampo, Bastian e Reis (2018):

Durante a década de 1990, a estabilidade macroeconômica voltou, mas as taxas de crescimento permaneceram modestas em geral. Além disso, alguns importantes países latino-americanos experimentaram graves dificuldades no balanço de pagamentos após a crise que eclodiu no leste da Ásia em 1997. (OCAMPO, BASTIAN, REIS, 2018, p. 233, tradução nossa, grifo nosso).

Este fora um período de extrema dificuldade para manter a paridade cambial, dado a volatilidade dos recursos que se apresentavam na conta capital e financeira e o forte déficit em conta corrente. Não é um devaneio dizer que os investimentos direcionados a conta capital e financeira quase que “desaparecem” ao primeiro sinal de crise, afinal com abertura financeira ficava facilitada tanto a entrada quanto a saída destes capitais, ou seja, baixas barreiras tanto a entrada quanto a saída.

3.2. Aspectos da esfera produtiva

No que toca à esfera produtiva, um tradicional indicador encontrado na literatura referente à desindustrialização é a diminuição da participação da indústria de transformação no valor adicionado no PIB, ou seja, a porcentagem do PIB — de um determinado país — advindo da indústria de transformação é decrescente ao longo do tempo. Acerca disto, através do gráfico 2 observa-se que na década de 1990 o valor do PIB brasileiro originado na indústria de transformação cai significativamente, atingindo o valor mínimo de 13,8% em 1998, ao passo que este indicador se apresentava próximo à casa dos 17% em 1995, uma queda que não pode ser desconsiderada pois, segundo Carneiro (2008), Morceiro (2018), Cano (2014), Oreiro (2016) e Bresser-Pereira (2018), esta possui uma forte correlação com as medidas liberais implementadas durante a década de 1990. Todavia, não é prudente deixar de notar que a participação do valor adicionado da indústria de transformação no PIB foi um fenômeno global com algumas exceções (caso da China). No caso brasileiro, no entanto, ressalta-se que esse movimento é relativamente emblemático dado o montante de sua diminuição em um curto período de tempo.³

Em linha similar de raciocínio a de Ocampo, Bastian e Reis (2018), o autor Sampaio (2015) apresenta o conceito de desindustrialização relativa que está diretamente ligado à diminuição de emprego e renda gerados no Brasil, também fruto das políticas neoliberais. Ainda segundo Sampaio (2015), é possível classificar a desindustrialização ao menos da seguinte forma, Desindustrialização relativa por:

- i) *redução do conteúdo nacional e substituição pelo importado*: parte dos insumos da indústria de transformação que outrora era de origem nacional perde espaço para os produtos importados, provocando uma ruptura nos elos dentro das cadeias produtivas nacionais;
- ii) *substituição do produto final nacional pelo importado*: o produto final não é sequer montado no país. Este é obtido em sua forma finalizada diretamente pelas importações. Assim, toda a produção de um determinado bem fica delegada à indústria de outros países, de modo que a indústria nacional se ocupa, de forma quase que única e exclusivamente, das vendas.

Gráfico 2 – Participação da indústria de transformação no PIB

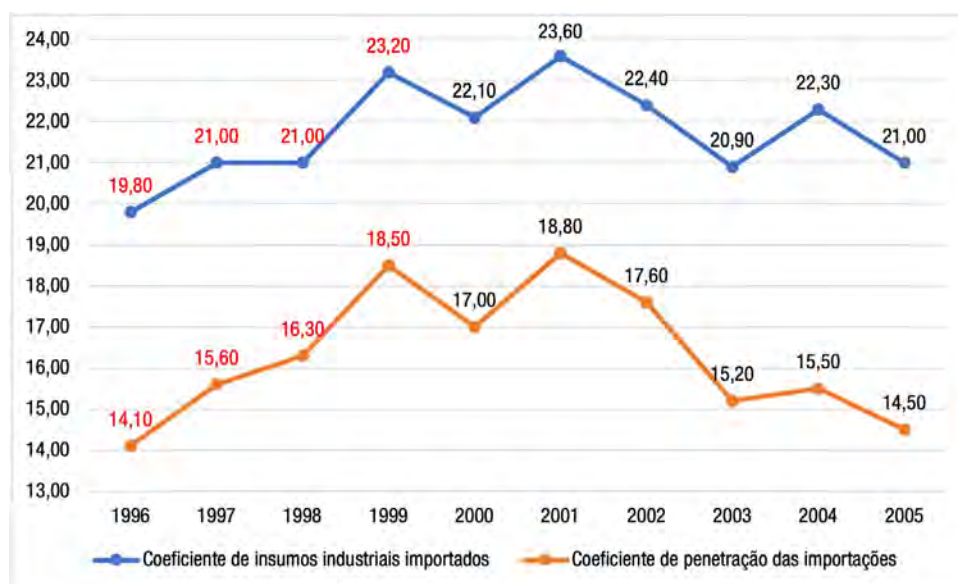


Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Gomes e Cruz (2021, p. 40)

³ Neste mesmo período ocorreram uma série de ondas de terceirizações e muitas atividades e empregos que antes formavam parte de empresas industriais, como departamentos contábeis, jurídicos, de publicidade, limpeza etc., agora são atividades terceirizadas fornecidas por empresas independentes que ficam contabilizadas no PIB como serviços. Esse processo, em si, não pode ser caracterizado como um processo de desindustrialização.

Dois indicadores que podem ser utilizados como *proxy* de indícios da presença destes dois fenômenos são, respectivamente, o coeficiente de insumos industriais importados e o coeficiente de penetração de importações, ambos referente à indústria de transformação⁴. Como pode-se observar no gráfico 3, ambos os indicadores apresentam trajetória de alta, especialmente o de penetração de importações que se elevou de 14,10% em 1996 para 18,5%, isto é, um aumento de 4,4 pontos percentuais. Da mesma maneira, atenta-se para a elevação do indicador de coeficiente de insumos industriais importados que salta de 19,80% em 1996 para 23,20% em 1999, ou seja, o mesmo aumento de 4,4 pontos percentuais. Este resultado demonstra o aumento das necessidades da importação de peças, insumos e acessórios para a elaboração dos produtos industriais finais, ou mesmo a importação já do produto finalizado. Isso representa um enfraquecimento e perda de soberania da manufatura nacional no período supracitado, o que pode apontar uma diminuição de renda e empregos gerados na indústria de transformação nacional.

Gráfico 3 – Coeficientes de insumos industriais importados e penetração de importações da indústria de transformação (preços correntes)



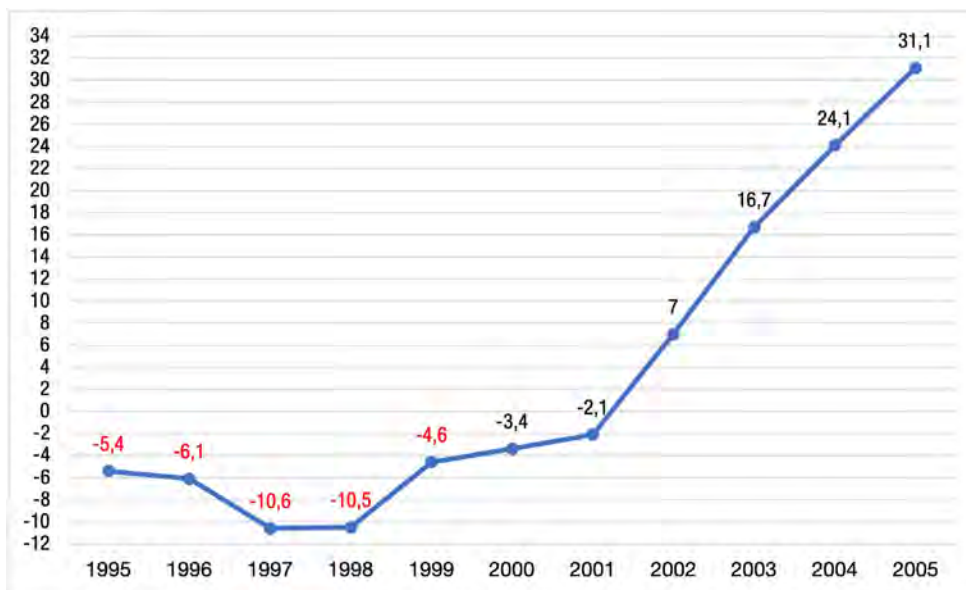
Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da CNI.

Deve-se lembrar que a indústria de transformação, se em elevado nível de produtividade e competitividade, é uma potencial produtora de divisas. No entanto, não é o que aconteceu no Brasil no período em questão. Ademais, também pode-se intuir que o vazamento de parte da demanda industrial para o exterior impactou a balança comercial de produtos manufaturados, ao passo que, no mesmo período em que se observou uma elevação da necessidade de importação de produtos intermediários e finalizados, a balança comercial aprofundou fortemente os seus resultados negativos. Entre 1995 e 1998, nota-se que o déficit passa de US\$ 5,4 bilhões para US\$ 10,5 bilhões, ou seja, o déficit praticamente dobra de magnitude, como pode ser observado no gráfico 4.

Este aumento de importações, Cano (2014) chamou de avalanche. Segundo ele, este movimento deu-se graças ao dólar barato e à abertura comercial mal negociada, o que debilitou elos de várias cadeias produtivas, eliminando empresas e linhas produtivas de várias empresas. Além disto, cumpre dizer que tal fenômeno é altamente inibidor do investimento normal e daquele típico inovador ou mesmo o que complementa cadeias produtivas. Nas palavras do autor, “há de se entender que eliminar uma empresa é relativamente fácil, em tais circunstâncias. Destruir uma liderança industrial nacional, um empresário industrial dinâmico, como ocorreu com vários, também é fácil. O difícil é criar ou tentar recriar tais empresas e respectivas lideranças” (CANO, 2014, p. 27).

⁴ Ambos os indicadores foram obtidos na base de dados disponibilizada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI). A metodologia dos cálculos pode ser observada no Apêndice A deste trabalho.

Gráfico 4 – SALDO DA BALANÇA COMERCIAL DE PRODUTOS INDUSTRIAIS (US\$ Bilhões)



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados de Gomes e Cruz (2021, p. 31)

Tais resultados são encontrados dadas as características intrínsecas das reformas neoliberais, fazendo com que a indústria de transformação tivesse que adotar uma estratégia defensiva procurando insumos e produtos intermediários importados para manter sua margem de lucratividade. Como resume a figura 2:

Figura 2 – Esquema da Mudança de Conduta da Indústria Brasileira

Abertura comercial Abrupta +
variáveis (macro) desajustadas

Resposta Defensiva
da Indústria Nacional

Delegação de parte da produção
manufatureira ao exterior

Fonte: Colombo, (2017, p. 85), modificado.

Por último, cumpre mencionar que Bresser-Pereira (2018) aponta que as medidas neoliberais de estabilização dos preços via uma taxa de câmbio sobrevalorizada artificialmente são na verdade uma espécie de “populismo cambial”, as quais no longo prazo acabam causando crises de balanço de pagamento e desindustrialização. O autor ainda aponta que a medida é de certa forma “eleitoreira” porque, ao manter a taxa de câmbio sobrevalorizada, se maximiza (artificialmente) o consumo aumentando o salário-mínimo real. Todavia, tal medida acaba sendo prejudicial na busca do desenvolvimento e crescimento econômico, principalmente em economias de renda média como as latino-americanas, dentre elas, o Brasil.⁵

Vale dizer, porém, que, por outro lado, manter as taxas de juros baixas e as taxas de câmbio desvalorizadas, ambos artificialmente, não leva, necessariamente, ao processo de reindustrialização, também como pôde ser observado na Argentina, no período Kirschnerista e no Brasil, principalmente entre os anos 2010 e 2014. Isso se explica pelo fato de que o processo de retomada da indústria deriva de um processo e de um arranjo mais complexo do que simplesmente a manutenção quase arbitrária dos juros e do câmbio em patamares específicos. No caso brasileiro, por exemplo, essa tentativa resultou em patamares mais elevados de inflação. Isto porque: (a) o superávit primário estrutural do governo central caiu de +1,8% em 2005 para -0,4% em 2010 e -2,4% em 2014, o que mostra um severo impulso fiscal para o crescimento da economia (IFI, 2023); (b) neste mesmo período, o hiato do produto é positivo, o que mostra que a economia está funcionando muito próximo ou acima do seu PIB potencial, ou seja, a plena carga (IFI, 2023); (c) a taxa de desemprego é decrescente até 2014 e há um

⁵ Mesmo não se apresentando como escopo deste trabalho, é importante ressaltar-se apenas na forma de lembrete, que no início dos anos 2000 na Argentina e mais tarde nos anos 2010 no Brasil ocorreram tentativas de adoção de taxas de juros reais mais baixas e câmbios mais desvalorizados, no entanto, essas adoções não colocaram os países na retomada do desenvolvimento industrial.

aumento da renda do trabalho (IBGE, 2015); (d) se há pressão de demanda – pela atividade acima do seu potencial, queda do desemprego e aumento da renda – é notório observar-se uma elevação da inflação que, de fato, sobe desde 2006 até alcançar 10,67% em 2015; (e) evidentemente, essa dinâmica reduz o retorno dos investimentos das empresas. Segundo o IEDI (2016), a lucratividade – margem operacional das empresas industriais (excluindo Petrobras e Vale) - perdeu 5,8 p.p. entre 2010 e 2015, passando de 13,4% em 2010 para 7,6% em 2015. A combinação desses fatores deixa claro que apenas a manutenção de juros baixos e câmbio desvalorizado – embora sejam importantes – não é suficiente para dinamizar o investimento industrial e a retomada do protagonismo da indústria no Brasil.

3.3. Aspectos relativos ao tamanho do Estado

Como já enfatizado anteriormente, outro ponto importante que compunham as políticas neoliberais era a diminuição do tamanho do Estado através das privatizações. No Brasil, criou-se até um mecanismo específico para isso, pela lei 8.031 de 12 de abril de 1990, o Plano Nacional de Desestatização (PND) foi elaborado com normas rígidas como forma de dar transparência ao processo⁶. Este foi lançado como sendo parte essencial de reformas estruturais idealizadas pelo Plano Collor. O objetivo desse programa era, conforme descrito na publicação do BNDES de setembro de 1991 (p. 7), “reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público”.

De um modo geral, apesar das alterações institucionais, as diretrizes básicas do programa, ditadas pelo PND, permaneceram praticamente inalteradas durante toda a década de 1990. Na prática, isto quer dizer que ao longo do processo de privatização as características básicas permaneceram inalteradas, mantendo as seguintes opções: organizar as vendas privilegiando a receita obtida; a percepção de que o Estado não deveria atuar no setor produtivo, mas somente na regulação de certos setores; a crença na capacidade do mercado ajustar a estrutura de propriedade de cada setor da melhor forma possível; promover a aproximação entre setor financeiro e produtivo, como forma de fomentar a estrutura de crédito de longo prazo, sobretudo o mercado acionário. Para esse fim, utilizaram-se os fundos de previdência dos empregados do setor público e os títulos acumulados contra o governo durante a década de 1980. Inicialmente estes foram utilizados como forma de amenizar as críticas ao caráter excludente do processo de privatização, mas, posteriormente, já contavam com a adesão voluntária de pelo menos uma central sindical (ROCHA, 2013).

O quadro 2 a seguir apresenta de maneira sintetizada o histórico de privatizações ocorrida no período compreendido entre as décadas de 1980 e 1990. Neste apanhado geral busca-se trazer em números a magnitude deste processo ao longo dos anos, ao passo que os anos de 1995 e 1996 apresentaram uma grande monta de capital adquirida por meio do PND.

Quadro 2 – Histórico das Privatizações entre as décadas de 1980-1990 no Brasil

Período	Histórico	Arrecadação
Década de 80	Foram privatizadas 38 empresas de pequeno porte. O principal objetivo era evitar que o governo ampliasse ainda mais sua presença no setor produtivo, e não o de gerar receitas para o Tesouro.	US\$ 780 milhões
1990/992	Desestatização de 18 empresas nos setores de siderurgia, fertilizantes e petroquímica.	US\$ 4 bilhões
1993 / 1994	Desestatização de 15 empresas. Foram realizadas mudanças na legislação como a eliminação da discriminação contra investidores estrangeiros, permitindo sua participação em até 100% do capital votante das empresas a serem alienadas.	US\$ 4,5 bilhões
1995 / 1996	A agenda inclui os setores de eletricidade e concessões na área de transporte e telecomunicações; início do processo de desestatização de empresas estaduais, a cargo dos respectivos estados, ao qual o Governo Federal dá suporte.	US\$ 5,1 bilhões

Continua...

⁶ O PND foi regulamentado pelos seguintes meios: medida provisória nº 155, de 15 de março de 1990 que trata de um texto legal de caráter provisório que institui o programa; Lei nº 8031 de 12 de abril de 1990, baseada na medida provisória, que estabeleceu normas e procedimento para o PND; Decreto-lei nº 99.463, de 16 de agosto de 1990 que regulamentou a lei nº 8031; Decreto-lei nº 99.464, de 16 de agosto de 1990, que designou o BNDES como o administrador do Fundo de Privatização, encarregado de prover apoio financeiro e administrativo. Além disso, apresentava a lista de 10 empresas e 18 do PND; três outros decretos - que incluíram mais empresas no PND; Decreto 724 de 19/01/93 que apresentou as modificações na regulamentação da lei nº 8.031 de 12/04/90 (BRAGA, 1996, p. 108-109).

Quadro 2 – Continuação

Período	Histórico	Arrecadação
1997	Venda de 12 holdings, criadas a partir da cisão do Sistema Telebrás; no setor elétrico foi realizada a venda das Centrais Elétricas Geradoras do Sul S/A – GERASUL;	US\$ 4 bilhões.
1998	Foram também realizados quatro leilões, no âmbito do Decreto 1.068; privatizou-se a Malha Paulista.	Telecomunicações - R\$ 22.057 milhões; Setor elétrico - US\$ 800,4 milhões; Ferrovia - US\$ 205,73 milhões Leilões - US\$ 420 milhões.
1999	Venda das concessões para exploração de quatro áreas de telefonia fixa; venda da Datamec S.A - Sistemas e Processamento de Dados; O Porto de Salvador (CODEBA).	Venda de 4 áreas de telefonia fixa - US\$ 128 milhões Datamec S.A - Sistemas e Processamento de Dados - US\$ 47,29 milhões. O porto de Salvador - US\$ 21 milhões.

Fonte: BNDES. Elaboração de Henrique (2015, p. 127-129).

Todavia, apesar das diversas distorções do processo de privatização brasileiro entende-se que, se não fosse o excesso de corporativismo do capital privado junto ao Estado, este movimento poderia ter engendrado uma nova dinâmica desenvolvimentista à economia brasileira. Não obstante, a forma pela qual se conduziu a desestatização da economia acabou, por força dos *lobbys* e do clientelismo, se transformando num novo processo de centralização de riquezas em prol da iniciativa privada, mas desta vez via apropriação do patrimônio público⁷.

Desta forma, é descabido supor que as orientações desestatizantes visaram modernizações na agenda estatal nacional. Nas palavras de autores como Araújo (1997, p.8), isto é uma “fantasia neoliberal”. Assim como considerar que os procedimentos adotados no início dos anos 1980 na Inglaterra e Estados Unidos buscaram refletir padrões mais eficientes e eficazes de produção e distribuição da produção, sob a égide dos fundamentos das leis do mercado, é uma “demagogia institucional”. Os escândalos de corrupção e servilismo apontam que as privatizações ocorridas não expressavam um procedimento “puramente capitalista”.

A vista disto, compreende-se que as privatizações têm um para que e por que distintos da justificativa que fora utilizada para a sua implementação. Sua finalidade real não se constitui num processo que vem minorar as deficiências via um projeto de desenvolvimento econômico, pois que se apresenta mais como um conjunto de medidas que não fazem parte de um projeto nacional. Assim, ao olhar para os resultados consolidados deste momento da história nacional, fica a impressão de que o processo de privatizações poderia ter sido útil para corrigir as distorções da intervenção do Estado na economia brasileira, contudo acabou por assegurar o enriquecimento privado em detrimento da maior parcela da população do país.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A década de 1990 ficou marcada por uma série de alterações nas conduções de políticas econômicas e mesmo institucionais nos países da América Latina. Com uma pressão exercida “de fora para dentro”, hora ou outra, todas as principais economias realizaram as reformas liberalizantes presentes e descritas como ideias no Consenso de Washington. Assim, embora todas as principais economias tenham obtido relativo êxito na “estabilização monetária” neste período, o próprio instrumental utilizado para alcançar tal façanha foi promotor de instabilidade no médio prazo, provocando consequências negativas das mais distintas, como as crises cambiais, desindustrialização e aumento de desemprego.

O caso brasileiro, embora apresente peculiaridades provenientes do seu próprio contexto nacional, não apresentou direção distinta a esse, tal como fora demonstrado ao longo do presente trabalho. Em 1999 o país passou por uma forte

⁷ Antes a burguesia brasileira era auxiliada em sua acumulação através da apropriação das rendas estatais. No presente momento, com um Estado endividado, com as estatais perdendo o rumo da concorrência internacional, descobriram o mais novo processo de enriquecimento capitalista: a apropriação do patrimônio público (ARAÚJO, 1997, p. 93).

crise cambial devido a um forte influxo de divisas, e a indústria de transformação se enfraqueceu, apresentando sinais do aumento da necessidade de importações de insumos, peças e acessórios ou mesmo do produto industrializado para continuar suas atividades, o que por consequência acabou afetando, renda, emprego, transações correntes e a sua participação do PIB.

Um fato que pode ser ressaltado é que embora alguns países latino-americanos tenham atingido certo grau de industrialização, este foi um processo inacabado e dependente. Ou seja, suas respectivas indústrias de transformação eram fortemente dependentes da importação de bens de capital proveniente de países desenvolvidos, isto é, foi uma “industrialização truncada”. A tentativa de se construir uma exceção se deu no Brasil que com os vastos investimentos provenientes do segundo PND conseguiu integrar, ainda que parcialmente, a produção deste segmento. Com isso em mente, pode-se ressaltar que, guardadas as devidas proporções, países com indústrias de transformação mais desenvolvidas como Brasil, México e Argentina sentiram mais fortemente os malefícios das políticas liberalizantes e as poucas benesses que delas derivaram. Isso se explica porque a manufatura, por características intrínsecas, necessita de um alinhamento claro entre os estímulos industriais e a condução da política macroeconômica. Já países que nunca conseguiram construir uma indústria de transformação pujante como foi o caso de Peru, Chile, Uruguai ou Paraguai se sentiram mais acomodados e viram resultados mais satisfatórios na guinada neoliberal dos anos 1990. O Brasil que foi a nação no qual a indústria de transformação avançou de forma mais proeminente dentro do contexto latino-americano no período desenvolvimentista, sentiu que “o milagre neoliberal” trouxe consigo o enfraquecimento deste setor que é tão importante para o desenvolvimento econômico no longo prazo (FAJNZYLBBER, 1983; 1989; BIELSCHOWSKY; 2000).

Ademais, as privatizações que prometiam modernizar as estruturas produtivas nacionais e levar o mercado a alocar os recursos de forma eficiente, não trouxeram grandes benesses e as divisas obtidas foram destinadas ao oneroso pagamento das altas taxas de juros reais praticados pelos países ao longo da década.

Outrossim, ainda que os anos de 1980 tenham ficado conhecidos como a década perdida face às diversas crises das dívidas externas dos países latino-americanos, a década seguinte também não foi nenhuma panaceia, pois que as políticas adotadas não trouxeram possibilidades para que esses países superassem a condição de subdesenvolvimento no sentido furtadiano do termo.

Em vista disso, observando os dados e os gráficos das seções aqui elencadas, notou-se que houve melhora do Brasil em grande parte dos seus resultados econômicos nos anos 2000, e o mesmo ocorreu com a América Latina como um todo. Em razão disto, autores chamaram a década dos anos 2000 de “milagrinho” (CARVALHO, 2018).

No entanto, uma análise de grande importância em relação a esse período é a elaborada por Ocampo, Bastian e Reis (2018), onde estes autores demonstram através de uma bateria de dados selecionados que de fato os anos 2000 marcaram uma melhora significativa na maioria dos indicadores sociais e econômicos para a América Latina como um todo. Todavia, o que deve de fato ser ressaltado é que se comparado com as evoluções de outras regiões o ritmo de expansão e evolução latino-americano foi mais lento.

Com isto, entende-se que, ainda que a economia global tenha passado por um período de bem-estar e expansão até a grave crise de 2008, os países da América Latina obtiveram melhorias em um ritmo largamente mais modesto que o resto do mundo. Isto posto, tal como aponta Ocampo, Bastian e Reis (2018), não é um equívoco intuir que considerar o período dos anos 2000 de “novos anos dourados” ou “milagrinho” é algo, de certa forma, exagerado.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, D. S. (1997). **A Intervenção do Estado na Economia e a Privatização no Brasil**. 1997. 132 f. Dissertação de Mestrado – Programa de pós-graduação em Economia Rural, Universidade Federal da Paraíba. Paraíba.
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES (1991). **Programa nacional de desestatização: legislação básica: 1990**. Rio de Janeiro. p. 71. Disponível em: <<http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/16960>> Acesso em: 18/03/2022
- BELLUZZO, L. G. (2006). As Transformações da Economia Capitalista no Pós-Guerra e a Origem dos Desequilíbrios Globais. In: CARNEIRO, Ricardo. **A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula**. São Paulo: Editora UNESP, p.24-41.
- BERTOLA L.; OCAMPO J. A. (2012). **The Economic Development of Latin America Since Independence (Initiative for Policy Dialogue)**. Oxford University Press.

- BIELSCHOWSKY, R. (2000). Cinquenta anos de pensamento na CEPAL – uma resenha. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: CEPAL/COFECON/Record, v.1., p. 13-68.
- BIELSCHOWSKY, R.; SILVA C. S.; VERNENGO M. J. (2013). Visão de conjunto. In: BIELSCHOWSKY, R. (coord.). **Padrões de desenvolvimento na América Latina, Ásia e Rússia**, cap. 2 (50 páginas), Brasília, CGEE.
- BRAGA, A. C. G. (1996). **Uma análise do processo de privatização brasileiro, com ênfase no setor siderúrgico**. 265 f. Dissertação de Mestrado – Administração Pública. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (2018). **Em busca do desenvolvimento perdido**. 1. ed. Rio de Janeiro, RJ: FGV Editora.
- _____ (2010). A descoberta da inflação inercial. *Revista de Economia Contemporânea*, v.14, n.1, p. 167-192.
- _____ (1991). A crise na América Latina: Consenso de Washington ou Crise Fiscal. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 21, n. 1, p. 3- 24, abril.
- CANO, W. (2014). (Des)Industrialização e (Sub)Desenvolvimento. **Cadernos do Desenvolvimento do Centro Celso Furtado**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 15, p. 139-174.
- CARNEIRO, R. (2008). Impasses do desenvolvimento brasileiro: a questão produtiva. **Textos para discussão IE/Unicamp nº 153**. Disponível em: <www.eco.unicamp.br>. Acesso em: 16/03/2022
- CARVALHO, L. (2018). **Valsa Brasileira: Do boom ao caos econômico**: São Paulo: Todavia, 1ª ed.
- CASSIOLATO, J. E.; FONTAINE, P. (2015). O papel das empresas transnacionais no sistema nacional de inovação brasileiro. In: CASSIOLATO, J. E.; PODCAMENI, M. G.; SOARES, M. C. C. **Políticas estratégicas de inovação e mudança estrutural**. 1. ed. Rio de Janeiro, RJ: Epapers. p. 233-262.
- CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE (2023). **Cepalstat – base de datos y publicaciones estadísticas**. Disponível em: <www.statistics.cepal.org> Acesso: 01/04/2023
- CNI (2016). Confederação Nacional da Indústria. **Coefficientes de Abertura Comercial (Metodologia)**. Brasília, DF: CNI. Disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/estatisticas/coeficientes-de-abertura-comercial/>. Acesso em: 13/04/2020
- COLOMBO, A. O. (2019). **DESINDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA EM PERSPECTIVA: LINHAS DE PENSAMENTO, FORMATOS E DINÂMICA SETORIAL**. 2019. Dissertação (Mestrado em Teoria Econômica) – Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória.
- COLOMBO, A. O.; FELIPE, E. S.; SAMPAIO, D. P. (2021). Desindustrialização relativa no Brasil: um balanço por intensidade tecnológica e setores da indústria de transformação no século XXI. **Revista de Economia (UFPR)**, v. 42, p. 721-765.
- COUTINHO L. G. A. (2005). Regimes macroeconômicos e estratégias de negócios: uma política industrial alternativa para o Brasil no século XXI. In: LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E.; ARROIO, A. **Conhecimento, sistemas de inovação e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ; Contraponto.
- FAJNZYLBER, F. (1990) Transformação Produtiva com Equidade: a tarefa prioritária do desenvolvimento na América Latina e do Caribe. In: BIELSCHOWSKY (Org.) **Cinquenta anos de pensamento da CEPAL**, Rio de Janeiro: Record/CEPAL, 2000.
- _____ (1989). Industrialización en América Latina: de la 'caja negra al casillero vacío'. **Cuadernos de la CEPAL**, nº 60, Santiago do Chile.
- _____ (1983). **La industrialización trunca de América Latina**. México, D.F.: Editorial Nueva Imagen.
- GOMES, G.; CRUZ, C. A. S. (2021). VINTE ANOS DE ECONOMIA BRASILEIRA, **Centro de Altos Estudos Brasil Século XXI**, Brasília-DF, jul.
- HENRIQUE, A. T. (2015). **Análise da relação entre a corrupção e a desigualdade de renda nos municípios brasileiros**. 132 f. Tese de Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal de Pernambuco, Recife.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (2015). **SIDRA Sistema IBGE de Recuperação automática – Emprego e Renda no Brasil**. Disponível em: <www.sidra.ibge.gov.br/pnad> Acesso: 01/04/2023
- IEDI – INSTITUTO DE ESTUDO PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (2016). **Carta IEDI Edição 738**. Disponível em: <www.iedi.org.br/cartas/carta-iedi-n-738.htm> Acesso: 01/07/2023
- IFI – INSTITUTO FISCAL INDEPENDENTE (2023). **Resultado Fiscal Estrutural 2023**. Disponível em: <www.12.senado.leg.br/ifi/dados> Acesso: 01/04/2023
- MARGARIDO, M. A. (2001). A questão cambial e a balança comercial no Brasil pós-Plano Real. **Informações Econômicas, SP**, v. 31, n. 11, p. 55-64.
- MORCEIRO, P. C. (2018). **A indústria brasileira no limiar do século XXI: uma análise da sua evolução estrutural, comercial e tecnológica**. 2018. 216 f. Tese (Doutorado em Economia do Desenvolvimento) – Programa de Pós-graduação em Economia, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- OCAMPO, J. A. (2004). Latin America's Growth and Equity Frustrations during Structural Reforms, **Journal of Economic Perspectives**, vol. 18, n.2, pp.67-88.
- OCAMPO, J. A.; BASTIAN, E. F.; REIS, M. (2018). The myth of the Latin American decade, **PSL Quarterly Review**, v. 71, p. 231.
- OUREIRO, J. L. **Macroeconomia do desenvolvimento: Uma perspectiva keynesiana**. 1. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2016.

- PINHEIRO, A. C. (1999). A privatização no Brasil: por quê? Até onde? Até quando? In: GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M. M. **A economia brasileira nos anos 90**. Rio de Janeiro: BNDES.
- ROCHA, M. A. M. (2013). **Grupos Econômicos e Capital Financeiro: Uma História Recente do Grande Capital Brasileiro**. 2013. 192 f. Tese de Doutorado (Teoria Econômica), Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- SAMPAIO, D. P. (2015). **Desindustrialização e estruturas produtivas regionais no Brasil**. 2015. 263 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Programa de Pós-graduação em Economia, Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

APÊNDICE A – METODOLOGIA DE CÁLCULO DO COEFICIENTE DE INSUMOS INDUSTRIAIS IMPORTADOS, E PENETRAÇÃO DE IMPORTAÇÕES

O coeficiente de insumos industriais importados (CII) mede a participação dos insumos industriais importados no total de insumos industriais adquiridos pela indústria. Quanto maior o coeficiente, maior é a utilização de insumos importados pela indústria (CNI, 2016). O coeficiente de insumos importados do setor k é definido como:

$$CII_k = \frac{IM_k}{I_k}$$

Onde:

IM_k é o valor dos insumos industriais importados pelo setor k ;

I_k é o valor total de insumos industriais utilizados pelo setor k .

O coeficiente de penetração de importações mostra a participação dos produtos importados no consumo aparente (a soma do valor da produção destinada ao mercado doméstico e das importações). Quanto maior o coeficiente de penetração, maior é a participação de importados no mercado interno (CNI, 2016). O coeficiente de penetração das importações do setor k é definido como:

$$CPI_k = \frac{M_k}{(Y_k + M_k + X_k)}$$

Onde:

M_k é o valor de importações de produtos pelo setor k ;

Y_k é o valor da produção do setor k ;

X_k é o valor das exportações do setor k ; e

$Y_k + M_k - X_k$ é o valor do consumo aparente do setor k .

POLÍTICAS PÚBLICAS, CT&I E INTEGRAÇÃO REGIONAL: O CASO DE SÃO CARLOS-SP

**Public Policies, ST&I and Regional Integration:
the case of São Carlos-SP**

LEANDRO WEXELL SEVERO | leandrosevero@uol.com.br | Gestor Público e Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente da Universidade de Araraquara (UNIARA). Secretário Municipal de Comunicação da Prefeitura Municipal de São Carlos-SP.

LUCIANO WEXELL SEVERO | oluws@hotmail.com | Professor do Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Diretor de Articulação Institucional do Ministério do Planejamento e Orçamento.

Data de Recebimento: Abril de 2023 **Data de Aceite:** Junho de 2023

Resumo: O objetivo do presente artigo é demonstrar a relevância do financiamento público no município de São Carlos-SP, que resultou na formação de um forte aparato de instituições de fomento à pesquisa, poderosas universidades consolidadas, parques tecnológicos pujantes e uma abrangente rede de *startups* e empresas privadas voltadas à inovação. Tais atributos renderam ao município as denominações de “Atenas Paulista”, “Capital do Conhecimento” e “Capital Nacional da Tecnologia”. Hoje, destacam-se o componente majoritariamente industrial dos produtos exportados pela cidade e o caráter essencialmente regional dos destinos das vendas são-carlenses. Em 2020, a América do Sul, o México e parceiros da América Central e do Caribe representaram 73% do total das exportações do município. Assim, o estudo de caso relaciona as propostas de desenvolvimento econômico do Brasil e de maior autonomia do país no Sistema Internacional, por meio do papel ativo do Estado e de políticas públicas de fomento à Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), com as vantagens proporcionadas pela maior articulação com os países vizinhos.

Palavras-chave: São Carlos-SP, América Latina, Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I)

Abstract: The purpose of this article is to demonstrate the relevance of public funding in the municipality of São Carlos-SP, which resulted in the formation of a strong apparatus of institutions to promote research, powerful consolidated universities, thriving technology parks and a comprehensive network of startups and companies innovation-oriented private companies. Such attributes earned the municipality the names of “Athens Paulista”, “Capital of Knowledge” and “National Capital of Technology”. Today, the mainly industrial component of the products exported by the city and the essentially regional character of the São Carlos sales destinations stand out. In 2020, South America, Mexico and partners from Central America and the Caribbean represented 73% of the municipality's total exports. Thus, the work presents a line of reasoning that links the proposals for economic development in Brazil and greater autonomy for the country in the International System, through the active role of the State and public policies to promote Science, Technology and Innovation (ST&I), with the advantages provided by greater articulation with neighboring countries.

Keywords: São Carlos-SP, Latin America, Science, Technology and Innovation (CT&I)

INTRODUÇÃO

A possibilidade de os países moverem-se de forma virtuosa no Sistema Internacional está bastante associada à sua própria determinação de adotar políticas voltadas para o desenvolvimento nacional e para uma melhor inserção no contexto das nações. Este trabalho resgata os argumentos em defesa do papel do Estado e do financiamento público para o desenvolvimento econômico e para a promoção da Ciência, da Tecnologia e da Inovação (CT&I).

É primordial compreender o processo de desenvolvimento econômico em perspectiva histórica. Para tanto, torna-se necessário desmistificar a ideia de que os países hoje desenvolvidos alcançaram o atual patamar por meio do livre-cambismo e dos mecanismos dos mercados autorregulados. Estados Unidos, Reino Unido, Japão, China e Rússia não construíram as suas economias com base na omissão ou ausência de seus Estados. Todos tiveram e continuam tendo o seu projeto de Nação, costurando interesses públicos e privados, a partir de ações planejadas, organizadas e executadas de forma estratégica (CHANG, 2004; REINERT, 2016; GULLO, 2021).

Entretanto, os países atualmente desenvolvidos vêm orientando, por meio da recomendação artificiosa, a adoção acrítica de políticas supostamente “ideais” e “corretas” para os países subdesenvolvidos, ou em desenvolvimento, na direção inversa do caminho que trilharam. Esse desafio de pensar sobre o desenvolvimento e a autonomia no Sistema Internacional (JAGUARIBE, 2008) se faz ainda mais necessário atualmente, quando grande parte dos países tem assumido políticas de cunho nacionalista, mercantilista e protecionista (FIORI; NOZAKI, 2023). A história econômica demonstra que são pouco viáveis as economias nacionais que assimilam acriticamente a lógica pura dos mercados ou adotam modelos e ordenamentos ditados por instituições cosmopolitas.¹

Nesse âmbito de reflexão, o município de São Carlos-SP torna-se um exemplo de caso. As políticas de Estado, tanto federal como estadual, adotadas na cidade ao longo dos últimos 50 anos, especialmente via fomento da Ciência, da Tecnologia e da Inovação (CT&I), conduziram à construção de uma robusta teia que dá suporte ao atual arranjo institucional: as presenças da Universidade de São Paulo (USP) e da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), de parques tecnológicos e de uma rede de *startups* e empresas privadas, industriais e de serviços, voltadas à inovação. A condição rendeu ao município as denominações de “Atenas Paulista”, “Capital do Conhecimento” e “Capital Nacional da Tecnologia”.

Depois de várias décadas sendo abastecida por volumosas injeções de recursos públicos, que resultaram na modernização da sua estrutura produtiva, na formação de uma cadeia industrial bastante elaborada e na consolidação de uma rede de pesquisadores e profissionais de alto nível, a cidade de São Carlos-SP se firmou como exportadora de bens industriais de alta e média-alta intensidade tecnológica. Analisando mais a fundo, com base nos dados de comércio exterior, identifica-se que os principais destinos das vendas externas são-carlenses são a América do Sul, o México, a América Central e o Caribe. Entre 2000 e 2022, essas regiões compradoras representaram, em média, 45% do total exportado pelo município. Em 2020, essa porcentagem chegou a relevantes 72,7%.

Como ponto final do trabalho, mas sem pretender esgotar o tema, o artigo busca fechar um círculo, que conecta o desenvolvimento econômico, a inserção internacional autônoma e a integração regional latino-americana (SEVERO, 2022). Ou seja, vinculam-se as propostas de desenvolvimento nacional do Brasil e de maior autonomia do país no Sistema Internacional, por meio do papel ativo do Estado e de políticas públicas de fomento à CT&I, com as vantagens proporcionadas pela maior articulação com os países vizinhos.

A América Latina, no geral, e a América do Sul, em particular, são os principais espaços de realização da economia brasileira em sua faceta mais sofisticada, a indústria. Ao longo do trabalho busca-se demonstrar como essa afirmação reflete, de forma clara, as especificidades do município de São Carlos-SP.

1. DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

Nesta primeira seção, serão apresentadas reflexões sobre o desenvolvimento econômico em perspectiva histórica, projetando as viabilidades dos países moverem-se no Sistema Internacional, a partir da própria determinação de adotar

¹ Há cerca de 190 anos, Georg Friedrich List escreveu: “Liberdade em todo globo, paz eterna, direitos de natureza, união de toda a família humana, etc., constituíam os temas favoritos dos filósofos e filantropos. A liberdade de comércio em todo o globo estava em completa harmonia com aquelas doutrinas... Esses cavalheiros, com princípios cosmopolitas nos seus lábios, planejam persuadir todas as outras potências a cederem o seu poder político, de modo a manter onipotentes as forças produtivas e políticas inglesas... O lugar comum do *laissez-faire et laissez-passer*, inventado por um mercador, pode, por conseguinte, ser sinceramente invocado apenas por esses mercadores” (HAMILTON; LIST; CAREY, 2009, p.103-104).

políticas voltadas para o desenvolvimento nacional e para uma melhor inserção no contexto das nações. É fundamental priorizar a elevação do nível de desenvolvimento da sociedade brasileira em todos os âmbitos, combinando crescimento econômico com distribuição de renda, com a melhoria das condições sociais e a ampliação dos espaços de participação política.²

Para tanto, é fundamental pensar o desenvolvimento econômico e analisar as suas possibilidades e potencialidades em um país subdesenvolvido como o Brasil. Essa necessidade se faz ainda mais presente agora, quando grande parte das economias resgatam políticas de cunho nacionalista, mercantilista e protecionista. Fiori e Nozaki (2023) alertam que “mesmo nos países distantes da guerra, o que todos têm em comum neste momento é uma preocupação cada vez maior com o problema da sua segurança, seja ela industrial, tecnológica, alimentar, energética ou sanitária”. Essa tendência já havia sido identificada no cenário da Covid-19, quando governos passaram a destinar cada vez mais recursos para pesquisa e inovação, mobilizando universidades, instituições e empresas para o enfrentamento da pandemia (DE NEGRI; KOELLER, 2020).

Nos últimos anos, destacaram-se três representantes de uma nova geração de pensadores, que dedicam especial atenção ao debate do desenvolvimento econômico em perspectiva histórica. Ha-Joon Chang (2004), Erik Reinert (2016) e Marcelo Gullo (2021) argumentam que o desenvolvimento de cada nação se deu a partir de suas características próprias. Os países desempenham caminhos e processos diferenciados de desenvolvimento, que são condicionados por inúmeras variáveis. Cada um possui a sua história, as suas riquezas naturais, a sua extensão territorial e a sua formação cultural e geografia.

Não há como pensar o desenvolvimento de uma nação sem considerar o seu passado; se foi colônia ou colonizador; se explorou a riqueza de outros países ou se foi colônia dilapidada; se participou de guerras de conquista ou se sofreu a fragmentação do seu território. Importa em qual continente um país está situado, se está geograficamente longe ou perto de nações mais ou menos desenvolvidas, se possui terras agricultáveis, rios navegáveis, desertos, montanhas, pampas úmidas ou saída para o mar.

Da mesma forma, para pensar o desenvolvimento em perspectiva, se faz necessário considerar como a população de um país se constituiu. Quais foram os povos e nacionalidades que contribuíram para sua formação cultural e as suas tradições. Estes são fatores que auxiliam ou dificultam o desenvolvimento e condicionam o processo. No entanto, o que sim define o sucesso no caminho do desenvolvimento e da emancipação nacional são as próprias decisões do caminho a trilhar e as estratégias para alcançá-lo, diante das restrições e adversidades que se apresentem.³

O estudo dos fatos históricos relacionados ao desenvolvimento de cada país é indispensável para o entendimento do estágio em que eles se encontram e quais as ações necessárias para a sua mudança de posição no cenário internacional. O papel desempenhado pelo Estado, quais as instituições consolidadas, os regimes políticos, o grau de proteção da indústria, as políticas públicas, as tarifas e as taxas de câmbio, por exemplo, revelam as estratégias de longo prazo e os processos históricos do desenvolvimento. Fiori (2015, p.109) aponta que

alguns Estados podem modificar sua posição relativa dentro do sistema, dependendo do seu território, dos seus recursos e de sua coesão social – e também da existência de uma elite política capaz de assumir as grandes pressões sociais e o aumento dos desafios e provocações externas, como sinal de amadurecimento de um país que já está preparado para sustentar uma estratégia de longo prazo, de questionamento do *status quo* internacional e de desenvolvimento com mobilidade social generalizada.

Por sua vez, de acordo com Chang (2004, p.230), “é necessário mais esforço intelectual para melhor compreender o papel das políticas e das instituições – sobretudo o destas últimas – no desenvolvimento econômico, removendo os mitos históricos e as teorias excessivamente abstratas que ofuscam muitos teóricos e estrategistas”. Há mais de quatro décadas, Barbosa Lima Sobrinho (1981, p.2) desnudou a artimanha dos países atualmente desenvolvidos:

era mais um esforço para apagar as pegadas que haviam ficado da longa marcha para a riqueza. Como se os países que a conquistaram, para disfarçar as pegadas, fossem andando de costas ou com o calcanhar para a frente, para desorientar os imitadores, com o temor de que passassem a concorrentes. O que levaria muitos países a fazerem o contrário do que deveriam fazer se quisessem também chegar à riqueza. Aumentando cada vez mais aquela defasagem entre ricos e pobres.

² O conceito de desenvolvimento econômico utilizado neste trabalho transcende a mera ideia de crescimento, alcançando uma ótica mais ampla e qualitativa. Para Furtado (2013, p.197), “a ideia de desenvolvimento, referida a um conjunto de processos sociais articulados ao qual se empresta um sentido positivo, contribui como nenhuma outra, no terceiro quartel do século XX, para reaproximar as distintas ciências sociais, compartimentadas por um século de influência positivista”.

³ Para Fiori (2015, p.37), “nenhum caso de desenvolvimento econômico nacional bem-sucedido consegue ser entendido e explicado isoladamente ou a partir de fenômenos exclusivamente endógenos”. Em todos os países estudados, o desenvolvimento econômico obedeceu a estratégias e seguiu caminhos que foram desenhados em resposta a grandes desafios sistêmicos, de natureza geopolítica. Independentemente de quais fossem as coalizões de interesses, de classe ou de governo, em todos esses países em algum momento formou-se um bloco de poder que respondeu da mesma forma a esses desafios externos, por meio de estratégias ofensivas e de políticas de fortalecimento econômico sustentadas por longos períodos”.

Quer dizer, os países atualmente desenvolvidos vêm orientando, por meio da recomendação artificiosa de políticas e modelos econômicos supostamente “ideais” para os países subdesenvolvidos, a direção inversa do caminho que trilharam. Segundo Chang (2004, p.13), os países atualmente desenvolvidos “não seriam o que são hoje se tivessem adotado as políticas e as instituições que agora recomendam às nações em desenvolvimento”. O mesmo autor buscou na obra do alemão Friedrich List a expressão “chutar a escada”, fazendo referência à Inglaterra, que, depois de fazer uso indiscriminado de políticas de promoção à indústria nascente, como subsídios à produção, concessão do direito de monopólio, acordos para a cartelização, redução das tarifas de produtos exportáveis, créditos diretos, planejamento dos investimentos e vultoso apoio financeiro à pesquisa e desenvolvimento (P&D), passou a condenar essas práticas como prejudiciais ao mercado livre. Ao crer na possibilidade de desenvolvimento econômico via liberalismo, se ignora rotundamente as experiências históricas dos países que hoje são desenvolvidos.

É possível dizer que os entendimentos sobre o papel do Estado na economia tiveram interpretações bastante distintas ao longo do tempo. Ao abordar-se o século XX, são identificadas importantes mudanças de visão, que oscilaram desde a prevalência de formas de intervencionismo até as políticas mais orientadas pelas forças de “mercado”. Depois da I Guerra Mundial, da crise de 1929 e da II Guerra Mundial houve a tendência de prevalecer uma perspectiva de intervenção estatal no processo de desenvolvimento. Os postulados fundamentais do pensamento econômico liberal, de uma “mão invisível” reguladora, foram profundamente questionados pela realidade. A partir de 1930, a visão estatal dirigista, chamada de forma muito genérica de keynesiana, passou a ser preponderante na maioria dos países. No Brasil, essa vertente foi amparada pela Comissão Econômica para a América Latina (Cepal)⁴, pelo Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB)⁵ e pelo pensamento industrialista e desenvolvimentista⁶.

Analisando o processo histórico se constata, por exemplo, que o Brasil cresceu como poucos países, entre as décadas de 1930 e 1980. O país acumulou uma taxa média de crescimento do PIB de 7% ao ano ao longo daquele período, saltando da 27ª para a 8ª economia do mundo. Por meio de políticas desenvolvimentistas, apesar das tantas contradições inerentes ao capitalismo, no geral, e ao capitalismo periférico, em particular, o Brasil foi transformado de uma economia primário-exportadora em uma economia urbano-industrial moderna, ocupando espaços no cenário mundial com criatividade e segundo seus próprios interesses (SOUZA, 2008).

No final dos anos 1970, no entanto, começou a ocorrer uma grande mudança. O forte endividamento em dólares, a crise da dívida externa dos anos 1980 e o fim da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) foram os elementos principais dessa transformação. Chang (2004, p.32) aponta que “a visão dirigista da economia seguiu dominando o cenário político do mundo desenvolvido até a década de 1970 e dos países em desenvolvimento até o início da de 1980 (bem como o do mundo comunista até o colapso final de 1989)”.

Desde o início dos anos 1990, uma torrente de ideias neoliberais se impôs. Como um eco do passado, retornaram com força os alicerces teóricos abandonados depois da II Guerra Mundial (HOBBSAWM, 1995). O arranjo proposto pelos organismos financeiros internacionais foi o “Consenso de Washington”, apresentado no *Institute for International Economics*, nos Estados Unidos. Tratava-se de um conjunto de políticas de restrição ao desenvolvimento, que promoviam um Estado mínimo, privatizações de estatais, disciplina fiscal, redução dos gastos públicos, abertura comercial e financeira, e desregulamentação das leis econômicas e trabalhistas (SOUZA, 2001).⁷

Diante da conjuntura pós-Guerra Fria e do surgimento de um mundo unipolar, a corrente de pensamento neoliberal se fez plenamente dominante. A Nova Ordem Mundial supostamente traria uma tendência à desterritorialização, com a consequente deslocalização econômica e o fim das fronteiras nacionais. Porém, na direção oposta, a globalização não representava o fim dos territórios, mas sim “um processo concomitante de destruição e construção de territórios mesclando diferentes modalidades territoriais, em múltiplas escalas e novas formas de articulação territorial” (HAESBAERT, 2006, p.32). Nasceria um mundo unipolar, de suposta paz, democracia e liberdade eternas, já sem os empecilhos das fronteiras, das bandeiras e das moedas nacionais. No entanto, foram as próprias políticas neoliberais que agravaram a situação política, social e econômica dos países e estimularam o retorno das reflexões sobre a importância crucial dos Estados nacionais

⁴ Destaca-se a corrente estruturalista da Cepal, com os trabalhos de Raúl Prebisch, Celso Furtado, Aldo Ferrer, Aníbal Pinto e Maria da Conceição Tavares.

⁵ Com as bandeiras do nacionalismo e do desenvolvimento autônomo, o ISEB funcionou entre 1955 e 1964, tendo como seus principais membros Hélio Jaguaribe, Cândido Mendes, Alberto Guerreiro Ramos, Nelson Werneck Sodré, Ignácio Rangel e Álvaro Vieira Pinto.

⁶ Sugere-se a leitura do debate pioneiro entre Mario Henrique Simonsen e Eugênio Gudin, condensada em Teixeira, Maringoni e Gentil (2010).

⁷ Para Vizontini (2010, p.02), “com o fim da Guerra Fria foram formuladas uma série de previsões triunfalistas que assinalavam o início de uma Nova Ordem Mundial, fundada na paz, prosperidade e democracia, consolidando o processo de globalização e expansão das ideias neoliberais. A ausência de adversários à superpotência restante e a consolidação de seu modo de vida vitorioso prolongar-se-iam por todo o milênio, anunciando-se o ‘fim da história’”.

para o desenvolvimento (SOUZA, 2001).⁸ No meio das crises recorda-se do aparato do Estado como refúgio, garantia e último pagador. Assim, a crise do neoliberalismo estimulou que, nos anos 2000, muitos mecanismos de planejamento e intervenção fossem retomados.

Passadas as duas primeiras décadas do século XXI, o cenário mundial sugere, para países como o Brasil, a existência de alternativas que confrontam a ideia de unipolaridade no Sistema Internacional e reafirmam as possibilidades de desenvolvimento nacional com maior autonomia. Prevalece, no quadro atual, uma tendência à multipolaridade (DESIDERÁ NETO, 2012). Como havia prenunciado Fiori (2015, p.106),

tudo indica que essas divergências tenderão a crescer mais do que diminuir, e no médio prazo, Alemanha e Japão se tornarão autônomos dos Estados Unidos. A Rússia voltará ao seu papel tradicional e a China tentará impor sua hegemonia dentro da Ásia, uma situação muito difícil de ser controlada ou administrada pelos Estados Unidos.

A análise dos dados estatísticos sobre a evolução do PIB, do comércio internacional, do fluxo de investimentos, dos arsenais militares e do peso político das nações reforça a interpretação sobre a ideia de multipolaridade, mesmo que assimétrica (MARTINS, 2013). Ao mesmo tempo, evidencia-se a existência de brechas para o desenvolvimento autônomo das nações. Jaguaribe (2008) sugere que as possibilidades de mobilidade dentro do sistema internacional são decorrentes da chamada viabilidade nacional de cada unidade de poder – os condicionantes materiais e simbólicos – e, também, dos graus de permissividade internacional em cada época determinada. Nesse ponto também é possível valer-se de argumentos teóricos e empíricos que vinculam as ideias de desenvolvimento nacional e de autonomia no Sistema Internacional com as vantagens proporcionadas ao Brasil pelo processo de integração regional (SEVERO, 2019).

Além disso, as contribuições de diversos autores revelam o entendimento de que os avanços tecnológicos aplicados às forças produtivas têm sido o fator fundamental da prosperidade e do desenvolvimento de uma nação (LIST, 1989), deduzindo-se que devem ter atenção prioritária do Estado. Depois de tantos anos de políticas neoliberais, é crescente nos países em desenvolvimento a ideia da necessidade do papel ativo do Estado na promoção da indústria nascente, na concessão de créditos diretos, no planejamento dos investimentos, na formação da economia do conhecimento e no apoio à pesquisa e desenvolvimento (MAZZUCATO, 2014).

O processo de globalização, acelerado desde os anos 1990, debilitou bastante os mercados locais e cada território reagiu de uma forma, a partir das próprias experiências políticas, econômicas e culturais. O geral condicionou o específico. Desta forma, o local pôde aproveitar novos espaços, procurando vantagens competitivas para se especializar e participar do mercado em novas bases. No entanto, de acordo com Paulillo (2003, p.328),

Os processos de reestruturação econômica não podem ser vistos simplesmente como adaptações flexíveis a problemas globais. As localidades os especificam, porque reagem de forma diferenciada e podem influenciá-los. Os padrões institucionais, normas e valores sociais próprios de cada localidade atuam como filtro dos processos que estão fora do âmbito territorial. O que pode revelar a capacidade local de estabelecer pautas de desenvolvimento econômico e social de caráter relativamente autônomo e endógeno.

No contexto de estímulo ao desenvolvimento territorial é necessário destacar a função assumida pelas políticas públicas desempenhadas por agências de fomento, universidades e centros de pesquisa. Este capital social foi determinante para o estabelecimento de novas redes sociais e para a elaboração de planos de desenvolvimento local, de forma descentralizada, de baixo para cima (*bottom-up*), aproveitando os espaços abertos pelas políticas de cunho nacional. Segundo Ortega (2008, p.32),

As políticas descentralizadas demandam uma forte ação intervencionista do governo central, não somente em função de sua capacidade superior em financiar a infra-estrutura básica de desenvolvimento local, como, também, de exercer o seu poder junto aos fortes grupos políticos locais que podem fazer valer seus poderes para uma distribuição assimétrica dos investimentos governamentais.

Além disso, o referido autor aponta a existência de um “grande desafio”:

⁸ No início dos anos 2000, Furtado (2014) resumiu a situação nacional: “Nunca estivemos tão longe do país com que sonhamos um dia”.

Combinar as duas formas de planejamento para que se detone o processo de desenvolvimento. Desde cima, com políticas estruturantes para a realidade local, e desde baixo, com projetos viáveis, elaborados de maneira participativa com base em um pacto territorial. Tudo isso, num contexto de grande complexidade de alternativas de desenvolvimento, de multiplicidade de interesse dos sujeitos locais, numa participação democrática que permita que se use o planejamento como ferramenta para organização da ação do próprio Estado (Idem).

2. SÃO CARLOS-SP COMO POLO TECNOLÓGICO

Ao longo da sua história, São Carlos-SP tem sido muito exitosa ao consolidar os vínculos entre universidades e o setor produtivo local, em uma construção coletiva de inovações tecnológicas voltadas para o mercado interno e para as exportações. O município contribui para proporcionar maior autonomia ao Brasil na resolução de problemas em áreas de alta tecnologia, nas quais o país historicamente possui desvantagens em relação aos países desenvolvidos (TORKOMIAN, 1996). Esse aspecto tecnológico tem sido fundamental para a cidade alcançar patamares superiores na pesquisa científica e em sua relação com as empresas privadas. A construção de São Carlos-SP como um polo científico e tecnológico foi intensificada pela integração interdisciplinar do ensino de Física e Química iniciada há meio século, nos anos 1970 (BELDA; FARIA, 2012, p.14).⁹

Nos anos 1980, o Instituto de Física de São Carlos (IFSC-USP) assumiu grande protagonismo na relação com as empresas locais, por sua alta produtividade científica e tecnológica e por ser um instituto que contava com a participação de acadêmicos com experiência internacional.¹⁰ Há registros sobre professores como Silvio Goulart Rosa, destacado pesquisador e fundador do ParqTec. O docente desempenhou posições de relevo na gestão pública e na formulação de políticas de ciência, tecnologia e empreendedorismo. O pioneirismo e o acúmulo de força dos cientistas da área da Física, principalmente, foi um fator determinante para estabelecer relações organizadas e duradouras com as empresas locais, em setores de alta rentabilidade, como a óptica (ANDRADE; SILVA, 2015).

Com o passar dos anos, construiu-se uma cidade com características muito peculiares no que diz respeito à inovação, que lhe renderam as denominações de “Atenas Paulista”, “Capital do Conhecimento” e por fim, “Capital Nacional da Tecnologia”, título outorgado pelo Congresso Nacional, em 2011. Este reconhecimento, nacional e internacional, é considerado pelos empreendedores como um fator muito importante para seus negócios (CRNKOVIC, 2017).

Entre 1996 e 2017, o município de São Carlos-SP se destacou como uma das 10 cidades brasileiras que mais assinaram convênios com o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações (MCTIC). À sua frente estavam somente Rio de Janeiro, São Paulo, Brasília, Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife, Florianópolis e Campinas. Os resultados são ainda mais expressivos quando considerados os convênios assinados com a União. No mesmo período foram assinados 1.323 convênios com diferentes instituições e pesquisadores de São Carlos-SP. A cidade foi a terceira em convênios assinados e a sexta em valores conveniados e efetivamente liberados.¹¹

Os montantes suportam políticas públicas, principalmente nas áreas de educação, saúde, ciência e tecnologia, trabalho, infraestrutura e meio-ambiente, desenvolvidas no município. São Carlos-SP também está entre as cidades com maior participação em desembolsos da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - Fapesp (FAPESP, 2017).

O perfil econômico da cidade apresenta um elevado grau de diversidade, com forte presença industrial e de empresas de diferentes portes e sistemas tecnológicos. Destacam-se os setores de metalurgia, máquinas e equipamentos, têxtil, eletroeletrônica, madeiras, gráficas e editoras, alimentação, construção, química, embalagens, papel e material

⁹ “Foi a existência de uma overdose de ciência durante longo período de tempo. Os departamentos de alto desempenho acadêmico, que durante algumas décadas enviaram seus pesquisadores ao exterior para estudar em centros de excelência e posteriormente formarem seus programas de pós-graduação e pesquisa, foram os responsáveis maiores por esse transbordamento de ciência da academia para a tecnologia do empreendimento industrial” (TORKOMIAN, 1996, p. 36).

¹⁰ De acordo com o depoimento do professor Milton Ferreira: “Querida que conhecimentos do Instituto de Física saíssem de lá para fora. Por exemplo, o nosso grupo de óptica era o mais ativo, todos foram meus alunos. Como fazíamos pesquisa em óptica, tínhamos necessidade de lentes, prismas e era necessário importá-los. Resolvemos fabricá-los e assim criamos a oficina de óptica, que é a melhor do hemisfério sul. Vimos que havia grande possibilidade de ter indústria óptica e no Brasil e começamos a nos motivar com essa ideia” (NOSELLA; BUFFA, 2003, p. 133).

¹¹ Disponível em: <<https://portal.datatransparencia.gov.br/convenios/convenioslistamunicipios.asp?UF=sp&CodOrgao=24000&TipoConsulta=1&Periodo=&Ordem=-2>>. Acesso em: 14/06/2023.

de escritório, couro, calçados, veículos e autopeças. Os principais polos industriais presentes são o metalomecânico, formado principalmente pelos setores de metalurgia, fabricação de motores automobilísticos, fabricação de máquinas e equipamentos e eletrodomésticos; e o de alta tecnologia, abrangendo empresas ligadas à produção de equipamentos eletroeletrônicos, equipamentos ópticos da área industrial e médica (MARTINELLI, 2014; MARIGHETTI; SPOSITO, 2011).

A cidade igualmente se destaca pelos bons indicadores, que demonstram como vem se beneficiando dos investimentos públicos. De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), São Carlos-SP tem uma população estimada de 256,9 mil habitantes, um Produto Interno Bruto (PIB) que ronda os R\$ 11,8 bilhões e um PIB per capita próximo dos R\$ 46 mil, mais de seis vezes maior do que a média brasileira. Apesar das diferentes séries históricas consideradas e da imprecisão dos números, é correto afirmar que os resultados do município são qualitativamente superiores do que as médias nacionais para a porcentagem de trabalhadores formais vinculados ao setor industrial, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Coeficiente de Gini.

No índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal, que acompanha anualmente a situação de todos os 5.568 municípios brasileiros em três áreas de atuação (emprego e renda; educação; e saúde), o município ocupou, em 2018, a 27ª colocação no Brasil e na 19ª no estado de São Paulo. A edição 2019 do *Ranking Connected Smart Cities* classificou São Carlos-SP como a 3ª cidade no recorte de Educação. Entre os indicadores utilizados estão o número de empregos formais de nível superior, bolsas CNPQ, vagas em universidades públicas, média do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), docentes com ensino superior, Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), despesas com educação, média de hora-aula diária e taxa de empregos em educação. O estudo também aponta o avanço nos indicadores são-carlenses de educação com resultados melhores que grandes cidades brasileiras.

Em outra análise, desenvolvida pelo Núcleo de Estudos das Cidades (NEC), tomando em conta o “Nível de Desenvolvimento dos municípios paulistas de maior porte”, foram consideradas 41 localidades com mais de 200 mil habitantes. São Carlos-SP teve a menor taxa de mortalidade infantil entre 2017 e 2020, o 5º lugar no parâmetro longevidade do Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), entre 2016 e 2018, o 1º lugar no quesito Educação, o 4º em Segurança e o 5º em Mobilidade.

Tais resultados refletem a importância dos investimentos públicos para o desenvolvimento econômico e social de São Carlos-SP. O atual cenário é fruto de um conjunto de ações que, ao longo de décadas, colocaram o município em uma situação privilegiada nas áreas de ciência, tecnologia e inovação. Hoje a cidade é caracterizada como uma área de potencial tecnológico intenso ao agrupar, em torno do seu tecido institucional e produtivo, grande número de empresas jovens e inovadoras. Estas utilizam novas tecnologias geradas pelas universidades e desencadeiam oportunidades de negócio em setores diversos, em um processo que se retroalimenta.

2.1. Universidades e Instituições de Ciência e Tecnologia em São Carlos-SP

Os montantes aplicados em São Carlos-SP pelos governos federal e estadual tiveram alto impacto na capacitação de recursos humanos, graças aos meios técnicos e profissionais que o município dispõe e às vantagens competitivas que se estabeleceram, em função destes próprios investimentos (BUENO; TORKOMIAN, 2014). As potencialidades locais se estabeleceram pela existência na cidade de duas das principais universidades públicas do país, a USP, fundada em 1948, atualmente com dois campi no município, e a UFSCar, fundada em 1968. Ambas oferecem capacitação profissional, gratuita, a dezenas de milhares de estudantes, em cursos de graduação e pós-graduação, nas modalidades de mestrado, doutorado e pós-doutorado. Estes centros de pesquisa permitem a concentração de mais de 20 mil alunos de graduação, 10 mil de pós-graduação, 2 mil professores e 1.500 funcionários, formando uma população universitária que impacta de maneira contundente a vida da cidade, nos aspectos econômico, social, político e cultural.

Nestas universidades estão sediadas a Agência de Inovação da UFSCar (AinUFSCar) e a Agência USP de Inovação (AUSPIN), que têm por objetivo promover a inovação, a proteção à propriedade intelectual e a transferência de tecnologia.¹² A AUSPIN, fundada em 2006, é o núcleo de inovação da USP vinculado à Pró-Reitoria de Pesquisa, sendo considerada uma rede de cooperação presente em todos os campus da USP, responsável pela gestão da política institucional de inovação da universidade.¹³ Por sua vez, a AINUFSCAR nasceu do Setor de Projetos da Fundação de Apoio Institucional ao Desenvolvimento

¹² Disponível em: <http://www.inovacao.usp.br/wp-content/uploads/sites/300/2017/07/catalogo_PDF_DIGITAL-1.pdf>. Acesso em: 14/06/2023.

¹³ A agência tem entre suas atribuições aproveitar as possibilidades geradas nas pesquisas de inovação tecnológica. A finalidade é atender às iniciativas da comunidade acadêmica no tema da Propriedade Intelectual e Convênios, além de transformar a capacitação tecnológica USP em benefícios para a sociedade e converter o empreendedorismo e a inovação em uma prática. Disponível em: <<https://www.inovacao.usp.br/saacarlos/>>. Acesso em: 14/06/2023.

Científico e Tecnológico (FAI-UFSCar). Posteriormente, em 2008, para atender à Lei de Inovação, de 2004, instituiu um Núcleo de Inovação Tecnológica (NIT) com responsabilidade sobre a gestão da política de inovação da universidade.¹⁴ Essa agência também possui atribuições para a execução, acompanhamento de pedidos de proteção e manutenção dos títulos de propriedade intelectual, assim como para a transferência, licenciamento e comercialização de tecnologia da UFSCar.¹⁵

Ainda no ensino superior, o município conta com uma universidade particular, o Centro Universitário Central Paulista (UNICEP), com cursos de graduação e pós-graduação. Essa instituição iniciou as atividades em 1972, como Faculdade de Administração de Empresas de São Carlos e, posteriormente, incluiu as Ciências Contábeis. Em 2001, já como UNICEP, passou a oferecer cursos nas áreas de Ciências Sociais, Exatas, Humanas, Biológicas e de Saúde, atendendo a mais de 5 mil alunos.¹⁶

São Carlos-SP também sedia a Embrapa, empresa pública que mantém o Centro Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento de Instrumentação Agropecuária¹⁷, criado em 1984, cujo enfoque é o desenvolvimento de instrumentação, resultante de tecnologias fundamentadas na Física, na Química, na Biologia e em diversas Engenharias, como a Eletrônica, a Mecânica e a de Materiais. Além disso, a Embrapa mantém o Centro de Pesquisa de Pecuária do Sudeste, instalado, em 1975, a partir da incorporação da Fazenda Canchim, uma estação experimental que pertencia ao Ministério da Agricultura. Naquele momento, o objetivo da Embrapa Pecuária Sudeste era aumentar a produção e a produtividade necessárias para o esforço de substituição de importações de carnes, leite e outros alimentos. Pouco a pouco, a instituição diversificou seus trabalhos e, hoje, desenvolve pesquisas em biotecnologia animal e vegetal, aspectos ambientais da pecuária, agricultura de precisão, nutrição e saúde animal, com enfoque em produtos fitoterápicos para uso em animais (FRAGALLE; TELLES, 2009).

Outra das particularidades de São Carlos-SP tem sido a participação no Programa Pesquisa Inovativa em Pequenas Empresas (PIPE), desenvolvido pela Fapesp para apoiar a pesquisa científica e tecnológica em médias e pequenas empresas no estado de São Paulo (SEVERO, 2023). O PIPE concedeu recursos não reembolsáveis, diretamente, para empresas de 168 municípios paulistas e se constituiu no maior programa de apoio a startups do Brasil. Note-se que, entre 1997 e 2023, São Carlos-SP teve 203 empresas com projetos aprovados no PIPE, superando de longe, em termos per capita, São Paulo (541 empresas), Campinas (234), São José dos Campos (123) e Ribeirão Preto (81).

A Fapesp também apoia, em São Carlos-SP, os Centros de Pesquisa, Inovação e Difusão (Cepids). Em todo o estado são 17 Centros, sendo quatro somente na “Capital da tecnologia”. Essas instituições têm como objetivo desenvolver pesquisas aplicadas, contribuindo para a inovação e transferência de tecnologia, oferecendo atividades de extensão voltadas para o ensino fundamental e médio e para a população em geral.¹⁸ Os quatro Centros de Pesquisa e Inovação sediados em São Carlos-SP são: em Biodiversidade e Fármacos (CIBFar), com sede no Campus 2 da USP; em Óptica e Fotônica (Cepof), no Campus 1 da USP; em Vidros (Cepiv), na UFSCar; e Matemática Aplicada à Indústria (CeMEAI), no Campus 1 da USP.

Seguindo a caracterização que ressalta a relevância do município como destacado receptor de investimentos públicos, em particular os relacionados com a área científica e tecnológica, ressalta-se a presença da Associação Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapii). Trata-se de uma organização social, qualificada pelo Poder Público Federal, que apoia instituições de pesquisa tecnológica fomentando a inovação na indústria brasileira.¹⁹

Segundo a página oficial da Embrapii, a unidade CCET-UFSCar em Materiais Avançados foi criada com base em centenas de projetos executados de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação, feitas por unidades da UFSCar ligadas ao Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia (CCET), em parceria com empresas. Uma das bases para esse projeto é o próprio corpo técnico de pesquisadores de excelência e a formação de recursos humanos com alta qualificação. Vale enfatizar que o curso

¹⁴ De acordo com a sua oficial, entre as atribuições dessa agência está estabelecer a política de estímulo à proteção das criações, licenciamento, inovação e outras formas de transferência de tecnologia da UFSCar, assim como definir regras e procedimentos para a avaliar a conveniência de ações destinadas à proteção e divulgação das criações desenvolvidas na universidade.

¹⁵ A agência ainda define as ações da universidade na concepção e funcionamento de redes cooperativas em inovação e as ações a serem realizadas em conjunto com os órgãos públicos e privados, visando o planejamento e o apoio à gestão de Incubadoras de Empresas e Parques Tecnológicos nos municípios de interesse da universidade.

¹⁶ Disponível em: <<https://www.unicep.edu.br/instituicao>>. Acesso em: 14/06/2023.

¹⁷ A Embrapa Instrumentação Agropecuária iniciou como Unidade de Apoio à Pesquisa e Desenvolvimento de Instrumentação Agropecuária (UAPDIA). Depois, passou a funcionar como Núcleo de Pesquisa e Desenvolvimento de Instrumentação Agropecuária (NPDIA), uma forma de reconhecimento às suas primeiras e relevantes contribuições científicas e tecnológicas. Em 1993, a unidade foi consolidada como Centro Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento em Instrumentação Agropecuária (CNPDIA) e recebeu, posteriormente, o nome fantasia de Embrapa Instrumentação Agropecuária. Atualmente reúne 30 pesquisadores doutores com formação multidisciplinar, analistas, assistentes e auxilia na formação anual de cerca de 200 estagiários e bolsistas de Pós-doutorado, Doutorado, Mestrado e Graduação.

¹⁸ Disponível em: <<https://cepid.fapesp.br/centros>>. Acesso em: 14/06/2023.

¹⁹ Disponível em: <<https://embrapii.org.br/?s=s%C3%A3o+carlos&postype=unidades>>. Acesso em: 14/06/2023.

de Engenharia de Materiais da UFSCar foi o primeiro da América Latina e seus pesquisadores atuam também em outras áreas, como Química, Física e Engenharia Química, com impacto na inovação da indústria nacional e internacional.

Ainda de acordo com o sítio da Embrapii, a unidade IFSC–USP em Biotônica e Instrumentação, criado em 2017, parte da experiência pioneira do Instituto de Física da USP e realiza projetos que resultam na formação de empresas, atendendo microempresas, empresas de pequeno porte, empresas nascentes (*startups*), e médias e grandes do setor industrial. Concluiu, até 2021, 26 projetos, tem 21 em execução e mais seis em processo de contratação.

Completando a estrutura do ensino superior vocacionada à área científica e tecnológica, o município igualmente conta com a presença do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo -IFSP-Campus São Carlos. Instituído pelo Ministério da Educação em 2007, em parceria com a UFSCar e a Prefeitura Municipal, atende aproximadamente 1.000 alunos em cursos de educação profissional e tecnológica.²⁰

Ao mesmo tempo, a Faculdade de Tecnologia (FATEC) São Carlos, vinculada ao Centro Paula Souza, iniciou as suas atividades em 2014 e oferece os cursos superiores de Tecnologia em Gestão Empresarial e em Recursos Humanos. Essa instituição tem vocação para a formação de competências para gerentes-empresendedores de pequenas empresas e desenvolve estudos aplicados aos temas: sociedade, tecnologia e inovação.²¹

Além da ampla estrutura educacional e de outras organizações híbridas, a cidade ainda conta com dois parques tecnológicos credenciados junto ao sistema paulista: a Fundação Parque Tecnológico de São Carlos (ParqTec), pioneira na implantação dessa política organizacional na América Latina, e o Parque Ecotecnológico Damha (ECOTEC), administrado pelo Instituto Inova São Carlos.

O ParqTec foi criado em 1984, por decisão do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). A entidade tem como missão promover o desenvolvimento regional. Em 1985, a entidade inaugurou o Centro Incubador de Empresas Tecnológicas (Cinet), tornando-se a incubadora pioneira na América Latina, com a instalação da Empresa Opto Eletrônica. Já em 1996, o ParqTec inaugurou o Centro Incubador de Empresas de *Software* (Softnet). Juntos, o Cinet e o Softnet foram fundamentais para a criação de mais de 200 *startups*. Atualmente a incubadora apoia 25 empresas inovadoras nas áreas de Computação, Novos Materiais, Química Fina, Óptica e Biotecnologia.²²

Em 2008, foi inaugurado, vinculado ao ParqTec, o *Science Park*, que gera atualmente mais de 350 empregos diretos, cumprindo o objetivo de atrair e fixar empresas na cidade, promovendo a formação de aglomerados de pesquisadores, cientistas empreendedores, prestadores de serviço e desenvolvedores de produtos. Além do ParqTec, há outra incubadora de empresas: o Centro de Desenvolvimento de Indústrias Nascentes (Cedim), fruto de parcerias que envolvem a Prefeitura Municipal e o governo do Estado de São Paulo, com a finalidade de transferir tecnologias das universidades para o setor produtivo (COLLARINO; TORKOMIAN, 2015).

O segundo parque é o Parque Ecotec de São Carlos, concebido pela iniciativa privada em 2008. O Ecotec Damha, administrado pelo Instituto Inova, atua como um elo na transferência de tecnologia entre o meio acadêmico e o setor privado, atendendo empresas voltadas à transformação de conhecimentos científicos e tecnológicos ligados aos setores da tecnologia da informação, de energia renovável, biotecnologia, eletrônica, instrumentação e serviços, entre outros.²³

Existem iniciativas que buscam quantificar os efeitos e as estruturas resultantes desse complexo de infraestrutura orientado à inovação. O *Report Sanca Hub*, por exemplo, realizou um mapeamento da extensão do ecossistema de empreendedorismo em São Carlos-SP. O objetivo foi facilitar a conexão entre *startups*, empresas, grupos, iniciativas, pessoas e projetos, em 2020. Dessa forma, reuniu dados e observou a existência de 191 *startups* e empresas de tecnologia, 9 polos educacionais, 28 eventos de empreendedorismo, 17 espaços de inovação e *coworkings*, 30 comunidades, ONGs e Grupos de Pesquisa e mais de 200 organizações universitárias.²⁴

²⁰ Disponível em: <<https://portais.ifsp.edu.br/scl/index.php/sobre-o-campus.html>>. Acesso em: 14/06/2023.

²¹ De acordo com o seu sítio na internet, a FATEC também realiza trabalhos acadêmicos e dissemina estudos ligados à Inovação e Tecnologia, entre os quais se destacam: Inovação Aberta, Transformação Digital, Empreendedorismo e *Startups*, Tecnologias Exponenciais, Quarta Revolução Tecnológica, Internet das Coisas e Gestão de Projetos. A instituição atende cerca de 500 alunos no município. Disponível em: <<http://fatecsaocarlos.rf.gd/historia/>>. Acesso em: 14/06/2023.

²² Disponível em: <https://parqtec.com.br/em-breve-novo-site/?avia_forced_reroute=1>. Acesso em: 14/06/2023.

²³ O Ecotec abriga o Centro de Ciência, Inovação e Tecnologia em Saúde de São Carlos (Citesc), com financiamento da Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP, empresa pública vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI). No Citesc são desenvolvidos projetos com perfil de extensão e com aplicação de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde, conectando cientistas e grandes empresas para viabilizar a produção em grande escala (ECOTEC, 2022). A instituição realiza parcerias com a Prefeitura Municipal, o Instituto de Física da USP e mais de 40 empresas. Disponível em: <<http://institutoinova.org.br/projetos/>>. Acesso em: 14/06/2023.

²⁴ Disponível em: <<https://www.reportsancahub.com.br/startups>>. Acesso em: 14/06/2023.

Toda essa rede, formada por universidades, estímulos governamentais e organizações híbridas, promove uma cultura de empreendedorismo, que se manifesta em um amplo movimento de promoção do envolvimento de graduandos em empresas juniores das universidades. O foco é o desenvolvimento de projetos nos quais são aplicadas as técnicas e os conhecimentos obtidos durante os cursos. Os recursos obtidos pelas iniciativas são integralmente reinvestidos na educação empreendedora dos estudantes.

Com amplo apoio do corpo docente, segundo dados do Núcleo UFSCar-Júnior (NUJ), essa universidade federal conta com 17 empresas no Campus São Carlos, em diversas áreas. A mais antiga, a CATI Jr., fundada em 1993, está ligada aos cursos de Ciências da Computação e Engenharia da Computação. Posteriormente, surgiram a Produção Jr., empresa de consultoria na área de Engenharia de Produção; a Physis Jr., primeira empresa júnior do curso de Engenharia Física do Brasil; a Materiais Jr., consultoria em Engenharia de Materiais; a EQ Júnior, formada por estudantes de Engenharia Química; a GAAM Jr., de Gestão e Análise Ambiental; a CSB Júnior, empresa de Biotecnologia; a Engrenar Jr., empresa de Engenharia Mecânica; a Plexus Jr, primeira empresa júnior de fisioterapia do estado de São Paulo.²⁵

Na USP, quatro empresas júnior se destacam. A EESC Jr., na área de Engenharia Civil, Ambiental, de Produção, Elétrica, Mecânica e Mecatrônica e Arquitetura, que já desenvolveu mais de 250 projetos. A ICMC Jr., nas áreas de desenvolvimento de *softwares*, *websites* e banco de dados, manutenção de servidores, criação de redes internas, instalação de sistemas e programas para segurança. A IFSC Jr. – Sintec, nas áreas de polímeros, crescimento de cristais e materiais cerâmicos, fotônica, óptica, semicondutores, física computacional, cristalografia, biofísica e ressonância magnética e nuclear. Por fim, a IQSC Jr., nas áreas de química de alimentos, ambiental e de materiais, gestão de qualidade e segurança química e prevenção de acidentes.²⁶

Todo esse aparato tem como resultado que São Carlos-SP seja a cidade com o maior número de doutores per capita da América Latina, 1 para cada 135 habitantes (PIERRO, 2016). Além disso, segundo o Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI), o município está entre os que possuem maior número de depósitos de patentes do Brasil (EWERS, 2015).

3. AS EXPORTAÇÕES INDUSTRIAIS DE SÃO CARLOS-SP

É conhecido o fato de que o Brasil participa da divisão internacional do trabalho como exportador de produtos primários, insumos básicos, bens de baixa intensidade tecnológica e outras atividades não-industriais. Essa forma de inserção no comércio internacional foi parcialmente modificada entre as décadas de 1950 e 1980, graças, sobretudo, ao processo de industrialização e ao crescimento do comércio com os países vizinhos.

Nos últimos 40 anos, no entanto, o Brasil vem passando por um processo de desindustrialização da sua estrutura produtiva e de reprimarização da sua pauta de exportações. Isso se deve, entre outros fatores, a um conjunto de decisões de política econômica orientadas à redução do papel do Estado na economia e ao estímulo da liberalização comercial e financeira (CARVALHO; KUPFER, 2007).²⁷ Desde 2000, essas tendências têm sido reforçadas pelo aumento da demanda dos mercados mais dinâmicos do Leste da Ásia, especialmente da China. Esse é o cenário que condiciona as dinâmicas produtivas e exportadoras da maioria dos 5.568 municípios brasileiros.

A economia chinesa vem se tornando a principal parceira comercial dos países desenvolvidos, da União Europeia e dos Estados Unidos, assim como da maioria das nações subdesenvolvidas, com destaque para a América do Sul, por ser uma importante compradora de matérias-primas. Ou seja, se por um lado, essa circunstância impulsiona as economias sul-americanas, por outro, acaba por inibir uma maior integração comercial e produtiva da região.

O avanço da nação asiática, via crescentes fluxos de investimento no setor primário, na infraestrutura e nas indústrias manufatureiras sul-americanas, desestimula as possibilidades de complementariedade econômica entre os países da América do Sul. Ao mesmo tempo, é importante observar o aumento da competição da indústria chinesa com o setor manufatureiro brasileiro pelos mercados consumidores regionais (SAMURIO; BARROS; SEVERO, 2019).

²⁵ Disponível em: <<https://www.ufscar.br/estudante/empresas-juniores>>. Acesso em: 14/06/2023.

²⁶ Disponível em: <<http://www.saocarlos.usp.br/servicos/empresa-junior/>>. Acesso em: 14/06/2023.

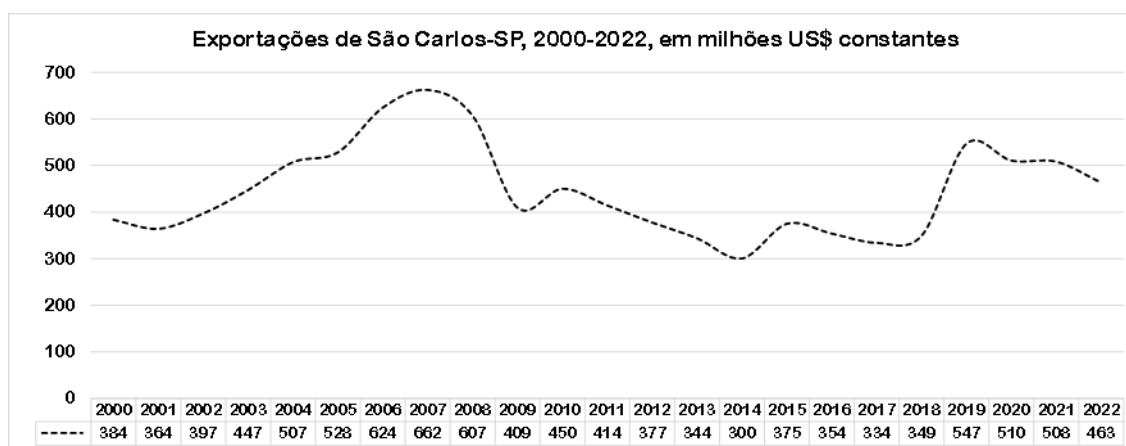
²⁷ Nas últimas décadas, o Brasil consolidou o seu papel como economia fornecedora de bens de baixo valor agregado, com a reprimarização de seu padrão exportador. Segundo o Comex Stat, em 2003, dos 10 principais produtos vendidos pelo país, nove eram primários e representavam 25,9% do total. Em 2010, os 10 principais bens comercializados pelo Brasil foram primários e atingiram 43%. Em 2022, novamente, dos 10 principais produtos brasileiros vendidos ao mundo, 10 são primários e somam 54,8% do total. Destacam-se produtos como soja, petróleo bruto, minério de ferro, milho, carne bovina, partes de frango, polpa de madeira, café em bruto, cana-de-açúcar e algodão ganharam espaço.

Carneiro (2022, p.84) apresenta uma formidável análise sobre as exportações brasileiras segundo a intensidade tecnológica. De acordo com este autor, entre 2000 e 2020, a América do Sul foi a principal demandante das exportações industriais brasileiras de alta e média-alta intensidade tecnológica.

Do total que a América do Sul importou do Brasil, em 2020, 50,3% foram de bens de alta e média alta intensidade tecnológica, 14,5% de produtos de média intensidade tecnológica, 26,6% oriundos de atividades de baixa intensidade tecnológica e, por fim, 8,7% de advindas de outras atividades não industriais... Por outro lado, mais de 70% das importações chinesas oriundas do Brasil, entre 2000 e 2020, foram de atividades não industriais brasileiras. Nos últimos anos, o quadro é ainda mais complexo. Do total comprado pelo gigante asiático, em 2020, apenas 1,1% foi de atividades industriais brasileiras de alta e média-alta intensidade tecnológica. O grosso das importações de origem brasileira realizadas por Pequim foi fortemente concentrado em atividades não industriais, totalizando 77,9%. Em 2018, o percentual das compras chinesas de produtos básicos não industriais brasileiros foi de 84,5%.

A seguir, pretende-se demonstrar como a cidade de São Carlos-SP se encaixa perfeitamente no cenário apresentado acima. Ou seja, olhando para o caso são-carlense compreende-se de maneira muito mais concreta a conexão entre as ideias de desenvolvimento nacional, de maior autonomia no Sistema Internacional e de integração da América Latina. Espera-se que dito argumento fique evidente e seja convincente depois das descrições apresentadas à continuação.

As exportações do município para o mundo apresentaram um comportamento bastante interessante nas últimas duas décadas. Em termos reais, as vendas externas cresceram mais de 20%, passando de US\$ 384 milhões em 2000 para US\$ 463 milhões em 2022, tendo como recorde os US\$ 662 milhões do ano 2007. O gráfico a seguir expõe um cenário de forte expansão entre 2000 e 2008, assim como um marcado encolhimento depois da crise de 2009 até 2018. Desde então, nos últimos quatro anos, as exportações da cidade se expandiram, alcançando o pico de US\$ 547 milhões em 2019. O valor de 2022, similar aos alcançados nos distantes 2003 e 2011, sugere que existam amplas possibilidades para a retomada das vendas para patamares muito mais elevados. Os dados utilizados foram extraídos do Comex Stat, plataforma do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio e Serviços (MDIC).



Fonte: Comex Stat (MDIC).

O montante vendido ao mundo por São Carlos-SP, superior aos US\$ 460 milhões, até poderia ser considerado relativamente baixo quando comparado aos valores alcançados por outras cidades. Nota-se que o estado de São Paulo possui 645 municípios e 435 deles exportaram em 2022. A cidade de São Carlos-SP ocupa, hoje, o 36º lugar no ranking de municípios exportadores paulistas. No entanto, o mais importante é o que vem a seguir: há questões muito relevantes a serem apontadas e analisadas ao observar-se o setor exportador são-carlense.

Primeiro, chama a atenção o componente majoritariamente industrial dos produtos da cidade destinados ao exterior. Segundo, destaca-se o caráter essencialmente regional dos destinos dos bens exportados pelo município. Em suma, São Carlos-SP faz parte daqueles casos extraordinários no Brasil, nos quais as exportações são concentradas em produtos manufaturados. Reforça o argumento do presente trabalho o fato das vendas são-carlenses serem preponderantemente destinadas à América do Sul, ao México, à América Central e ao Caribe.

Conforme argumentado nas seções anteriores, a estrutura produtiva de São Carlos-SP está alicerçada em um forte aparato de instituições de fomento à pesquisa, grandes universidades consolidadas, parques tecnológicos pujantes e uma rede de empresas voltadas à inovação. Ou seja, o município conta com um panorama muito distinto da grande maioria das cidades brasileiras, cuja pauta exportadora se limita quase que exclusivamente a oferecer ao mundo bens primários ou insu- mos de menor valor agregado. Outra grande diferença observada é que a maior parte do setor exportador nacional tem como maiores sócios os parceiros extrarregionais e os mercados dinâmicos da Ásia Pacífico.

No caso de São Carlos-SP, verifica-se que a América do Sul, o México, a América Central e o Caribe foram os destinos, entre 2000 e 2022, em média, de 45% das exportações. Em 2021, esse percentual foi de 64,4% e em 2020, chegou a 72,7%. Em 2022, foi de 58%, equivalentes a US\$ 268 milhões. Ainda que os Estados Unidos seja, isoladamente, o maior comprador de bens produzidos na cidade, com 25% do total, as economias da região têm grande importância. Sete dos dez principais países compradores de São Carlos-SP são latino-americanos, com destaque para Argentina (19,2% do total), México (9,3%), Chile (7,4%), Colômbia (6,6%) e Peru (5,4%). Esse quadro revela uma situação bastante peculiar e distingue a economia são-carlense dos padrões brasileiros. Desde 2000, a cidade já exportou para os 11 vizinhos da América do Sul e para mais 19 países da América Central e do Caribe.

3.1. São Carlos-SP: setores exportadores e a América do Sul

É clara a presença bastante concentrada de produtos de maior valor agregado nas exportações do município. Apenas seis conjuntos de capítulos do Sistema Harmonizado (SH) são responsáveis por quase 91% das vendas externas da cidade.²⁸ Ao analisar o código dos produtos vendidos por São Carlos-SP ao exterior, entre 2000 e 2022, se constata o peso especialmente elevado dos bens do SH2 84, que representaram mais de dois terços do total. Em 2022, esse conjunto superou 60,1% do total das exportações são-carlenses, equivalentes a US\$ 278,3 milhões, com uma extensa lista de 44 posições do SH4. Esse fato é muito relevante quando se comparam os cenários produtivo e exportador de São Carlos-SP com a maioria das cidades brasileiras.

São Carlos-SP: Exportação por SH2, 2022, Total e América Latina e Caribe

SH2	Descrição SH2	US\$, ₁	Part, ₂	ALC, ₃
84	Reatores nucleares, Caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos, e suas partes	278,3	60,1%	64,0%
96	Obras diversas	87,3	18,8%	25,0%
85	Máquinas, aparelhos e materiais elétricos, e suas partes; aparelhos de gravação ou reprodução de som em televisão, e suas partes e acessórios	19,1	4,1%	73,0%
73	Obras de ferro fundido, ferro ou aço	12,6	2,7%	97,0%
90	Instrumentos e aparelhos de óptica, de fotografia, de cinematografia, de medida, de controle ou de precisão; instrumentos e aparelhos médico-cirúrgicos; suas partes e acessórios	12,2	2,6%	52,0%
88	Aeronaves e aparelhamentos espaciais, e suas partes	11,6	2,5%	72,0%
	Sub-total	421,1	90,9%	57,2%
	TOTAL	463,1	100,0%	58,0%

1 Exportações em US\$

2 Participação de cada SH2 no total

3 Participação da América Latina e Caribe em cada SH2

Fonte: Comex Stat (MDIC).

²⁸ O Sistema Harmonizado (SH) de Designação e de Codificação de Mercadorias é composto por dígitos que servem para facilitar e controlar o comércio internacional. Os níveis de análise utilizados neste artigo foram o SH2 (Capítulo, dois dígitos) e o SH4 (Posição, quatro dígitos), que oferecem uma perspectiva mais geral do conjunto dos bens, por agrupações, e não possibilitam detalhar os produtos em si. Essa limitação se deve à falta de informações disponíveis no próprio sistema Comex Stat para o caso dos municípios brasileiros, ao não oferecer maior grau de detalhamento. Ou seja, não é possível chegar aos níveis do SH6 (Subposição, seis dígitos) ou SH8 (Subitem, 8 dígitos).

Entre os principais bens do referido capítulo SH2 84 vendidos pelo município estão: motores de pistão, bombas de ar ou de vácuo; compressores; exaustores (coifas aspirantes); ferramentas pneumáticas, hidráulicas ou de motor; máquinas de lavar roupa; fornos industriais ou de laboratório; turborreatores, turbo propulsores e outras turbinas a gás; leitores magnéticos ou ópticos; máquinas e aparelhos de uso agrícola, hortícola ou florestal; outros motores e máquinas motrizes; torneiras e válvulas; bombas para líquidos; refrigeradores e congeladores (*freezers*); outras máquinas e aparelhos de terraplanagem, nivelamento, raspagem, escavação, compactação, extração ou perfuração da terra; e rolamentos de esferas, de roletes ou de agulhas, entre outros. Assim, São Carlos-SP ocupa o 6º lugar entre os municípios paulistas exportadores do conjunto SH2 84, ficando atrás apenas de Piracicaba-SP, Sorocaba-SP, Indaiatuba-SP, São Bernardo do Campo-SP e Campinas-SP.

Nada menos que 64% das vendas são-carlenses de produtos do capítulo SH2 84 são destinados a 25 países da América Latina e Caribe. Ou seja, é muito significativo que quase dois terços dessas exportações tenham sido remetidos à região, em 2022. Além disso, há uma grande concentração entre três economias compradoras: Argentina (29%), México (14%) e Colômbia (7%). O caso sinaliza que os parceiros latino-americanos desempenham um papel fundamental para as vendas de bens manufaturados da cidade.

O segundo conjunto de bens mais vendidos ao exterior pela cidade de São Carlos-SP, nos últimos 22 anos, foi do capítulo SH2 96. Só em 2022 foram US\$ 87,3 milhões, concentrando cerca de 18,8% do total exportado. Trata-se, essencialmente, dos lápis. Assim, o município reafirmou a sua posição de líder do ranking brasileiro nas vendas externas desse bem, acumulando 40% do total nacional. Ou seja, São Carlos-SP exporta sozinha mais lápis que os próximos dez municípios do ranking: Louveira-SP, Manaus-AM, Esteio-RS, Sorocaba-SP, Mogi das Cruzes-SP, Pouso Alegre-MG, São Bento do Sul-SC, Piracicaba-SP, São José dos Campos-SP e São Bernardo do Campo-SP. Os maiores importadores de lápis de São Carlos-SP são os Estados Unidos, concentrando quase 65% do total. No entanto, as economias latino-americanas e caribenhas igualmente têm um peso significativo, chegando próximo dos 25%, com proeminência do Peru e da Bolívia.

O terceiro principal agrupamento de produtos exportados por São Carlos-SP é constituído por Máquinas, aparelhos e materiais elétricos e suas partes (SH2 85). Esse conjunto acumula 4,1% do total exportado pela cidade, somando US\$ 19,1 milhões em 2022, um recorde histórico. Desde 2000, em termos reais, essas vendas foram triplicadas. Os itens mais representativos desse código são os aquecedores elétricos de água; aparelhos elétricos para aquecimento de ambientes; secadores de cabelo e frisadores; Interruptores, relés, corta-circuitos, tomadas de corrente, suportes para lâmpada; Fios, cabos e outros condutores; e Transformadores elétricos e conversores elétricos.

Ainda constam na lista de bens do SH2 85 outros 20 tipos de produtos, como fornos elétricos industriais ou de laboratório; lâmpadas e tubos elétricos de incandescência; campainhas, sirenes, aparelhos de alarme para proteção contra roubo ou incêndio; circuitos integrados; aparelhos emissores (transmissores); resistências elétricas; bobinas e velas de ignição; lâmpadas, tubos e válvulas eletrônicos; microfones e altifalantes; lanternas elétricas portáteis; pilhas e baterias de pilhas elétricas.

Os países que importam esses bens são-carlenses do capítulo SH2 85 são da América do Sul, basicamente. Em 2022, a região superou 73% do total. Somados, apenas três países da região concentram mais de 50%: Chile (29%), Peru (14%) e Argentina (10%). Mais uma vez destaca-se a enorme quantidade de sócios regionais. A cidade vendeu para mais de 20 parceiros da América Latina e do Caribe.

O capítulo de obras de ferro fundido, ferro ou aço (SH2 73), igualmente chama a atenção. Em 2022, São Carlos-SP vendeu para o mundo mais de US\$ 12,6 milhões em bens desse grupo. O montante exportado cresceu mais de 30 vezes em termos reais desde 2000 e, recentemente, alcançou o seu nível mais elevado de participação nas vendas totais da cidade ao exterior, 2,7% do total. Tratam-se de bens incluídos nas posições (SH4) aquecedores, caldeiras de fornalha, fogões de cozinha, churrasqueiras, braseiras, fogareiros a gás e aquecedores de pratos; parafusos e porcas; tubos e perfis ocios; cotovelos e luvas de ferro fundido; tachas, pregos e percevejos; telas e grades metálicas; pórticos, pilares, colunas, armações, estruturas para telhados, portas e janelas de correr; cubas e recipientes semelhantes; arame farpado; esponjas e esfregões; agulhas de costura, agulhas de tricô e agulhas de croché; e alfinetes. Nesse caso, 97% das exportações foram destinadas a 12 parceiros latino-americanos e caribenhos. Os grandes compradores foram Chile, Equador, Peru e Colômbia.

Dando continuidade à análise, estão as exportações do capítulo SH2 90, que somaram US\$ 12,2 milhões e alcançaram 2,6% do total vendido pela cidade em 2022. Foram, essencialmente, Instrumentos e aparelhos para medicina, cirurgia, odontologia e veterinária, incluídos os aparelhos de cintilografia e outros. No ranking paulista de exportadores de produtos da agrupação SH2 90, São Carlos-SP ocupa o 13º lugar, somente atrás de cidades como Guarulhos-SP, Jundiá-SP, São Bernardo do Campo-SP, São Paulo-SP, Campinas-SP, Sorocaba-SP e Ribeirão Preto-SP, entre outras. Novamente a América Latina e o Caribe tem grande relevância, concentrando 52% das compras desses bens são-carlenses. Destacam-se as economias importadoras de Peru, Chile, Colômbia, Argentina e Equador.

Há outros setores exportadores de São Carlos-SP que merecem atenção, todos vinculados a produtos manufaturados, de maior valor agregado ou alta intensidade tecnológica. As vendas externas do capítulo aeronaves e aparelhos espaciais e suas partes (SH2 88) praticamente não existiam na cidade até 2015 e hoje superam US\$ 11,6 milhões, equivalentes a 2,5% do total. Trata-se sobretudo da comercialização de partes dos aparelhos de balões e dirigíveis; planadores, asas voadoras e outros veículos aéreos; partes dos aparelhos de helicópteros, aviões e veículos espaciais; e partes dos aparelhos de veículos aéreos não tripulados. O número de países importadores desse grupo de bens é extremamente limitado, concentrado em apenas 10 sócios, sendo que 6 deles são da América do Sul. Os países vizinhos são responsáveis por 72% das exportações são-carlenses de bens do SH2 88, tendo o Chile como maior parceiro. O município também vende para Peru e Colômbia.

Outro setor cujas exportações vêm ganhando força em São Carlos-SP é o de Óleos essenciais e resinoides; produtos de perfumaria ou de toucador preparados e preparações cosméticas (SH2 33). A cidade vende para o mercado mundial cerca de US\$ 5 milhões em produtos de beleza ou de maquiagem e preparações para conservação ou cuidados da pele. Dos 14 países importadores desses bens são-carlenses, 7 são da América Latina e mais o México. Somadas, as economias da região alcançam quase 20% do total vendido pelo município em bens do SH2 33, com grande peso para a Colômbia.

Por fim, o município ainda exporta outros US\$ 4,9 milhões em mobiliário médico cirúrgico (SH2 94), usado para medicina, cirurgia, odontologia ou veterinária. A expansão das vendas externas desse capítulo vem ocorrendo sobretudo depois de 2016, com um grande salto após 2020. Outra vez, os principais importadores de São Carlos-SP são países da América do Sul, que concentram 94% do total. O maior peso é das economias do Chile, da Colômbia e do Peru.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É primordial pensar o desenvolvimento econômico em perspectiva histórica e desmistificar a ideia de que os países hoje desenvolvidos alcançaram ao atual patamar por meio do puro liberalismo. A necessidade de refletir sobre o desenvolvimento e a autonomia no Sistema Internacional se faz ainda mais necessária no contexto atual, pós-pandemia e guerra da Ucrânia, quando grande parte dos países tem assumido políticas de cunho nacionalista, mercantilista e protecionista.

O Estado e o financiamento público cumprem uma função crucial para o desenvolvimento econômico e para a promoção da Ciência, da Tecnologia e da Inovação (CT&I). Nesse âmbito de análise, o município de São Carlos-SP é um excelente exemplo. As políticas públicas, tanto federal como estadual, adotadas na cidade ao longo dos últimos 50 anos, conduziram à construção de uma robusta infraestrutura que dá suporte ao atual tecido institucional: a USP, a UFSCar e outras instituições de ensino superior, empresas públicas como a Embrapa e a Embrapii, prósperos parques tecnológicos e uma ampla rede de empresas privadas, industriais e de serviços, voltadas à inovação.

Depois de décadas recebendo investimentos que redundaram na modernização da sua estrutura produtiva e na formação de uma cadeia industrial bastante elaborada, São Carlos-SP se consolidou como uma cidade exportadora de bens industriais de alta e média-alta intensidade tecnológica. É imensa a lista de produtos manufaturados e com considerável grau de sofisticação que o município produz e vende ao exterior. Como demonstrado, a maioria dessas exportações são destinadas à América do Sul, ao México, à América Central e ao Caribe, o que reforça os argumentos que associam as propostas de desenvolvimento nacional do Brasil e de maior autonomia do país no contexto das nações com as vantagens proporcionadas pela integração regional.

Nesse sentido, é crucial que a política externa brasileira fortaleça os espaços institucionais de governança regional necessários para atender a questões estratégicas. A integração da infraestrutura de transportes merece atenção especial, especialmente por meio da rede de corredores bioceânicos, que podem vincular de forma mais competitiva e eficiente as principais áreas produtoras do Brasil com as regiões mais dinâmicas da Ásia-Pacífico via litorais chileno e peruano (BARROS; SEVERO; CARNEIRO, 2022).

O artigo busca vincular o desenvolvimento econômico, a inserção internacional autônoma e a integração regional latino-americana. Ou seja, sugere-se relacionar as propostas de desenvolvimento nacional do Brasil e de maior autonomia do país no Sistema Internacional, por meio do papel ativo do Estado e de políticas públicas de fomento à CT&I, com as vantagens proporcionadas pela maior articulação comercial e produtiva com os países vizinhos. A América Latina, no geral, e a América do Sul, em específico, são os principais espaços de realização da economia brasileira em sua faceta mais sofisticada, a indústria. Isso pode, e deve, refletir-se em uma retroalimentação que resulta em empregos formais, ampliação da renda, maior arrecadação tributária, melhores índices de desenvolvimento humano e mais estímulo à inovação. O caso do município de São Carlos-SP evidencia, de maneira contundente, essas afirmações.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Thales Novaes de; SILVA, Maurilio de Jesus (2015). Elites locais de ciência e tecnologia no Brasil: o caso do ParqTec de São Carlos (SP). **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 295-327.
- BARROS, Pedro Silva; SEVERO, Luciano Wexell; CARNEIRO, Helitton Christoffer (2022). **Red Interoceánica en América del Sur: corredores bioceánicos y el rol de los estados articuladores**. CEPAL.
- BELDA, Francisco Rolfesen; FARIA, Roberto Mendonça (2012). **A física em São Carlos: primeiras décadas**. São Carlos: Casa da Árvore.
- BUENO, Alexandre; TORKOMIAN, Ana Lúcia Vitale (2014). Financiamentos à inovação tecnológica: reembolsáveis, não reembolsáveis e incentivos fiscais. **RAI Revista de Administração e Inovação**, v. 11, n. 4, p. 135-158.
- CARNEIRO, Helitton Christoffer (2022). **A Importância da América do Sul para as Exportações Industriais Brasileiras: reflexões sobre a evolução do perfil de exportação do Brasil (2000-2020)**. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu.
- CARVALHO, Laura; KUPFER, David (2007). A transição estrutural da indústria brasileira: da diversificação para a especialização. In: **Encontro Nacional de Economia 35**. Anais. Recife: Anpec.
- CHANG, Ha-Joon (2004). **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Unesp.
- COLLARINO, Roberto Leonardo Xavier; TORKOMIAN, Ana Lúcia Vitale (2015). O papel dos parques tecnológicos no estímulo à criação de *spin-offs* acadêmicas. **Perspectivas em Gestão & Conhecimento**, v. 5, n. 2, p. 201-225.
- CRNKOVIC, Luciana Helena (2017). Políticas Públicas para o desenvolvimento de pequenas empresas de base tecnológica em São Carlos, SP: um estudo sob a ótica da teoria da estruturação de Giddens. In: **Novos Direitos: a interdisciplinaridade do direito na sociedade contemporânea**. Oliveira, C. (org.), São Carlos: CPOI/UFSCar.
- DE NEGRI, Fernanda; KOELLER, Priscila (2020). **Políticas públicas para pesquisa e inovação em face da crise da Covid-19**. IPEA.
- DESIDERÁ NETO, Walter Antonio (2012). A Transição de poder na década que se inicia. **Boletim de Economia e Política Internacional**, IPEA.
- EWERS, Juliana (2015). MCTI e revista Inovação mapeiam as dez cidades mais inovadoras do país. **Inovação – Revista Eletrônica de P,D&I**. 2015. Disponível em: <<http://www.inovacao.unicamp.br/destaque/mcti-e-revista-inovacao-mapeiam-as-dez-cidades-mais-inovadoras-do-pais/>>. Acesso em: 04/04/2023.
- FAPESP (2017). **PIPE 20 anos, A história do maior programa brasileiro de apoio às pequenas empresas inovadoras**. São Paulo: Fundação de amparo a pesquisa do Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.fapesp.br/publicacoes/2017/pipe20anos.pdf>>. Acesso em: 14/06/2023.
- FIORI, José Luís (2015). **História, estratégia e desenvolvimento: para uma geopolítica do capitalismo**. São Paulo: Boitempo Editorial.
- FIORI, José Luis; NOZAKI, William (2023). **De volta ao Desenvolvimento**. Outras palavras, 4 de abril.
- FRAGALLE, Edilson Pepino; TELLES, Milena Ambrosio (2009). **A Embrapa em São Carlos**. Embrapa Pecuária Sudeste.
- FURTADO, Celso (2014). **Obra autobiográfica**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras.
- _____. (2013). **Essencial Celso Furtado**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras.
- GULLO, Marcelo (2021). **A insubordinação fundadora: breve história da construção do poder pelas nações**. Florianópolis: Editora Insular.
- HAESBAERT, Rogerio (2006). **O Mito das desterritorialização. Do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. 2. Ed. Rev. Rio de Janeiro: Bertrand.
- HAMILTON, Alexander; LIST, Friedrich; CAREY, Henry (2009). **Cartas da Economia Nacional contra o livre comércio**. Rio de Janeiro: Capax.
- HOBBSBAWM, Eric (1995). **A Era dos Extremos: O breve século XX. 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras.
- JAGUARIBE, Hélio (2008). **Brasil, mundo e homem na atualidade**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- LIST, Friedrich. **Sistema Nacional de Economia Política**. Nova Cultural. 1989.
- MARIGHETTI, Alex; SPOSITO, Eliseu Savério (2011). A Formação dos Pólos Tecnológicos e seu Papel no Processo de Desenvolvimento Territorial no município de São Carlos/SP. **Geografia Em Atos (Online)**, 1(9).
- MARTINELLI, Marcos Antônio (2014). **Sistema de ciência, tecnologia e inovação: estudo do sistema municipal de São Carlos (SP)**. Dissertação (Mestrado em Ciência, Tecnologia e Sociedade). Universidade federal de São Carlos.
- MARTINS, José Miguel Quedi (2013). Considerações finais: recomposição hegemônica e inserção internacional do Brasil. In: MARTINS, J.M.Q. (org) **Relações internacionais contemporâneas 2012/2: estudos de caso em política externa e de segurança**. Porto Alegre: Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE).
- MAZZUCATO, Mariana (2014). **O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado**. Portfolio-Penguin, 2014.

- NOSELLA, Paolo; BUFFA, Ester (2003). **O parque de alta tecnologia de São Carlos**. São Carlos, SP: EdUFScar.
- PIERRO, Bruno de (2016). Terrenos férteis para a inovação. **Revista Pesquisa FAPESP**. Disponível em: <<http://revistapesquisa.fapesp.br/2016/08/19/terrenos-ferteis-para-a-inovacao/>>. Acesso em: 03/02/2018.
- REINERT, Eric Steinfeldt (2016). **Como os países ricos ficaram ricos... e porque os países pobres continuam pobres**. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado/Contraponto.
- SAMURIO, Sofia Escobar; BARRROS, Pedro Silva; SEVERO, Luciano Wexell. (2019). O protagonismo do Brasil na integração da sul-americana: uma análise das relações comerciais 2000-2018. **Oikos**, v. 18, n. 1.
- SEVERO, Leandro Wexell (2023). **Programa Pesquisa Inovativa em Pequenas Empresas (PIPE) no município de São Carlos**: dinâmica de crescimento e formação de redes de cooperação. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente da Universidade de Araraquara (Uniarara).
- SEVERO, Luciano Wexell (2022). La retomada de Brasil como locomotora de la Integración. **Revista Tempo do Mundo**, nº30, IPEA, p.63-88.
- _____ (2019). Sistema Internacional e Integración de América del Sur. **Estado & Comunes, revista de políticas y problemas públicos**, v. 2, n. 9, p. 25-46.
- SOBRINHO, Barbosa Lima (1981). **Estudos nacionalistas**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1981.
- SOUZA, Nilson Araújo de (2008). **Economia Brasileira contemporânea. De Getúlio a Lula**. São Paulo: Atlas.
- _____ (2001). **Ascensão e queda do império americano**. São Paulo: Editora CPC-UMES/Mandacaru.
- TEIXEIRA, Aloísio; MARINGONI, Gilberto; GENTIL, Denise Lobato (2010). **Desenvolvimento: o debate pioneiro de 1944-1945**. Brasília: IPEA.
- TORKOMIAN, Ana Lúcia Vitale (1996). **Estrutura de pólos tecnológicos**. São Carlos: EdUFScar.
- VIZENTINI, Paulo Fagundes (2010). **O Brasil, a América do Sul e a América Latina/Caribe: oportunidades e desafios da integração**. UFRGS.

NEGOCIANDO A SAÚDE E A AUTONOMIA: EXCLUSIVIDADE DE DADOS, POLÍTICAS DE SAÚDE E ACESSO A INOVAÇÕES FARMACÊUTICAS

Negotiating health and autonomy: data exclusivity, healthcare policies and access to pharmaceutical innovations

HENRIQUE ZEFERINO DE MENEZES | hzmenezes@gmail.com | Universidade Federal da Paraíba

JULIA PARANHOS | juliaparanhos@ie.ufrj.br | Universidade Federal do Rio de Janeiro

RICARDO LOBATO TORRES | torres.rl@hotmail.com | Universidade Federal do Paraná

LUCIANA CORREIA BORGES | lborges@nevada.unr.edu | University of Nevada Reno

DANIELA DE SANTANA FALCÃO | danifalcao1813@gmail.com | Universidade Federal do Rio de Janeiro

GUSTAVO SOARES FELIX LIMA | gustavosfl@outlook.com | Universidade Federal da Paraíba

Data de Recebimento: Janeiro de 2023 **Data de Aceite:** Maio de 2023

Resumo: O artigo analisa a disputa pela difusão internacional da exclusividade de dados como forma de proteção a dados de testes clínicos. Essa é uma demanda crítica para as empresas farmacêuticas, que buscam maiores parcelas de mercado e mais longos períodos de monopólio visando recuperar os investimentos em pesquisa e desenvolvimento e maior lucratividade. Entretanto, trata-se de matéria sensível, com repercussões econômicas e sociais para países de menor renda que adotam esse regime de proteção. Esse artigo se fundamenta em questões críticas para a economia política da inovação e apresenta uma revisão de estudos empíricos que mostram, em síntese, que a exclusividade de dados atrasa a entrada de medicamentos genéricos no mercado, aumentando preços e reduzindo o acesso, ao passo que não se encontram benefícios da sua adoção, porque não há efeitos positivos sobre a inovação tecnológica interna, redução do “International drug lag” e o desenvolvimento de medicamentos para demandas epidemiológicas específicas.

Palavras-chave: propriedade intelectual, exclusividade de dados, ensaio clínico, acesso a medicamentos, acesso a tecnologias.

Abstract: The article analyzes the battle for the global diffusion of data exclusivity as the regulatory instrument for protecting clinical trial data. This is a critical demand for pharmaceutical companies, which are looking for larger market shares and more extended periods of monopoly, seeking a high profit to pay back the investments in research and development. However, this is a sensitive matter, with economic and social repercussions for lower and middle-income countries that adopt this kind of protection. This article is based on critical issues for the political economy of innovation and presents a review of empirical studies that show that data exclusivity delays the entry of generic drugs on the market, increasing prices and reducing access to drugs. At the same time, there are no benefits from their adoption because there are no positive effects on domestic technological innovation, reduction of international drug lag, and the development of drugs for specific epidemiological demands.

Keywords: intellectual property, data exclusivity, clinical trial, access to medicines, access to technology.

INTRODUÇÃO

A pandemia da Covid-19 e a corrida pelo desenvolvimento de uma vacina segura e eficaz lançaram luzes sobre uma dimensão particular e relevante do processo de desenvolvimento de novos medicamentos e imunizantes – a produção de testes clínicos para a autorização da comercialização de uma nova tecnologia farmacêutica. Essa autorização exige a submissão de um considerável volume de informações e dados às agências reguladoras que comprovem a qualidade, eficácia e a segurança do produto – os chamados dossiês de testes clínicos.

Apesar de se tratar de uma obrigação sanitária, que visa a proteção da saúde dos indivíduos e a segurança dos sistemas públicos de saúde, os dados produzidos para registro de um produto farmacêutico ou agroquímico constituem-se um ativo econômico intensivo em conhecimentos científicos altamente disputado. Nesse sentido, a produção dos dossiês de testes e as respostas institucionais produzidas pelos órgãos responsáveis têm efeitos econômicos e comerciais significativos, ao determinar a possibilidade de introdução de um novo produto no mercado. Assim, o controle das informações contidas nos dossiês e a capacidade de acesso direto ou indireto a elas têm efeitos concorrenciais sobre mercados e setores de alta rentabilidade, impactando também a produção de medicamentos genéricos e o desenvolvimento de inovações incrementais.

Empresas farmacêuticas transnacionais de países de alta renda, como os Estados Unidos (EUA), União Europeia (UE), Japão e os membros da Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA), têm demandado a disseminação de um direito de propriedade intelectual (PI) específico que proteja especial e particularmente os dados de testes apresentados a agências reguladoras – proteção conhecida como exclusividade de dados (*data exclusivity*). A difusão desse modelo e a garantia de um período de uso exclusivo das informações contidas nos dossiês impactam de formas distintas os interesses econômicos de empresas inovadoras, empresas produtoras de medicamentos genéricos e aquelas dedicadas à inovação incremental.

Por outro lado, esse instrumento específico de apropriação privada de informações submetidas à regulação pública tem efeitos sobre políticas públicas sensíveis, especialmente as políticas de saúde e assistência farmacêutica, em razão da alteração nos períodos de exercício de monopólio sobre medicamentos e outras tecnologias, afetando a produção de medicamentos genéricos e o desenvolvimento de melhorias e adaptações de medicamentos para populações específicas. Os países em desenvolvimento, dentre eles o Brasil, têm recebido atenção especial nas negociações de acordos preferenciais de comércio que obriguem a adoção de regras de exclusividade de dados.

Esse artigo tem dois objetivos particulares, mas diretamente relacionados. De um lado, analisamos o fenômeno político da difusão internacional da exclusividade de dados, enfatizando a relação entre empresas farmacêuticas e governos na formação de uma agenda maximalista em PI que avance sobre a proteção dos dados de testes clínicos. Para tanto, o artigo se ampara na análise de um conjunto de informações e documentos, buscando compreender o posicionamento das empresas farmacêuticas e suas demandas relacionadas à disseminação da exclusividade de dados. São analisados documentos públicos de posição de associações empresariais e demandas apresentadas a órgãos negociadores, especialmente o *United States Trade Representative* (USTR), assim como os relatórios comerciais norte-americanos e europeus que avaliam os sistemas de proteção de seus parceiros comerciais. Ainda, são analisados um amplo conjunto de acordos preferenciais de comércio, para compreender a amplitude das exigências neles contidas.

De outro lado, analisamos os efeitos e custos sociais ensejados pela introdução da exclusividade de dados nas legislações de países em desenvolvimento, considerando especialmente os impactos sobre acesso a medicamentos e aspectos relacionados à inovação tecnológica e introdução de produtos novos nesses mercados. Busca-se averiguar as afirmações de que a exclusividade de dados seria um estímulo à inovação e acesso a tecnologias farmacêuticas, como sustentado pelos seus demandantes, por meio da revisão das evidências empíricas existentes sobre os seus efeitos. Essa análise fundamenta-se em um campo de estudos particular da economia política da inovação, buscando apresentar um balanço dos achados empíricos mais relevantes sobre a exclusividade de dados à luz das discussões mais tradicionais da relação entre PI, inovação tecnológica e acesso a medicamentos.

Metodologicamente, foi realizada uma revisão dos estudos empíricos que realizaram avaliações sobre os impactos da exclusividade de dados sobre o período de exercício de monopólio, o tempo de entrada de novos concorrentes no mercado e as alterações nos preços, os gastos e orçamento para aquisição de medicamentos. A avaliação das evidências empíricas existentes sobre os efeitos desse instrumento pode contribuir para redução das incertezas sobre a eficiência e os efeitos da exclusividade de dados, ao permitir a sistematização de uma maior quantidade de informações pertinentes ao tema e a produção de respostas embasadas para problemas complexos de forma objetiva e menos enviesada (KHAN *et al.*, 2001; PETTICREW; ROBERTS, 2006). No caso específico desse trabalho, a revisão realizada pretendeu responder ao questionamento geral sobre os efeitos da exclusividade de dados sobre os mercados farmacêuticos locais e o acesso a medicamentos, sendo possível sumarizar evidências categóricas relacionadas aos efeitos da exclusividade de dados e contrapor os achados empíricos existentes às demandas pela introdução desse tipo de proteção no arcabouço jurídico internacional de proteção à PI.

Foram realizadas buscas nas três bases de dados mais relevantes para o objeto de estudo, com aplicação de combinações de termos que refletissem estudos que avaliaram impactos reais ou prospectivos da introdução da exclusividade de dados¹. De forma complementar, foram realizadas buscas no google, aplicando os mesmos termos. Um dado inicial relevante é que foram encontrados mais estudos empíricos de tipo 'literatura cinza', seis ao total, publicados na forma de relatórios de pesquisa por organizações científicas, organizações internacionais ou organizações sociais.

Outro achado da pesquisa é que praticamente inexistem estudos empíricos que mensuraram os efeitos reais em países que introduziram regras de exclusividade de dados em seus sistemas de proteção. São escassos também os estudos que estimaram mudanças potenciais (*ex ante*) com base em informações reais. Trata-se de uma lacuna importante e surpreendente, em razão da alta relevância dessa questão para o direito à saúde e o acesso a medicamentos, mas também, para políticas de inovação farmacêutica.

Na próxima seção analisamos o cenário global da proteção a dados de testes, destacando o processo de difusão internacional desse tipo de proteção. Já na seção subsequente é apresentada a discussão sobre os impactos sociais e econômicos da exclusividade de dados à luz das questões teóricas mais relevantes para o campo.

1. O CENÁRIO GLOBAL DE PROTEÇÃO DE DADOS DE TESTES

O “*Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*” (TRIPS) harmonizou as regras internacionais de PI e homogeneizou os sistemas nacionais de proteção, estabelecendo um padrão mínimo normativo obrigatório para todos os membros da Organização Mundial do Comércio (OMC). O TRIPS ainda manteve certa discricionariedade aos países na produção de normas específicas, interpretação de critérios e requisitos para concessão de direitos e definição de regras sobre exceções e exaustão de direitos (WATAL, 2001). No que se refere a dados de testes submetidos para aprovação de produtos farmacêuticos e agroquímicos, o TRIPS é o primeiro e único acordo multilateral a regular especificamente a proteção a essas informações. Toda a Seção 7 do acordo trata especificamente da proteção de informações confidenciais, ou segredo industrial, e avança de forma inédita ao estabelecer regras específicas para a proteção de resultados de testes ou outros dados não divulgados que são condição para a comercialização de produtos farmacêuticos ou agroquímicos.

A proteção a dados de testes consta no artigo 39 do acordo, que estabelece a proteção contra concorrência desleal (*unfair competition*). Particularmente, o artigo 39(2) estabelece a proteção da informação confidencial, ou segredo industrial, enquanto a seção 39(3) estabelece os dados de testes não divulgados (*undisclosed test*) submetidos a agências regulatórias para fins de autorização para comercialização como um tipo específico de PI, o segredo industrial (*undisclosed information*), e os protege contra a divulgação (*disclosure*) e contra o uso comercial desleal (*unfair commercial use*).

A principal controvérsia teórica e política acerca do estabelecido no TRIPS diz respeito à eventual obrigatoriedade de concessão de um período de exclusividade no uso dos dados de testes. Ou seja, seria obrigatório o estabelecimento de um sistema de “*data exclusivity*” em que as autoridades regulatórias sanitárias não poderiam apoiar-se em dados previamente submetidos por uma empresa originadora para autorizar a comercialização de produtos farmacêuticos genéricos? Essa controvérsia, apesar de aparentemente técnica, implica sistemas de proteção à PI e de inovação farmacêutica diferentes, assim como políticas de genéricos e acesso a medicamentos também distintas. Para avançarmos nessa discussão é preciso explicar o que seria um regime de exclusividade de dados.

Os testes para comprovação da eficácia e segurança de medicamentos se dividem em estudos pré-clínicos e estudos clínicos. Os últimos subdividem-se em quatro fases. Na fase 1, avalia-se a toxicidade, tolerância, segurança e reações inesperadas e indesejadas eventuais de uma nova entidade química ou biológica. Na fase 2, avalia-se a eficácia terapêutica da nova droga, enquanto a terceira fase amplia o contingente populacional, buscando determinar a eficácia da droga e a determinação risco-benefício com a antecipação de efeitos colaterais. A última fase trata da avaliação de todos os elementos mencionados com o produto já no mercado (PIANETTI; CÉSAR, 2016; RUMEL; NISHIOKA; SANTOS, 2006). Em síntese, os dados produzidos por esses testes permitem que as autoridades sanitárias avaliem se devem autorizar a comercialização de uma nova tecnologia farmacêutica.

¹ Foram utilizadas as bases Scopus, PubMed e Web of Sciences e as combinações aplicadas foram 'evaluation + data exclusivity' e 'impact + data exclusivity' nos títulos, resumo e palavras-chave. A primeira combinação resultou em apenas 4 artigos para as três bases de dados, já a segunda combinação gerou um total de 38 artigos científicos nas três bases. A leitura dos resumos e a exclusão dos textos que não realizaram estudos empíricos para mensurar os efeitos da introdução de regras de exclusividade de dados no acesso à medicamentos deixou apenas quatro artigos na base. Entretanto, um desses foi excluído da amostra por apresentar conflito de interesse crítico, tendo sido financiado por associação de empresas farmacêuticas inovadoras, além de apresentar conclusões categóricas sem apresentação de dados ou as metodologias aplicadas

O empreendimento para realização dos testes clínicos tende a ser demorado, custoso e arriscado, exigindo investimentos significativos por parte de empresas e/ou governos. Aprovado, um novo medicamento passa a ser denominado medicamento de referência e por serem inovadores, normalmente são protegidos por patentes. Já o medicamento genérico é aquele que contém o mesmo princípio ativo, mesma dosagem e forma farmacêutica do medicamento de referência, apresentando, portanto, eficácia e segurança equivalentes. Assim, o medicamento genérico pode ser intercambiável com o medicamento de referência. A segurança da substituição entre ambos é garantida por testes de equivalência terapêutica. Dois medicamentos são considerados equivalentes terapêuticos se após administração da mesma dose seus efeitos forem os mesmos, o que se avalia por meio de testes de bioequivalência (PIANETTI; CÉSAR, 2016; STORPIRTIS *et al.*, 2004). Com isso, os medicamentos genéricos não precisam ser submetidos aos mesmos testes de um medicamento de referência, o que tende a reduzir os preços de venda, facilitando e agilizando o acesso a medicamentos, por meio de compras públicas ou da redução do gasto privado (CALIARI; RUIZ, 2014; QUENTAL; FILHO, 2006).

Desde a perspectiva empresarial, os dossiês de testes deveriam ser tratados como bens proprietários e exclusivos. Para tanto, as agências sanitárias deveriam ser vedadas da possibilidade de avaliar ou aprovar pedidos de autorização de um medicamento genérico por um período determinado de tempo previamente estabelecido na legislação. Ou seja, a exclusividade de dados protege os dossiês de teste em razão da impossibilidade de terceiros, inclusive as agências reguladoras, se basearem nos resultados existentes e conhecidos sobre eficácia e segurança de um medicamento de referência para autorizar a comercialização de um medicamento intercambiável, genérico, por um período determinado de tempo. (MERCURIO, 2018; REICHMAN, 2006)

EUA e UE são pioneiros na introdução da exclusividade de dados em seus sistemas nacionais de proteção à PI. A Lei Hatch-Waxman definiu um período de cinco anos de exclusividade de dados para os novos compostos químicos autorizados para comercialização pela Food and Drug Administration (FDA), sendo a ela vedada a possibilidade de avaliar pedidos de comercialização de genéricos por esse exato período. Ainda, ficou definido um período adicional de três anos de proteção, caso a empresa apresente novos estudos clínicos sobre novos usos ou melhoria de um medicamento conhecido. A proteção para produtos biológicos segue regra específica prevista no “*Biologics Price Competition and Innovation Act*” (BPCIA). Para esses produtos o período de proteção é de até 12 anos (BAGLEY, 2013; PACUD, 2019).

A norma europeia vigente trata os produtos de base química e biológica da mesma forma, com o esquema de proteção conhecido como regra 8+2+1, adotado pela Diretiva 2004/27 da Comissão Europeia. Nesse caso, são concedidos oito anos iniciais de exclusividade de dados, em que a agência europeia está proibida de receber um pedido de comercialização de produto genérico, complementados por mais dois anos de proteção contra a comercialização de um genérico e por outro ano, caso o titular da solicitação obtenha autorização para comercialização de uma nova indicação terapêutica do mesmo medicamento (ACQUAH, 2014; ADAMINI *et al.*, 2009).

Apesar das mudanças legais empreendidas nesses países e as demandas e pressões para a incorporação da exclusividade de dados no texto do TRIPS, o artigo 39(3) não prevê esse tipo de proteção – i.e. não veda as agências reguladoras de se basearem nos resultados dos testes de registro de um medicamento de referência para avaliar a segurança e eficácia de um genérico (ACQUAH, 2014; ARRIVILLAGA, 2003; CORREA, 2011; REICHMAN, 2006). O artigo 1.1 do TRIPS esclarece que os países têm a liberdade de interpretar a amplitude da proteção conferida aos dados de testes, dentro dos limites mínimos estabelecidos pelo acordo, considerando inclusive a interpretação literal do que está previsto no artigo 39(3). Ainda, é importante ressaltar que não há qualquer decisão do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC que interprete o artigo 39(3) no sentido da obrigatoriedade da concessão da exclusividade de dados.

Essa liberdade regulatória tem sido objeto de disputa internacional. Empresas farmacêuticas transnacionais e os representantes de países de alta renda demandam a interpretação do artigo de maneira a acomodar a exclusividade de dados como forma de cumprir as obrigações do TRIPS. Para tanto, empreendem estratégias para disseminar a exclusividade de dados como modelo de proteção a dados de testes.

1.1. A difusão internacional da exclusividade de dados

Desde a negociação do TRIPS, o termo “*unfair commercial use*” tem sido compreendido pelos países de alta renda como sinônimo de “*non-reliance*”, exigindo a concessão de um período de exclusividade de dados. Os EUA e UE têm interpretações convergentes sobre o tema e buscam difundir essa forma jurídica por meio da negociação de acordos preferenciais de comércio. Em documento do USTR fica clara a leitura do negociador norte-americano. “O Acordo TRIPS reconhece que o requerente original deve ter direito a um período de exclusividade durante o qual os outros entrantes não podem se basear nos dados que a empresa inovadora produziu” (USTR, 2003). Segundo representantes comerciais europeus, a exclusividade de dados também é a forma de cumprir as exigências do TRIPS. Em documento, explicam que “o artigo 39(3) do TRIPS contém a obrigação de proteger os dados de teste contra uso comercial desleal e parece que a maneira mais eficaz de cumprir esse

objetivo (...) é fornecer exclusividade de dados durante um período de tempo razoável (...). Em outro trecho, o posicionamento da UE é mais explícito ao demandar que “as autoridades reguladoras não se baseiem nesses dados por um período de tempo razoável para autorizar a comercialização de produtos subsequentes”² (EUROPEAN COMMISSION, 2000).

Efetivamente, a agenda de negociações desses países reflete os interesses da indústria farmacêutica transnacional, interessada no controle sobre tais informações e na redução da concorrência. Em diversos documentos de posição de associações empresariais, como a “*Pharmaceutical Research and Manufacturers of America*” (PhRMA), a “*International Federation of Pharmaceutical Manufacturers Associations*” (IFPMA)³, além da “*Biotechnology Industry Organization*” (BIO), o “*US Chamber of Commerce e a European Federation of Pharmaceutical Industries*” (DIEPENDAELE *et al.*, 2017), é explicitado o caráter proprietário dos dados de teste e a importância da exclusividade de dados para os interesses econômicos desse setor produtivo.

A vinculação entre interesses empresariais e a formação da agenda e das estratégias de política comercial de países de alta renda não é novidade, ganhando maior densidade quando se trata da proteção a tecnologias farmacêuticas (DREYFUSS, 2010; SELL, 2007). Relatórios dos comitês de assessoramento do USTR, especialmente aqueles relacionados a setores intensivos em PI, reforçam a importância da exclusividade de dados para os interesses das empresas norte-americanas. A legislação comercial desse país prevê consultas formais a comitês de assessoramento compostos por diversos segmentos da sociedade norte-americana. Diversos “*Intellectual Property Provisions Reports*” referentes às negociações de acordos preferenciais de comércio produzidos pelos “*Industry Trade Advisory Committee on Intellectual Property Rights*” (ITAC-15) e “*Industry Functional Advisory Committee on Intellectual Property Rights for Trade Policy Matters*” (IFAC-3) são unânimes na demanda pela introdução ou ampliação da exclusividade de dados nos acordos negociados pelos EUA.

Com essa finalidade, diferentes estratégias têm sido lançadas para a difusão da exclusividade de dados, com ênfase na negociação de acordos preferenciais de comércio e na pressão unilateral sobre parceiros comerciais (MENEZES, 2015; MUZAKA, 2011; SELL, 2010; YU, 2019). Com isso, muitos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos têm aderido à exclusividade de dados como parte dessas negociações. Globalmente, mais de trinta acordos preferenciais de comércio possuem, em seus capítulos que regulam as normas de PI, cláusulas que estabelecem a exclusividade de dados. Na tabela abaixo está elencado um conjunto quase exaustivo de acordos preferenciais de comércio negociados recentemente contendo regras de exclusividade de dados.

Tabela 1 – Modelos de proteção a dados de teste em acordos preferenciais de comércio

Acordo	Escopo da proteção	Duração da proteção
EFTA-Tunísia, EFTA-Peru EUA-Austrália, EUA-Bahrain, EUA-CAFTA-DR, EUA-Chile, EUA-Coréia do Sul, EUA-Marrocos EUA-Oman, EUA-Singapura UE-PE&CO, UE-Singapura	exclusividade de mercado	ao menos 05 anos
EFTA-Líbano EU México	exclusividade de mercado	ao menos 06 anos
EUA-Panamá, EUA-Peru, EUA-Colômbia UE-Vietnam, UE-Coréia do Sul	exclusividade de dados	ao menos 05 anos
UE-Canadá	exclusividade de dados e de mercado	ao menos 06 anos (dados) e 02 anos (mercado)
<i>Trans-pacific Partnership Agreement (TPP)</i>	exclusividade de mercado	ao menos 05 + 03 anos (novos testes clínicos)
<i>United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA)</i>	exclusividade de mercado	Pelo menos 05 anos
<i>Regional Comprehensive Economic Partnership Agreement (RCEP)</i>	proteção para informações não-divulgadas conforme parágrafo 2 do Artigo 39 do TRIPS	N/A

Fonte: elaboração própria com base nos textos dos acordos preferenciais de comércio

² Trechos do relatório *European Union Commission, Questions on TRIPs and Data Exclusivity*, citado por Mercurio (2018)

³ Ver, por exemplo, os relatórios *Data exclusivity: Encouraging development of new medicines*, disponível em <https://ifpma.org/publications/data-exclusivity-encouraging-development-of-new-medicines/>. [último acesso em 04/03/2023] e *PhRMA Special 301 Submission 2020*, disponível em <https://phrma.org/-/media/Project/PhRMA/PhRMA-Org/PhRMA-Org/PDF/0-9/PhRMA-2020-Special-301-Submission.pdf> [último acesso em 04/03/2023]

Como se percebe nas informações contidas na tabela, há certo padrão no conteúdo normativo (escopo da proteção e na duração do direito) dos diferentes acordos analisados. Apesar da distinção entre exclusividade de dados e de mercado, o limite temporal de cinco anos é a norma quase padrão, com poucas exceções. Há uma distinção técnica entre essas duas formas de proteção, mas que não é relevante para esse artigo, restando apenas a explicação de que, no segundo caso, as agências podem receber e autorizar a comercialização de um genérico, mas esse só pode entrar no mercado após o término do período de exclusividade. Já no caso da exclusividade de dados, as agências estão proibidas de receber e avaliar os pedidos enquanto durar o período de exclusividade. Assim, a exclusividade de dados fornece um período adicional de exclusividade de fato que é igual ao tempo que a agência reguladora leva para avaliar o pedido e conceder a autorização.

O conteúdo normativo do TPP, USMCA e RCEP retratam dois elementos essenciais do debate sobre exclusividade de dados que merecem ser destacados. De um lado, o TPP e o USMCA representam o modelo mais avançado das demandas de países desenvolvidos e explicitam a importância corrente da exclusividade para as negociações comerciais mais recentes. De outro lado, pode-se perceber uma cisão entre as demandas ofensivas dos países de alta renda e a postura menos protetiva apresentada no capítulo de PI negociado pelos países membros do RCEP – acordo liderado pela China.

Outro instrumento de difusão de políticas de PI é a pressão econômica sobre parceiros comerciais (MORIN; GOLD, 2014). O relatório “*Special 301*”, publicado anualmente pelo USTR, é o instrumento da política comercial norte-americana que identifica e avalia as práticas comerciais e as legislações de PI de parceiros dos EUA. Os países são classificados e listados em duas categorias, “*watch list* e *priority watch list*”. A Comissão Europeia também publica relatório similar, o “*Report on the protection and enforcement of intellectual property rights in third countries*” (Report). Tanto no modelo norte-americano como no europeu, os países prioritários não são necessariamente aqueles com legislações inconsistentes com as regras internacionais, mas os que possuem regras em desacordo com os interesses comerciais desses países. Na tabela abaixo apresentamos uma síntese das informações existentes nestes relatórios sobre a relevância da exclusividade de dados para EUA e UE.

Tabela 2 – Exigência de regras de exclusividade de dados nos Special 301 e Report, em porcentagem

Ano	Special 301		Report		
	Priority watch list	Watch list	Priority 1	Priority 2	Priority 3
2010	82	38	-	-	-
2011	67	34	-	-	-
2012	69	38	-	-	-
2013	100	30	-	-	-
2014	90	19	-	-	-
2015	85	25	100	100	42
2016	82	35	-	-	-
2017	82	30	-	-	-
2018	58	29	100	83	71
2019	73	24	-	-	-
2020	80	22	-	-	-
2021	-	-	100	75	63
Média	79%	30%	100%	86%	59%

Fonte: elaboração própria com base nos relatórios *Special 301* e nos *Report on the protection and enforcement of intellectual property rights in third countries* (Report)

No caso dos norte-americanos, a ausência da exclusividade de dados é uma preocupação em 80% dos países listados na “*priority watch list*”. Quando contrastado com a relação de países listados na “*watch list*”, esse número cai para 30%. Nos três relatórios produzidos pela Comissão Europeia, os países prioritários estão vinculados à ausência de regras de exclusividade de dados. Todos listados como “*Priority 1*” e 86% dos listados como “*Priority 2*” não possuem exclusividade de dados em suas legislações. Em síntese, os relatórios produzidos pelo USTR e pela Comissão Europeia expressam

a preocupação com a necessidade de enquadramento de seus parceiros comerciais aos padrões de proteção de interesse de suas empresas, tendo importante destaque a concessão de exclusividade de dados.

A análise dos acordos preferenciais de comércio e dos relatórios de posição das agências de comércio dos EUA e UE mostram a importância da exclusividade de dados para as empresas farmacêuticas transnacionais, que buscam garantir maiores parcelas e mais longos períodos de monopólio em um mercado de alta lucratividade. Entretanto, essa é uma questão sensível para a economia política internacional, com repercussões econômicas e sociais significativas, além de ser objeto de resistências e críticas por parte de organizações internacionais e organizações não-governamentais.

Na próxima seção examinamos se e o quanto as evidências empíricas existentes confirmam ou não as afirmações de que a exclusividade de dados seria um estímulo à inovação, disponibilidade e acesso a tecnologias farmacêuticas, inclusive em mercados periféricos. No mesmo sentido, são analisados os custos sociais produzidos pelo aumento dos períodos de exclusividade, considerando especialmente os impactos sobre o acesso a medicamentos e entrada de produtos novos nesses mercados.

2. A ECONOMIA POLÍTICA DA PROTEÇÃO A DADOS DE TESTES: EFEITOS SOBRE SAÚDE E INOVAÇÃO

Nessa última seção, analisamos os efeitos da introdução de regras de exclusividade de dados sobre o acesso a medicamentos e a inovação tecnológica, bem como a entrada de novos produtos farmacêuticos em mercados de menor renda. A análise se fundamenta na literatura teórica que avaliou a relação entre a ampliação e fortalecimento das regras de PI e a inovação e acesso à saúde, e os estudos empíricos encontrados que mensuraram os impactos reais da introdução ou ampliação de regras de exclusividade de dados. Como mencionado na introdução, períodos de exclusividade de dados tendem a afetar a concorrência no mercado farmacêutico, gerando impactos sociais e econômicos relevantes.

Entre os argumentos que afirmam os benefícios da exclusividade de dados, está a tese de que ela estimularia a inovação tecnológica, a realização de investimentos para produção de testes clínicos, assim como a atração de investimentos estrangeiros e a entrada de medicamentos inovadores em mercados periféricos. Esse argumento baseia-se em um tipo similar de “*incentive theory*” que fundamenta a demanda pela construção de regimes de PI, sendo a exclusividade de dados um mecanismo particular de estímulo ao desenvolvimento de novos medicamentos, de medicamentos secundários e da realização de testes clínicos, por meio da recomposição de investimentos através do exercício de um direito de quase-monopólio (MASKUS; REICHMAN, 2005). A exclusividade de dados seria também uma forma de sanar práticas de concorrência desleal, porque as empresas produtoras de medicamentos genéricos se beneficiariam comercialmente por apresentarem dados considerados mais simples e menos custosos (CARVALHO, 2008; SKILLINGTON; SOLOVY, 2003).

Esses argumentos fundamentam a pressão realizada pelas empresas farmacêuticas por um tratamento proprietário aos dados de testes (GRABOWSKI; LONG; MORTIMER, 2011; SHAIKH, 2016; WEISSMAN, 2006). Por outro lado, a redução da inovação farmacêutica, visível na diminuição do volume de novas entidades patenteáveis, pressiona as empresas farmacêuticas a explorar produtos já existentes com o desenvolvimento de novas combinações, novas formulações ou novas indicações para medicamentos conhecidos, transformando a exclusividade de dados na estratégia de proteção mais rentável (CORIAT *et al.*, 2023; CORREA, 2009).

A literatura que se dedicou à análise dessas hipóteses mostra que os benefícios da exclusividade de dados para países em desenvolvimento não são efetivamente observados. Na realidade, ela impacta negativamente o registro de genéricos, com efeitos sobre preços e acesso a medicamentos, sem haver estímulos significativos sobre inovação interna que eventualmente pudesse compensar os custos. Como explicam Diependale *et al.* (2017) e Spina Ali (2019), a exclusividade de dados opera como um obstáculo à inovação tecnológica, mesmo a inovação radical, ao limitar a realização de investimentos para o desenvolvimento de novas soluções para problemas crônicos ou emergentes.

“A exclusividade de dados pode não impedir, mas sim desencorajar a inovação, incentivando o investimento de baixo risco. Especialmente para medicamentos não inovadores, a exclusividade de dados oferece à indústria uma oportunidade lucrativa, uma vez que o desenvolvimento de tais medicamentos custa significativamente menos e, apesar da falta de proteção de patente, um monopólio de mercado por vários anos pode ser obtido através da exclusividade de dados” (DIEPENDAELE *et al.*, 2017, p. 08)

No que se refere aos efeitos da exclusividade de dados em economias em desenvolvimento, os resultados também não confirmam as expectativas daqueles que defendem o mecanismo. Ou seja, não haveria razões para afirmar efeitos positivos sobre a inovação incremental e atração de investimentos. Uma política pública pode ter como objetivo estimular o desenvolvimento de produtos farmacêuticos não inovadores, portanto não patenteáveis, mas que produzam algum benefício

terapêutico ou econômico. A indústria farmacêutica que atua em processos e produtos de menor perfil inovativo poderia se beneficiar desse tipo de proteção para avançar no desenvolvimento de novos medicamentos baseados em inovações incrementais, e assim atender a perfis epidemiológicos específicos com o desenvolvimento de medicamentos adequados a determinadas regiões e populações. A questão que emerge é se a exclusividade de dados seria a melhor forma para estimular a inovação incremental. E quais os custos e riscos concorrenciais – como o registro de medicamentos por empresas estrangeiras como estratégia defensiva para a ampliação dos períodos de monopólio sobre medicamentos essenciais. Ainda mais relevante seria questionar a relação entre esforços inovativos radicais ou incrementais e o perfil epidemiológico e as demandas das economias em desenvolvimento e menos desenvolvidas.

O argumento de que a adoção de exclusividade de dados aumentaria os investimentos para o desenvolvimento de medicamentos para doenças endêmicas em países e populações pobres é também insustentável. As empresas farmacêuticas sustentam suas estratégias comerciais e de desenvolvimento em razão de três mercados basicamente, os EUA, a Europa e o Japão. Assim, não seria razoável imaginar a exclusividade de dados em mercados periféricos como fator a determinar os interesses e investimentos das empresas inovadoras. Da mesma forma, ela não é capaz de estimular investimentos em inovação incremental ou para tratar as chamadas doenças negligenciadas (CORREA, 2011; DIEPENDAELE *et al.*, 2017; OGUAMANAM, 2010; SPINA ALI, 2019).

Outro problema que os países em desenvolvimento convivem são atrasos ou negligência no registro de medicamentos inovadores, fenômeno conhecido como “*international drug lag*”. A evidência empírica retratada em estudos sobre o tema mostra que os longos atrasos na entrada de novos medicamentos nos mercados periféricos não seriam minimizados pela adoção de um sistema de exclusividade de dados, porque esses resultam do desinteresse por mercados menores. Da mesma forma que a determinação dos investimentos em pesquisa e desenvolvimento se dá em razão de um conjunto menor de países, o mesmo acontece em relação aos cálculos econômicos e comerciais na definição do registro de medicamentos novos (SPINA ALI, 2019; WILEMAN; MISHRA, 2010).

Os efeitos da exclusividade de dados sobre acesso a medicamentos talvez seja a dimensão de análise mais relevante. A exclusividade de dados é um tipo de PI independente e autônomo às patentes, da mesma forma que não pode ser confundida com as regras que preveem a extensão do período de vigência de uma patente devido a atrasos na aprovação ou autorização para comercialização de um produto. Entretanto, patentes e exclusividade de dados se cruzam, produzindo efeitos diversos. Em um cenário, a sobreposição entre o período de vigência de uma patente e da exclusividade de dados faz com que a última não exerça qualquer função ou impacto, porque o medicamento registrado já está protegido pela patente. Em um outro cenário, o período de proteção patentária pode se encerrar antes do término da exclusividade de dados. Nesse caso, a exclusividade de dados garante uma forma de proteção que amplia o período de monopólio além do período da patente. Em mais um cenário, a exclusividade de dados se dá na ausência de uma patente. Medicamentos baseados em molécula já conhecida, resultantes de inovações incrementais, desenvolvimento de novas formulações ou novos usos, em geral não alcançam os padrões de patenteabilidade. Nesse caso, a exclusividade de dados funciona como único mecanismo formal de apropriação e exclusão de competidores do mercado por um período de tempo definido (RAGAVAN, 2017a, 2017b).

No segundo e terceiro cenários, há efeitos sociais decorrentes da concessão ou ampliação de períodos de monopólio sobre medicamentos e vacinas, reduzindo a concorrência ou atrasando a entrada de genéricos no mercado. Estudo publicado pelo “*Institute for Healthcare Informatics*”, em 2016, mostra que o fim de direitos de exclusividade sobre medicamentos leva a uma redução contínua dos preços. De acordo com o relatório, os medicamentos genéricos lançados entre 2002 e 2014 reduziram em média os preços dos medicamentos concorrentes em 51%, alcançando taxas de redução de até 74% para alguns segmentos específicos (SPINA ALI, 2019).

Um conjunto de estudos empíricos avaliou os efeitos da concessão da exclusividade de dados sobre o preço e o acesso a medicamentos, considerando os efeitos da extensão dos períodos de monopólio sobre diferentes medicamentos ou segmentos. Os estudos analisados nesse artigo tratam majoritariamente dos efeitos sobre países em desenvolvimento, entretanto, alguns focam em mercados de países de alta renda, como Canadá e Austrália, que adotaram tal modelo de proteção como resultado de acordos preferenciais de comércio.

Do universo de textos com análises empíricas sobre o fenômeno, um conjunto baseou-se em um método específico de estimação dos efeitos de alterações em regras de PI, conhecido como “*Intellectual Property Rights Impact Aggregate Model*” (IPRIA) (ROVIRA; ABBAS; CORTÉS, 2009). Esse modelo permite análises de tipo “*ex-post*”, em que se mensuram os efeitos de alterações legais realizadas no passado, assim como análises “*ex-ante*”, em que se estimam efeitos sobre os preços e o acesso a medicamentos em razão de alterações legais, dentre elas a introdução da exclusividade de dados.

Os estudos empíricos realizados tendo esse modelo como referência metodológica produziram resultados convergentes acerca da elevação dos custos orçamentários e privados para aquisição de medicamentos e a consequente redução no acesso em razão da introdução da exclusividade de dados nas legislações de um conjunto de países específicos.

A causa essencial reside justamente no aumento dos períodos efetivos de exercício de monopólio e a demora na entrada de concorrentes (CHAVES; GASPAR; VIEIRA, 2017; GAMBA, M; RODRIGUEZ; CORNEJO, 2009; HERNANDEZ-GONZALEZ; VALVERD; MURILLO, 2009; JACINTO; CORNEJO; GAMBA, 2013).

Outros estudos empíricos construíram formas e abordagens metodológicas específicas com intuito similar de estimar os efeitos da concessão da exclusividade de dados sobre acesso e preços dos medicamentos como resultado da negociação de acordos preferenciais de comércio. Os achados empíricos são importantes. De um lado, estimou-se que a concessão da exclusividade de dados levaria efetivamente ao aumento dos períodos de exercício de monopólio sobre determinados medicamentos, com efeitos sobre os preços (BEALL *et al.*, 2019; GAMBA, M; BUENAVENTURA; SERRANO, 2012; GLESSON; LOPERT; MOIR, 2014; PALMEDO, 2023). Ainda, a demora na entrada de genéricos nos mercados leva ao aumento dos gastos públicos com medicamentos e a redução efetiva do acesso (AKALEEPHAN *et al.*, 2009; SHAFFER; BRENNER, 2009)

De forma a ilustrar os argumentos apresentados de forma agregada, retratamos alguns dos achados empíricos relevantes encontrados. O texto de Hernandez-Gonzalez, Valverd e Murrilo (2009), estima que a concessão de período de exclusividade de dados por cinco anos na Costa Rica geraria um aumento nos gastos com a compra de medicamentos em cerca de US\$ 176 milhões até 2030, em razão do número de IFAs sob condição de monopólio de 9% para 24% entre 2010 a 2030. Já Chaves, Gaspar e Vieira (2017), apontam um aumento de gastos na ordem de US\$ 447 milhões e US\$ 684 milhões no período entre 2015-2050, apenas com a compra de antirretrovirais, com a adoção da exclusividade por cinco e oito anos respectivamente no Brasil. Ainda, afirmam que haveria redução nas vendas dos produtores nacionais na ordem de US\$ 43 milhões e US\$ 78 milhões nos mesmos cenários.

Já Gamba, Rodriguez e Cornejo (2009), mostram que a ampliação do período de exclusividade de dados para 10 anos na Colômbia pode implicar um aumento nos gastos com medicamentos em mais de US\$ 340 milhões, o equivalente ao gasto com medicamentos para os 2,8 milhões de habitantes pertencentes aos 20% mais pobres do país. No caso peruano, implicaria um aumento de 15% nos preços de medicamentos e se traduziria em um aumento nos gastos públicos com medicamentos em torno de US\$ 250 milhões – o equivalente aos gastos com saúde de 2,7 milhões de peruanos.

O artigo de Gamba, Buenaventura e Serrano (2012) apresenta uma análise dos efeitos acumulados, “*ex-post*”, de 10 anos de exclusividade de dados na Colômbia. A análise mostra uma elevação dos gastos públicos com aquisição de medicamentos na ordem US\$ 396 milhões. Já a análise de Akaleephana (2009), avalia efeitos que a inclusão de normas TRIPS-plus no sistema de proteção da Tailândia, dentre elas a exclusividade de dados, traria aumentos cumulativos de gastos de US\$ 6,2 milhões no primeiro ano, alcançando US\$ 5,2 bilhões no caso da totalidade dos medicamentos protegidos em um período acumulado de dez anos.

O interessante a se ressaltar é que mesmo baseando-se em metodologias diferentes, há forte convergência nas conclusões entre os estudos, mesmo entre aqueles que tem como objeto países menos desenvolvidos e países de alta renda. De forma geral, a exclusividade de dados amplia o escopo de medicamentos protegidos, assim como a duração dos períodos de exclusividade, seja como proteção suplementar a uma patente ou na proteção de produtos não patenteados. De forma geral, há um aumento dos preços médios com impactos sobre os sistemas públicos de saúde e os gastos privados com medicamentos.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo 39(3) do TRIPS permite aos países optarem pela proteção dos dados submetidos a agências reguladoras apenas contra a divulgação e a concorrência desleal. Entretanto, também garante aos países a possibilidade de legislar no sentido da concessão de períodos delimitados de exclusividade, nos quais as agências responsáveis pela autorização da comercialização de medicamentos não podem avaliar ou aprovar a entrada de medicamentos no mercado desde que apresentem seus próprios dossiês de testes clínicos. Ou seja, a legislação internacional garante liberdade aos países na definição do sistema de proteção a dados de testes mais responsivo e adequado aos interesses nacionais e às políticas de inovação, saúde e assistência farmacêutica.

Entretanto, o controle proprietário desses dados é uma máxima na agenda comercial dos países de alta renda, especialmente os EUA e UE, mas a exclusividade de dados também faz parte das negociações comerciais de Japão, EFTA e Coreia do Sul. Trata-se de uma demanda das empresas farmacêuticas interessadas em ampliar o controle sobre informações científicas críticas, com relevância regulatória e enorme potencial comercial. Como mencionado, a exclusividade de dados permite a ampliação do período de exercício real de monopólio sobre medicamentos protegidos por patentes, assim como a produção de um instrumento jurídico específico de proteção para a exclusão de concorrentes sobre produtos farmacêuticos não patenteados. De todas as formas, como mostram os dados disponíveis em estudos empíricos analisados, a exclusividade

de dados atrasa a entrada de medicamentos genéricos no mercado, aumentando os preços médios praticados. Com isso, há redução do acesso de medicamentos pelas famílias e aumento dos gastos públicos.

Ou seja, no que diz respeito às políticas de saúde e assistência farmacêutica, os países em desenvolvimento não encontram benefícios na introdução desse tipo de PI em suas legislações. Ainda, não há efeitos positivos derivados da introdução dessa regra nos níveis de inovação tecnológica interna, no desenvolvimento de tecnologias associadas às demandas epidemiológicas dos países periféricos ou na redução do “*International drug lag*”.

As regras de exclusividade de dados, mesmo não obrigatórias no TRIPS, se difundiram majoritariamente através da negociação de acordos preferenciais de comércio, tendo sido essa a opção estratégica dos países desenvolvidos para avançar com suas preferências regulatórias. As assimetrias econômicas e de capacidade de barganha entre países desenvolvidos e em desenvolvimento não permite grandes opções aos últimos. Considerando os potenciais efeitos negativos da exclusividade de dados para países em desenvolvimento, especialmente no que diz respeito às políticas de saúde e acesso a medicamentos, estes devem ser cautelosos nas negociações comerciais.

No caso da opção pela exclusividade de dados, é possível estabelecer salvaguardas para garantir, por exemplo, a mais rápida entrada de medicamentos inovadores no mercado. Algumas legislações estabelecem prazo máximo obrigatório para solicitação de autorização para comercialização de um produto, tendo como parâmetro seu primeiro registro no mundo, ou a exigência de um período para a efetiva comercialização do novo medicamento localmente para que se possa usufruir do direito à exclusividade. Esse tipo de regra, apesar de não garantir a solução para os maiores problemas relacionados à exclusividade de dados, pode minimizar efeitos negativos e garantir acesso mais célere à novas tecnologias farmacêuticas.

REFERÊNCIAS

- ACQUAH, D. (2014). **Extending the limits of protection of pharmaceutical patents and data outside the EU - Is there a need to rebalance?** IIC International Review of Intellectual Property and Competition Law, v. 45, n. 3, p. 256–286.
- ADAMINI, S. *et al.* (2009). **Policy making on data exclusivity in the European Union: from industrial interests to legal realities.** Journal of Health Politics, Policy and Law, v. 34, n. 6, p. 979–1010.
- AKALEEPHAN, C. *et al.* (2009). **Extension of market exclusivity and its impact on the accessibility to essential medicines, and drug expense in Thailand: Analysis of the effect of TRIPS-Plus proposal.** Health Policy, v. 91, n. 2, p. 174–182.
- ARRIVILLAGA, L. R. (2003). **An International Standard of Protection for Test Data Submitted to Authorities to Obtain Marketing Authorization for Drugs: TRIPS Article 39.3.** The Journal of World Intellectual Property, v. 06, p. 139–154.
- BAGLEY, M. (2013). **Patent Term Restoration and Non-Patent Exclusivity in the United States.** In: DREXL, J.; LEE, N. (Org.). Pharmaceutical Innovation, Competition and Patent Law: a Trilateral Perspective. Edward Elgar, p. 111–140.
- BEALL, R. F. *et al.* (2019). **How will recent trade agreements that extend market protections for brand-name prescription pharmaceuticals impact expenditures and generic access in Canada?** Health Policy, v. 123, n. 12, p. 1251–1258.
- CALIARI, T.; RUIZ, R. M. (2014). **Brazilian pharmaceutical industry and generic drugs policy: Impacts on structure and innovation and recent developments.** Science and Public Policy, v. 41, n. 2, p. 245–256.
- CARVALHO, N. P. (2008). **The TRIPS regime of antitrust and undisclosed information.** Kluwer Law International BV.
- CHAVES, G. C.; GASPAR, W. B.; VIEIRA, M. F. (2017) **Mercosur-EU Free Trade Agreement: Impact analysis of TRIPS-plus measures proposed by the EU on public purchases and domestic production of HIV and Hepatitis C medicines in Brazil.** Ministerio da Saúde, Brazil.
- CORIAT, B. *et al.* (2023). **Health and Access to care: why it is necessary and urgent to switch from global public good to commons based approach.** Laboratory of Economics and Management (LEM), Sant’Anna School of Advanced Studies, Pisa, Italy.
- CORREA, C. (2009). **Intellectual Property Rights and Inequalities in Health Outcomes.** In: LABONTE, R. (Org.). Globalization and Health: pathways, evidence and policy. London: Routledge.
- _____. (2011). **Test Data protection: rights conferred under the TRIPS Agreement and some effects of FTA TRIPS-plus standards.** In: DREYFUSS, R. (Org.). The Law and Theory of Trade Secrecy: a handbook of contemporary research. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- DIEPENDAELE, L. *et al.* (2017). **Raising the Barriers to Access to Medicines in the Developing World - The Relentless Push for Data Exclusivity.** Developing World Bioethics, v. 17, n. 1, p. 11–21.

- DREYFUSS, Rochelle. (2010). **TRIPS and essential medicines: must one size fit all? Making the WTO responsive to the global health crisis.** In. POGGE, THOMAS; RIMMER, MATTHEW; RUBENSTEIN, K. (Org.). *Incentives for Global Public Health: patent law and access to essential medicines.* Cambridge: Cambridge University Press.
- GAMBA, M.; RODRIGUEZ, J.; CORNEJO, D. (2009). **Estudio de impacto acceso a medicamentos en el TLC EU: impacto sobre el precio y consumo de medicamentos del Acuerdo Comercial (TLC) con la Unión Europea para Perú y Colombia.** Instituto IFARMA, 2009.
- GAMBA, M.; BUENAVENTURA, F.; SERRANO, M. (2012). **Impacto de 10 años de Protección de Datos en Medicamentos en Colombia.** Instituto IFARMA.
- GLESSON, D.; LOPERT, R.; MOIR, H. (2014) **Proposals for extending data protection forbiologics in theTPPA: Potential consequences for Australia.** Submission to the Department of Foreign Affairs and Trade. [S.l.]: [s.n.].
- GRABOWSKI, H.; LONG, G.; MORTIMER, R. (2011). **Data exclusivity for biologics.** Nature Publishing Group, v. 10, p. 15–16.
- HERNANDEZ-GONZALEZ, G; VALVERD, M.; MURILLO, C. (2009). **Evaluación del Impacto delas Disposiciones de ADPIC+ en el Mercado Institucional de Medicamentos de Costa Rica.** Programa de ICTSD sobre Propiedad Intelectual y Desarrollo Sostenible.
- JACINTO, J.; CORNEJO, E.; GAMBA, M. (2013). **Impacto de la protección de datos de prueba a productos biotecnológicos, en el acceso a medicamentos.** Lima
- KHAN, K. *et al.* (2001). **Undertaking Systematic Reviews of Research on Effectiveness: CRD's Guidance for those Carrying Out or Comissioning Reviews.** New York: NHS Centre for Reviews and Dissemination.
- MASKUS, K.; REICHMAN, J. (2005). **The Globalization of Private Knowledge Goods and the Privatization of Global Public Goods.** In. MASKUS, K.; REICHMAN, J. (Org.). *International Public Goods and Transfer of Technology under a globalized intellectual property rights regime.* Cambridge: Cambridge University Press.
- MENEZES, H. Z. (2015). **A Estratégia Norte-Americana de Forum Shifting para Negociação de Acordos TRIPS-Plus com Países da América Latina.** Contexto Internacional, v. 37, n. 2, p. 435–468.
- MERCURIO, B. (2018). **Drugs, Patents and Policy: A Contextual Study of Hong Kong.** Cambridge: Cambridge University Press.
- MORIN, J. F.; GOLD, E. R. (2014), **An Integrated Model of Legal Transplantation: The Diffusion of Intellectual Property Law in Developing Countries.** *International Studies Quarterly.* v. 58, n. 4, p. 781–792.
- MUZAKA, V. (2011). **The Politics of Intellectual Property Rights and Access to Medicines.** 1st. ed. London: Palgrave Macmillan.
- OGUAMANAM, C. (2010). **Patents and Pharmaceutical R&D: Consolidating Private-Public Partnership Approach to Global Public Health Crises.** *The Journal of World Intellectual Property,* vol. 13, n. 04.
- PACUD, Z. (2019). **Patents, supplementary protection certificates and data exclusivity at the service of pharmaceuticals.** In. FRANKEL, S. (Org.). *The Object and Purpose of Intellectual Property.* Cheltenham: Edward Elgar Publishing, p. 2018–239.
- PALMEDO, M. (2023). **Evaluating the Impact of Data Exclusivity on the Price per Kilogram of Pharmaceutical Imports.** *Journal of Globalization and Development* <https://doi.org/10.1515/jgd-2021-0016>
- PETTICREW, M.; ROBERTS, H. (2006). **Systematic reviews in the social sciences: A practical guide.** Oxford: Blackwell Publishing.
- PIANETTI, G. A.; CÉSAR, I. (2016). **Registro e autorização: atendimento aos requisitos mínimos de qualidade, eficácia e segurança.** *Organização Pan-Americana da Saúde/Organização Mundial da Saúde (OPAS/OMS),* v. 1, n. 6, p. 1–8.
- QUENTAL, C.; FILHO, S. S. (2006). **Ensaio clínico: Capacitação nacional para avaliação de medicamentos e vacinas.** *Revista Brasileira de Epidemiologia,* v. 9, n. 4, p. 408–424.
- RAGAVAN, S. (2017a). **The Significance of the Data Exclusivity and Its Impact on Generic Drugs.** *Intellectual Property Studies,* v. 01, n. 01, p. 131–141.
- _____. (2017b). **Data exclusivity: a tool to sustain market monopoly.** *Jindal Global Law Review,* v. 8, n. 2, p. 241–260.
- REICHMAN, J. (2006). **The International Legal Status of Undisclosed Clinical Trial Data: from private to public goods?** In. ROFFE, P.; TANSEY, G.; VIVAS-EUGUI, D. (Org.). *Negotiating Health: intellectual property and access to medicines.* Geneva: International Center for Trade and Sustainable Development.
- ROVIRA, J.; ABBAS, I.; CORTÉS, M. (2009). **Guide to the IPRIA (Intellectual Property Rights Impact Aggregate) Model.**
- RUMEL, D.; NISHIOKA, S. SANTOS, A. (2006). **Intercambialidade de medicamentos: abordagem clínica e o ponto de vista do consumidor.** *Revista de Saúde Pública,* v. 40, n. 5, p. 921–927.
- SELL, S. K. (2007). **TRIPS-plus free trade agreements and access to medicines.** *Liverpool Law Review,* v. 28, n. 1, p. 41–75.
- _____. (2010). **TRIPS was never enough: vertical forum shifting, FTAS, ACTA, and TPP.** *J. Intell. Prop. L,* v. 18, n. 2, p. 458.
- SHAFFER, E. R.; BRENNER, J. (2009). **Trade Agreement's Impact on Access to Generic Drugs.** *Health Affairs,* set, v. 28, n. 5.
- SHAIKH, O. H. (2016). **Access to Medicine Versus Test Data Exclusivity: safeguarding flexibilities under international Law.** Berlin: Springer.

- SKILLINGTON, G. L.; SOLOVY, E. M. (2003). **The Protection of Test and Other Data Required by Article 39.3 of the TRIPS Agreement.** *Northwestern Journal of International Law & Business*, v. 24, n. 1, p. 1–52.
- SPINA ALI, G. (2019). **Sweetening a Bitter Pill: Of Drug Prices, Drug Delays and Data Exclusivity.** *Asia Pacific Journal of Health Law & Ethics*, v. 12, n. 02, p. 1–51.
- STORPIRTIS, S. *et al.* (2004). **Equivalência Farmacêutica no Contexto da Intercambialidade Entre Medicamentos Genéricos e de Referência: Bases Técnicas e Científicas.** *Infarma*. v. 16, n. 9/10, p. 9–10.
- WATAL, J. (2001). **Intellectual Property Rights in the WTO and Developing Countries.** Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.
- WEISSMAN, R. (2006). **Data Protection: options for implementation.** In. ROFFE, P.; TANSEY, G.; VIVAS-EUGUI, D. (Org.). *Negotiating Health: intellectual property and access to medicines.* Geneva: International Center for Trade and Sustainable Development.
- WILEMAN, H.; MISHRA, A. (2010). **Drug Lag and Key Regulatory Barriers in the Emerging Markets.** *Perspectives in Clinical Research*, v. 01, n. 02, p. 51–56.
- YU, P. K. (2019). **Data exclusivities and the limits to TRIPS harmonization.** *Florida State University Law Review*, v. 46, n. 3, p. 641–708.