

O DEBATE SOBRE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NO BRASIL NO SÉCULO XXI

Adeilson Elias de Souza¹
Felipe Montini²

Resumo

Ao decorrer dos anos o Brasil apresentou diversas estratégias de desenvolvimento econômico, muitas delas baseadas em diferentes concepções teóricas, sociais e políticas, que influenciam na elaboração das políticas de governo que foram adotadas ao longo do tempo. Uma maneira razoável de entender como ocorre o processo de desenvolvimento do Brasil ao longo da história é entender como são compostas as diferentes concepções existentes a respeito do tema. Nesse sentido, foram elaboradas breves sínteses de cinco das correntes de pensamento que tratam o tema desenvolvimento econômico, a fim de analisarmos pontos similares e divergentes entre cada uma delas. Em linhas gerais essas correntes defendem que para se desenvolver o país precisa atacar determinados pontos chaves, a Estruturalista defende que o país deve se industrializar, para que assim possa diversificar suas exportações, a Novo Desenvolvimentista preocupa-se com a demanda interna e externa, a Social Desenvolvimentista ao caráter executor do governo a respeito do desenvolvimento econômico, a da "Casa das Garças" focaliza sua atenção na abertura comercial, e por fim, a da CEPAL, de forma similar a estruturalista, defende que é a industrialização a principal responsável por promover o desenvolvimento econômico.

Palavras-chave: Desenvolvimento econômico; Brasil; correntes de pensamento.

Abstract

When elapsing of the years Brazil it presented several strategies of economical development, many of them based on different conceptions theoretical, social and you politicize, that influence in the elaboration of the you politicize of government that you/they were adopted along the time. A reasonable way to understand how Brazil's development process takes place throughout history is to understand how the different conceptions about the theme are composed. In that sense, they were elaborated brief syntheses of five of the thought currents that treat the theme economical development, in order to analyze similar and divergent points between each one of them. In general, these currents defend that in order to develop the country needs to attack certain key points, the Structuralist argues that the country must industrialize, so that it can diversify its exports, the New Developmentalist is worried about the internal and external demand, the Social Developmentalist to the executorial character of the government regarding the economic development, the "House of the Herons" focuses its attention on trade liberalization and, finally, ECLAC, in a manner similar to the structuralist one, argues that industrialization is the main cause of promoting economic development.

Keywords: Economic development; Brazil; currents of thought.

JEL Classification: B50; O11; O21.

¹ Mestrando em Economia e Desenvolvimento pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). E-mail: adeilsonelias@outlook.com

² Mestrando em Economia e Desenvolvimento pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). E-mail: felipe.montini@hotmail.com

INTRODUÇÃO

O conceito de desenvolvimento econômico passou por várias transformações no decorrer do tempo, isto por conta das distintas concepções dos mais variados autores que dedicaram seus estudos sobre o tema, estes apresentando ideologias e métodos de estudo diferenciados dos demais. O desenvolvimento econômico é estudado pela teoria do desenvolvimento desde os clássicos, porém passou a ser aprofundada e com um grau de autonomia maior após a década de 40 do século XX baseando sua teoria em torno de principalmente Keynes e Joseph Schumpeter.

Os modelos de desenvolvimento econômico em sentido mais geral atuam por meio da análise do processo histórico, identificando eventuais empecilhos que dificultam o processo de crescimento econômico, e, ao mesmo tempo, buscam facilitar o desenvolvimento econômico por meio da eliminação de entraves negativos para a economia. Assim, o presente trabalho tem como objetivo realizar uma análise sobre algumas das diversas correntes que tratam do Desenvolvimento Econômico, sendo algumas delas tomadas como referencial de análise a economia brasileira.

A proposta principal é entender quais os principais fatores propulsores ou limitantes do desenvolvimento econômico nas diferentes visões tratadas na próxima seção deste trabalho. Ou mais especificamente, esses fatores seriam capazes de trazer os efeitos esperados que estes autores nos mostrem ou são apenas exemplos de modelos de desenvolvimento econômico defasado ou inutilizável na economia brasileira? Para tanto, apresentam-se diversas teorias, as quais interpretam o tema de maneira distinta, mas que vem ganhando cada vez mais espaço na economia, sobretudo, em épocas seguidas de recessão econômica.

A escolha do tema da pesquisa é justificada pelo fato de tentarmos buscar respostas a respeito das políticas de desenvolvimento econômico no Brasil que podem ser observadas ao longo do tempo, e pretender apontar teoricamente contradições entre as diferentes abordagens de desenvolvimento econômico brasileiro. Algumas estratégias de desenvolvimento econômico utilizadas neste trabalho serão classificadas por cinco correntes, a saber: a Estruturalista, a Novo Desenvolvimentista, a Social-desenvolvimentista, a do Instituto da Casa das Garças, e por fim a perspectiva de desenvolvimento da CEPAL. Para tal, o presente artigo está estruturado em duas seções além desta introdução. Na segunda, tratamos das perspectivas desenvolvimentistas citadas acima; e na terceira, apresentamos as considerações finais, fazendo uma análise conclusiva das correntes estudadas.

2. PERSPECTIVAS DESENVOLVIMENTISTAS A RESPEITO DA ECONOMIA BRASILEIRA

O Brasil nos primeiros anos do segundo milênio apresentou taxas de crescimento elevadas e que o colocaram entre os países mais importantes do mundo. Porém, a partir de 2014, a economia brasileira deu forte desacelerada, mostrando sua fragilidade em apresentar um desenvolvimento contínuo de sua economia.

Segundo Moreira e Arend (2016), a partir dos anos 2000 no Brasil, principalmente com o começo do mandato de Luís Inácio Lula da Silva (PT), o governo passou a atuar com maior intensidade na economia por meio da elevação dos gastos, contribuindo para o crescimento e elevação da renda na economia brasileira, assim trazendo à tona a retomada dos debates sobre as estratégias de desenvolvimento nacionais.

Para compreender as diversas perspectivas acerca do desenvolvimento, é de crucial importância a realização uma análise do conceito de desenvolvimentismo e quais elementos que o caracterizam. Fonseca (2015), ao analisar as conceituações feitas por diversos autores como, Wade (1990), Evans (1992), Chang (1999) e Amsden (2001) entre outros, trouxe pontos em comum referentes ao conceito de desenvolvimentismo de tais autores. O primeiro ponto é a ideia de um projeto deliberado ou estratégia tendo como objeto a nação e seu futuro. O segundo refere-se a uma intervenção consciente e determinada do Estado, com o propósito de viabilizar o projeto. E o terceiro, à industrialização como caminho para acelerar o crescimento econômico, a produtividade e a difusão do progresso técnico. (FONSECA, 2015).

Dessa forma, a ideia de desenvolvimentismo trata principalmente do papel do Estado como agente que pode impulsionar o crescimento e a industrialização como elemento central para o desenvolvimento.

Dentre as correntes que serão analisadas no texto, a novo desenvolvimentista é encabeçada por Bresser-Pereira, a social desenvolvimentista é tratada por Carneiro, Biancarelli e Bielschowsky, a da Casa das Garças por Edmar Bacha, Samuel Pessoa, Gustavo Franco e Régis Bonelli, a estruturalista por Celso Furtado, e a da CEPAL principalmente através dos trabalhos de Raul Prebisch.

2.1 ESTRUTURALISTAS

Segundo Furtado (2000), as teorias de desenvolvimento podem ser vistas como esquemas que explicam os processos sociais, onde a assimilação de novas técnicas, e o

consequente aumento de produtividade levam a melhorias no bem-estar da população, com melhoria na distribuição de renda, e uma homogeneização social. Porém, Furtado considera um certo grau de acumulação como um fator importante para o desenvolvimento, onde a acumulação gera um aumento no investimento, que promove crescimento e uma subsequente melhoria social.

Furtado (2000) analisa o desenvolvimento a partir do questionamento das razões pelas quais alguns países não se desenvolvem, buscando dessa forma explicar o subdesenvolvimento em determinados países através da análise dos fatores que levaram a esse fenômeno. Para ele, o subdesenvolvimento é um desequilíbrio na assimilação dos avanços tecnológicos produzidos pelo capitalismo industrial a favor das inovações que incidem diretamente sobre o estilo de vida. Essa inclinação à adoção de novas inovações nos padrões de consumo contrasta com o atraso na adoção de métodos produtivos mais eficazes. Porém, nos dois processos a acumulação é fundamental. Assim, o subdesenvolvimento, portanto, é uma das formas que historicamente assumiu a difusão do progresso técnico.

O ponto de partida da análise de Furtado foi à ideia de “excedente social”, a fim de observar quais são as condições necessárias para que ocorra a acumulação de capital em determinados países. A existência do excedente requer que a divisão social do trabalho aumente a produtividade do trabalho, apesar de ser a condição necessária, por si só, é insuficiente. Segundo Furtado, é a estrutura de classes o fator que determina o quanto da produção vai ser consumida, e o quanto vai ser investida para aumentar a capacidade produtiva da economia, que constitui o excedente. (PEREIRA, 2000).

Furtado (2000) baseou-se na ideia de Centro-Periferia proposta por Prebisch (1950), onde em certos países o progresso técnico penetra lentamente. Dessa forma, tais países concentram-se nas atividades primário exportadoras, que possuem baixo valor agregado e tornam-se dependentes de bens industrializados dos países desenvolvidos (Centros).

Para desfrutar de um maior nível de bem-estar social, são necessários níveis cada vez maiores de produtividade. Em economias abertas, além da assimilação de técnicas produtivas mais eficazes, os aumentos de produtividade podem ser obtidos através dos benefícios gerados pelas vantagens comparativas, dessa forma, é possível obter vantagens através do comércio internacional.

Em países que se inserem no complexo da divisão internacional do trabalho como exportadores de produtos primários, na maioria das vezes que a capacidade para importar entra em declínio, ocorrem uma melhoria nas condições para que atividades substitutivas internas se ampliem. O método de substituição de importações é importante para diminuir a

dependência dos países Periféricos com relação aos Centros, esse processo se inicia pelas indústrias mais simples e de pequeno aporte de capital. Conforme progride, surge então o problema de conseguir renda externa ou aumentar a taxa de poupança. A atividade industrial requer mais capital do que a primário-exportadora, dessa forma, é necessário maior acumulação no sistema produtivo, porém, economiza mão de obra, assim, bens importados podem ser produzidos mediante menor aplicação de mão de obra e maior capital. (FURTADO, 2000).

Furtado atribui grande importância para a industrialização no processo de desenvolvimento. A industrialização deve contribuir para diversificar as exportações ao mesmo tempo em que expande o mercado interno, e para que possa reduzir a desigualdade social, deveria promover a criação de novos empregos e assegurar uma crescente oferta de bens a preços declinantes. (FURTADO, 1990)

No sentido de industrialização, Furtado defende a ampliação da intervenção do Estado, através de políticas de apoio a industrialização integrada e um planejamento abrangente, incluindo investimentos nos setores básicos. Dessa forma, o Estado deveria controlar setores primordiais da economia como energia elétrica e transportes, bem como setores industriais básicos, como o setor siderúrgico. Em relação ao capital privado, este seria bem vindo para atuar nos demais setores, sendo um importante fomentador da economia. Portanto, as mudanças no sistema econômico geradas pelo desenvolvimento industrial necessitam de planejamento, incentivo e proteção do Estado. (MOURÃO e VERIANO, 2012)

O trabalho de reconstrução estrutural, necessário para a superação do subdesenvolvimento, vai além da racionalidade dos mercados, e é acessível apenas através do planejamento. Nesse aspecto, o Estado é o principal agente, a fim de combater resistências estruturais à redução da desigualdade, como também de orientar o esforço de acumulação prioritariamente para a satisfação das necessidades básicas da população. (FURTADO, 1990).

2.2. NOVO DESENVOLVIMENTISTA

Bresser Pereira (2010), aponta como novo desenvolvimentismo o plano responsável pelo desenvolvimento dos países pertencentes à periferia da América Latina, no qual utiliza a macroeconomia estruturalista do desenvolvimento para explicar os casos dos países que possuem renda média, que são atrasados economicamente em relação ao mundo, mas que são considerados industrializados.

Em termos conceituais, para Bresser-Pereira (2006), o desenvolvimento econômico abrange indicadores como renda *per capita*, investimento, capacidade de aprendizagem que a mão de obra deve ter, para assim poder acompanhar as variações tecnológicas nas indústrias e, sobretudo a melhoria de vida nos padrões médios da sociedade. Assim, podemos observar que o andamento do desenvolvimento econômico causa mudanças em níveis não só estruturais, como também culturais, alterando o modo de pensar da população.

Existem diversas medidas de desenvolvimento econômico por parte dos mais variados autores sobre o assunto, porém, para Bresser-Pereira (2008), o indicador mais completo é o do aumento da renda per capita, pois este apresenta uma medida mais aproximada da variação geral da produtividade da economia, diferentemente dos indicadores em termos qualitativos, analisados na maioria das vezes pela paridade do poder de compra, indicador com a capacidade de mostrar o que está acontecendo com o poder de compra da população em termos reais, ou seja, abstraindo variações nominais.

Seguindo a lógica de Bresser-Pereira (2008), embora o indicador da evolução da renda *per capita* traga uma série de fatores essenciais para assim poder-se realizar uma análise do desenvolvimento econômico, ele por si próprio não é capaz de explicar o desenvolvimento econômico em todos os países. Nos países produtores de petróleo, por exemplo, existe uma minoria da população que detém praticamente toda a renda do território, enquanto que o restante da população vive em extrema pobreza. Assim, como o indicador de renda *per capita* é calculado de acordo com a renda do país dividido pela população, é possível que tenhamos países ricos com população pobre, não sendo, portanto, um indicador capaz de analisar o desenvolvimento econômico. Existe outra medida que pode ser levada em conta em casos como estes, que é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), este contemplando a evolução da renda, da educação e da saúde.

Em meio ao andamento do desenvolvimento econômico, torna-se possível observar algumas oposições de classes sociais, no qual de um lado estão os empresários, os lucros e o investimento e do outro, representando respectivamente as suas oposições, os operários, os salários e o progresso técnico. Além disso, temos o mercado ditando o ritmo da economia e do outro o governo coordenando e corrigindo falhas do mercado (BRESSER-PEREIRA, 2008, p. 1).

Bresser-Pereira (1962), fala que o desenvolvimento econômico não fica posto como responsabilidade do empresário, porém, estes desempenham um papel de crucial importância para o desenvolvimento econômico de um país, pois são os investimentos realizados por estes pequenos grupos que geram empregos, e consequentemente salários que por sua vez elevam o

nível de renda da economia. A, destarte, a evolução do crescimento das empresas, além de elevar o nível de produto, certamente dá impulso positivo ao desenvolvimento econômico de um país.

A corrente Novo Desenvolvimentista realiza seus estudos sobre desenvolvimento econômico e aproveita para divulgar seus trabalhos, seja no meio científico através de artigos e periódicos ou nas mídias sociais, ganhando assim uma grande notoriedade no tema em questão. Para esta corrente, o ponto no qual faz com que a economia brasileira não se desenvolva concentra-se no lado da demanda, tanto a interna quanto a externa. Pelo lado da demanda interna o fator causador seria a elevação dos salários em um ritmo inferior ao da produtividade, e pelo lado da demanda externa, a tendência à apreciação da taxa de câmbio faz com que o país diminua sua competitividade nas exportações, o que por sua vez ocasiona estagnação do crescimento do país (MOREIRA E AREND, 2016).

Os defensores do novo desenvolvimentismo não são seguidores da denominada Lei de Say, a qual afirma que toda oferta gera sua própria demanda, e justificam que o crescimento econômico é causado pelo lado da demanda. Dessa forma, para acompanhar a alta de investimento que a economia necessita, deve haver também alta demanda interna e externa (MOREIRA E AREND, 2016).

2.3. SOCIAL DESENVOLVIMENTISTA

As contemporâneas crises financeiras mundiais reforçam a ideia de que o desenvolvimento econômico brasileiro precisa ser discutido. Primeiramente porque a ênfase no caráter de desenvolvimento econômico autônomo e sustentável ganha maior relevância, e depois porque a mudança do centro dinâmico mundial impõe ao Brasil a escolha entre deixar a economia brasileira se desindustrializar ou aproveitar a diminuição das volatilidades econômicas externas, devido à apreciação dos preços das exportações de commodities, para reforçar não somente o setor primário, mas também o de serviços e o industrial, procurando aproveitar as inovações tecnológicas disponíveis (BIELSCHOWSKY 2012).

O texto de Bielschowsky (2012) é considerado um dos textos essenciais sobre a corrente social desenvolvimentista. Nele, o autor define três áreas nas quais são motivadoras de evolução do PIB nacional. Além disso, existe o argumento de que o governo deveria intervir ajustando as estruturas da economia de acordo com o objetivo de buscar um crescimento equilibrado, e que possa ser sustentado pelo maior período de tempo possível. As áreas que o governo deveria estimular seriam: a) incitar o consumo de massa interno,

sobretudo pela elevação dos salários; b) elevar a demanda pelos recursos naturais, seja ela a interna ou a externa; e d) incentivar os investimentos em infraestrutura, seja pelo meio privado, através de incentivos ou até mesmo pelo investimento estatal no setor. Dessa forma, caso se obtenha êxito nessas frentes selecionadas, muito provavelmente a economia terá bons e duradouros frutos do desenvolvimento econômico.

De acordo com Bastos (2012), os autores ligados à corrente social desenvolvimentista pregam o intervencionismo do governo como motor impulsor do dinamismo interno da economia através da realocação de renda e da instrução ao investimento na economia. Estes defendem uma continuidade dos planos de governo adotados no Brasil durante os mandatos petistas. Entre as principais medidas defendidas estão à ampliação dos recursos disponibilizados pelos bancos de investimentos, elevação dos gastos sociais, microcrédito e erradicação da pobreza.

Os motores responsáveis pelo crescimento contendo transformação em sua estrutura, desde que sejam devidamente estimulados por meio de inovações tecnológicas, apresentam uma importante alternativa de um desenvolvimento duradouro da economia brasileira. Caso estes motores citados sejam mal estimulados, o país perderá uma importante oportunidade de conter um desenvolvimento econômico a longo prazo (BIELSCHOWSKY 2012).

A inovação tecnológica, neste quadro, possui uma importante relevância dado que se este processo inovativo se der de maneira adequada, este poderá estimular fortemente as três frentes do investimento. Dessa forma, a inovação tornaria algumas atividades produtivas em importantes centros responsáveis por boa parte do desenvolvimento econômico nacional, como seria o caso do “Pré-sal” e adensar em maior medida o progresso tecnológico nas atividades produtivas. Assim, a economia brasileira estaria menos sujeita a volatilidades externas e aumentaria os impactos causados pelo aumento da renda e do emprego (BIELSCHOWSKY 2012).

Outro estimulador das frentes responsáveis pelo desenvolvimento é a evolução dos encadeamentos produtivos já estabelecidos, incluindo neste grupo os que sofreram algum tipo de dano causado pelas volatilidades do sistema econômico mundial. Nesse sentido, mesmo que o progresso tecnológico seja de extrema relevância para o desenvolvimento das atividades produtivas, ao decorrer do tempo as decisões de investimento são tomadas em maior medida pelas perspectivas de rentabilidade causadas por devidas políticas econômicas, como alterações na taxa de câmbio e política industrial esperada (BIELSCHOWSKY 2012).

Segundo Bastos (2012), a corrente social desenvolvimentista não analisa apenas questões de caráter acadêmicas, mas também exibe estudos de influências práticas, sobretudo,

por parte do governo do PT nos últimos governos. Os economistas dessa corrente defendem uma estratégia de desenvolvimento voltada ao dinamismo do mercado interno com melhorias na distribuição de renda e incrementos monetários nos salários.

2.4. CASA DAS GARÇAS

Segundo Bacha 2013, a economia brasileira apresenta alguns pontos que dificultam seu progresso econômico e não a permitem obter êxito no cenário econômico internacional, quais sejam: a) a elevada carga tributária brasileira, no qual dificulta o processo de investimentos privados e não dar margem ao investimento público; b) a baixa qualificação da mão de obra nacional, ocasionada pela ineficaz educação básica; e c) a baixa inserção da economia brasileira no mercado internacional. Outro ponto defendido pelo autor, é que os gestores da economia nacional não devem tentar atacar todos os gargalos da economia de uma só vez, mas que tentem seguir o estilo de desenvolvimento desequilibrado proposto por Hirschman, adotando políticas de incentivo ao setor exportador brasileiro.

O Brasil precisa participar mais do comércio internacional, isto pode ser visto pelos dados de 2012 do World FactBook, que mostram que enquanto a economia brasileira era a 7º do mundo, os valores de suas exportações estão em 25º no mundo, e que dessa forma apresenta uma contrariedade em relação aos países mais ricos do mundo (BACHA, 2013).

O Brasil é relativamente fechado comercialmente em relação ao mundo, porém dar significativa abertura a entrada de capital externo no país. O problema da entrada de capital estrangeiro no país se dar pelo fato de que as multinacionais que se instalaram no Brasil servem apenas para se beneficiar no mercado interno brasileiro, que é relativamente protegido, e não contribuem com as melhorias nas cadeias produtivas mundiais. Assim, a economia brasileira deve abrir mais o seu comércio com a economia internacional, almejando um aumento nas suas exportações, e consequentemente obtendo renda do restante do mundo (BACHA, 2013).

O proposto programa de integração da economia brasileira precisa de aceitação política e social, podendo ser obtida pela concepção de que o isolamento da economia brasileira no comércio internacional não leva o país a sair da renda média, e consequentemente não se desenvolver, isto pode ser visto pelos exemplos dos países que eram pobres a décadas passadas e lograram desenvolvimento econômico em períodos mais recentes. E outra forma de obter consenso social e político é justamente o de olhar para os acordos de preferência comercial e imaginar que eles mostram que os países atualmente

precisam ser cada vez mais interdependentes para alcançar estágios elevados de crescimento (BACHA, 2013).

A corrente da “Casa das Garças” possui um caráter considerado mais voltado à ortodoxia, defendendo a abertura econômica da economia brasileira e justifica as baixas taxas de crescimento econômico observadas a este baixo grau de abertura econômica. Além disso, defendem que durante o período de 2004 á 2011, o Brasil sofreu efeitos positivos da conjuntura externa e que permitiram razoáveis taxas de crescimento econômico, fato não observável a partir de 2011, quando o boom das commodities pressionado pela grande elevação da demanda do mercado chinês perdeu força e contribuiu para a desaceleração do crescimento da economia brasileira (MOREIRA E AREND, 2016).

O projeto de desenvolvimento proposto pela corrente da Casa das Garças baseia-se em três frentes principais: i) os acordos comerciais relacionados, sobretudo, à balança comercial dificultam a interação do Brasil com os demais países do mundo, dando possibilidade de comércio apenas aos países nos quais se encontram em tais acordos, um exemplo seria o Mercosul; ii) a alteração na forma como dar-se as tarifas de câmbio, a favor do setor exportador brasileiro, favorecendo a produção das empresas nacionais; e iii) a reforma fiscal, referente a desburocratização e diminuição da carga tributária, considerada elevada se compararmos as demais economias externas (MOREIRA E AREND, 2016).

2.5 CEPAL

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) foi criada em 1948, e mostrou-se de extrema relevância, exercendo grande influência no pensamento referente ao desenvolvimento da América Latina.

O pensamento Cepalino foi baseado na ideia de Centro e Periferia, onde os centros seriam os países onde as técnicas capitalistas de produção penetravam primeiro, já a periferia eram aquelas economias onde a produção permanecia atrasada, no que se refere ao viés tecnológico e organizativo (CORRÊA, 2013).

Por muitos anos tomou-se como verdadeira a ideia de divisão internacional do trabalho, de forma que a economia orientou-se para que alguns países se industrializassem, no caso, o centro, e outros desenvolvessem a produção de bens primários, explorando suas vantagens comparativas, e o comércio internacional traria ganhos para ambos os lados (SANTOS; OLIVEIRA, 2008).

Esperava-se que os preços caíssem mais nos países centrais devido aos incrementos de inovações na indústria serem maiores que no setor primário, dessa forma os países periféricos continuariam competitivos no cenário internacional, porém isso não ocorreu. Apesar dos incrementos de inovação e produtividade, os preços dos bens industrializados aumentaram, enquanto os países periféricos ficavam dependentes da demanda dos centros pelos seus produtos (Santos e Oliveira, 2008). Enquanto os centros preservavam inteiramente o fruto do progresso técnico da indústria, os países periféricos transferiam uma parte do fruto de seu próprio progresso técnico (PREBISCH, 1949).

Essa concepção ficou conhecida como a teoria da deterioração dos termos de troca, no qual os países centrais que se industrializaram foram beneficiados em relação aos países periféricos devido aos seus produtos possuírem maior valor agregado e não se desvalorizarem na mesma proporção dos produtos primários.

A industrialização nos países periféricos surgia como uma alternativa que possibilitaria o crescimento dessas economias de forma mais acelerada e mais consistente, a fim de diminuir a dependência pelo comércio externo. Sendo que a industrialização é capaz de absorver uma parte da população disponível, e contribuir para que outra parte seja absorvida em atividades correlatas que se desenvolvem paralelamente a ela. (PREBISCH, 1952)

A partir da industrialização dos países da América Latina, pôde-se evoluir a teoria da deterioração dos termos de troca, de forma que agora, a competitividade da indústria periférica era baixa em relação à indústria já consolidada dos países centrais. Alguns problemas referentes à industrialização entraram em pauta no ideário Cepalino, como a tendência ao desequilíbrio externo e o desemprego e heterogeneidade estrutural.

A tendência ao desequilíbrio externo deve-se ao fato de que no Centro, as importações de produtos primários crescem mais lentamente que a renda nacional: já na Periferia, as importações de produtos industrializados crescem mais rapidamente do que a renda (NERY, 2004). A tendência ao desemprego ocorre pelo fato do progresso técnico do centro estar associada às condições de oferta de trabalho e disponibilidade de capital, enquanto na periferia ele independe de ambos. Como o domínio tecnológico parte do Centro, a periferia adota técnicas importadas que seja capital intensiva, dessa forma, economizam os recursos em que possuem abundância, que é o excesso de mão de obra, assim, gerando uma tendência estrutural ao desemprego a partir da industrialização (PEREIRA, 2011)

O conceito de heterogeneidade estrutural refere-se aos desequilíbrios internos do subdesenvolvimento, surgindo a partir de disparidades no processo de industrialização entre setores e regiões, que dizem respeito ao grau de modernidade, a capacidade de gerar

transbordamentos, às densidades tecnológicas e aos índices de produtividade interna. Dessa forma, a distribuição das atividades em um território, pode levar a ocorrência de disparidades regionais, devido à maior dinâmica possibilitada pela presença das atividades mais produtivas em determinadas regiões em detrimento as outras. (SANTOS; OLIVEIRA, 2008)

Segundo Rodriguez (1981 *apud* CORRÊA, 2013), para a CEPAL, havia uma necessidade de condução deliberada do processo de industrialização, sendo o Estado concebido como o gerente fundamental da política de desenvolvimento, a qual deve orientar a longo e médio prazo através da planificação e condução em curto prazo através de um manejo da política contingente.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As ideias de Celso Furtado remetem a preocupação com a produtividade e a superação do subdesenvolvimento, bem como a importância da industrialização nesse processo a fim de diversificar as exportações e ir além do setor primário. Nesse aspecto, o Estado tem papel fundamental, e deve assumir as atividades básicas da economia, sendo o capital privado importante para o fomento de outras atividades.

Em relação a corrente novo desenvolvimentista, é relevante em sua teoria uma preocupação baseada, no lado da demanda interna e externa como um meio viabilizador do desenvolvimento econômico. Esta corrente possui certos pontos principais nos quais centralizam a formalização de sua teoria, são alguns deles: a) foco principal ao indicador de renda per capita como captador do desenvolvimento; b) oposições de classes sociais, destacando-se aqui empresários e trabalhadores, estes interagindo no mercado e promovendo condições que permitam a maximização de seus interesses individuais, que consequentemente provoca melhoria também para a população em certos casos; c) o governo deve intervir em eventuais falhas de mercado inerentes as economias em sentido geral; e d) o destaque importante que é dado à figura do empresário como agente que permeia a distribuição de empregos e investimentos, estimulando dessa forma a demanda agregada da economia.

A corrente social desenvolvimentista dá forte importância ao dinamismo do mercado interno com melhorias de distribuição de renda e incrementos monetários nos salários. As medidas referentes ao que prega esta corrente assemelham-se muito ao que aconteceu durante os governos do PT, embora não existam evidências tratadas em que os governantes deste partido sejam simpatizantes desta teoria.

Para os sociais desenvolvimentistas o governo teria caráter de executor do dinamismo da economia, necessário para a introdução do desenvolvimento econômico, além de que este deveria incitar o consumo por meio da elevação dos salários reais, estimular e incentivar os investimentos em infraestrutura, e por fim, procurar impulsionar a demanda por recursos naturais. Assim, estas estratégias de desenvolvimento caracterizam condições plausíveis que a economia deveria realizar a fim de promover o desenvolvimento econômico por parte destes economistas ligados a corrente social desenvolvimentista.

De acordo com as propostas de alternativas ensejadas pela corrente de desenvolvimento ligada ao instituto da Casa das Garças, podemos observar que elas se concentram em torno de um caráter mais ortodoxo, defendendo a abertura comercial como uma das principais medidas necessárias ao desenvolvimento econômico. É interessante denotar também a maneira no qual deveria ser tratado a medidas que devem ser tomadas, no qual os agentes não devem dar um tratamento de choque a todas as mazelas da economia de uma só vez, e devem atacar esses determinados pontos cuidadosamente. Além disso, outras duas medidas para esta perspectiva, a saber: a) as alterações em determinadas instituições que burocratizam o sistema econômico e que forma gargalhos ao desenvolvimento econômico e b) a reforma fiscal que deve prever a diminuição da carga tributária, a fim de tornar o sistema econômico mais livre e pronto para tomar suas devidas decisões econômicas.

O pensamento Cepalino se impõe contra a ideia de divisão internacional do trabalho demonstrando grandes perdas aos países que restringem sua produção ao setor primário ao invés de se industrializarem. A CEPAL também atribui grande importância à industrialização dos países Periféricos, porém, contextualizou problemas advindos do processo de industrialização tardia na América Latina. De maneira semelhante ao pensamento de Furtado, o Estado deveria conduzir o processo de desenvolvimento através de políticas de longo prazo que promovam a industrialização.

Dada à heterogeneidade institucional de cada nação, e de acordo com determinado período histórico das relações econômicas internacionais, percebe-se a ocorrência de diversos processos ou “tipos” de desenvolvimento econômico. Portanto, o que a história econômica ensina é que justamente existe diversidade de estratégias de desenvolvimento, e não um modelo único (MOREIRA; AREND, 2016).

4. REFERÊNCIAS

AREND, M. **50 anos de industrialização no Brasil (1955-2005): uma análise evolucionária.** Tese de doutoramento, Programa de Pós-Graduação em Economia – Área de Desenvolvimento Econômico, Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS. Porto alegre, 2009. <
<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/16408/000697917.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 15 Ago. 2018.

BACHA, E; DE BOLLE, M. **O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

BASTOS, P. P. Z. **A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo.** Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, n. especial, p. 779-810, dez. 2012.

BIELSCHOWSKY, R. **Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual.** Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, n. especial, p. 729-747, dez. 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; GALA, P. **Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento.** Revista de Economia Política, v. 30, n. 4, p. 663-686, out./dez. 2010.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Crescimento e desenvolvimento econômico.** Notas para uso em curso de desenvolvimento econômico na Escola de Economia de São Paulo, da Fundação Getulio Vargas). Versão de junho/2008. Disponível em:
<http://www.bresserpereira.org.br/Papers/2007/07.22.CrescimentoDesenvolvimento.Junho19.2008.pdf>. Acesso em: 15 Ago. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento econômico e o empresário. Revista de Administração de Empresas,** v.2, n.4, p.79-91, maio/ago.1962. Disponivel em:
http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-7590196200010005&script=sci_arttext&tlang=pt. Acesso em: 15 Ago. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O conceito histórico de desenvolvimento econômico.** São Paulo: FGV-EESP, 2006 (Texto para Discussão n. 157, FGV-EESP, dezembro 2006). Disponivel em:
<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/1973/TD157.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 15 Ago. 2018.

CORRÊA, C.P. **As teorias do desenvolvimento de Celso Furtado e Fernando Henrique Cardoso frente ao ideário Cepalino.** UFRGS, Porto Alegre, 2013 Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/78194> . Acesso em: 15 Ago. 2018.

FONSECA, P. C. D. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: DATHEIN, R. (Org.). **Desenvolvimentismo: o conceito, as bases teóricas e as políticas.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 13-71.

FURTADO, C. Subdesenvolvimento revisitado. **Economia e Sociedade**, p. 5-19, 1990. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643307> . Acesso em: 15 Ago. 2018.

MOREIRA, A.G; AREND, M.. **Que estratégia de desenvolvimento seguir? O Debate Desenvolvimentista Brasileiro no Século XXI. Análise Econômica**, Porto Alegre, mar. 2016, v. 34, n. 65, p. 205-239, mar. 2016. Disponível em:
http://link.periodicos.capes.gov.br/sfxlcl41?url_ver=Z39.88-2004&url_ctx_fmt=fi/fmt:kev:mtx:ctx&ctx_enc=info:ofi/enc:UTF-8&ctx_ver=Z39.88-2004&rfr_id=info:sid/sfxit.com:azlist&sfx.ignore_date_threshold=1&rft.object_id=1000000000489615&svc.fulltext=yes. Acesso em: 15 Ago. 2018.

MOURÃO, R.P ; VERIANO, C. A. , **O pensamento de Celso Furtado e a construção de um projeto nacional, Cadernos de História**, PUC, Minas Gerais, v.12, n.16 , 2011. Disponível em:
<http://periodicos.pucminas.br/index.php/cadernoshistoria/article/view/P.2237-8871.2011v12n16p86> . Acesso em: 15 Ago. 2018.

NERY, T. **A economia do desenvolvimento na América Latina: o pensamento da CEPAL nos anos 1950 e 1990.** PUC, Rio de Janeiro, 2004. Disponível em:
https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/Busca_etds.php?strSecao=resultado&nrSeq=5213@1 . Acesso em: 15 Ago. 2018.

PEREIRA, J.M.D. **Uma breve história do desenvolvimentismo no Brasil . Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 9, p.121-141, jul.-dez. 2011. Disponível em:
<http://periodicos.pucminas.br/index.php/cadernoshistoria/article/view/P.2237-8871.2011v12n16p86> . Acesso em: 15 Ago. 2018.

PREBISCH, R. (1949). **O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas.** In: BIELSCHOWSKY, R (org). Cinquenta anos de pensamento na CEPAL Rio de Janeiro; São Paulo: Record, 2000.

PREBISCH,R (1952). **Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico.** In: BIELSCHOWSKY, R (org). Cinquenta anos de pensamento na CEPAL R. Janeiro; São Paulo: Record, 2000.

SANTOS, U. P e OLIVEIRA, F.H.P. **Três fases da teoria cepalina: uma análise de suas principais contribuições ao pensamento econômico latino-americano.** Análise, Porto Alegre, v. 19, n. 2, p. 4-17, jul./dez. 2008. Disponível em:
<http://revistaseletronicas.pucrs.br/fo/ojs/index.php/face/article/view/2329> . Acesso em: 15 Ago. 2018.

A Securitização da Segurança Pública no Brasil

Eixo Temático 4 - Desenvolvimento, Instituições e Economia Política Internacional

Gabriela Schneider¹
Igor Castellano da Silva²

Resumo

O presente estudo busca identificar as respostas predominantes para os problemas de segurança pública, considerando a importância dos estudos da Segurança Internacional, especificamente da Teoria da Securitização de Buzan, Wæver e Wilde (1998). Trata-se de um estudo de caso específico do Brasil no período pós-democratização. Argumenta-se que, especialmente diante da indefinição do conceito de segurança pública, as principais respostas oferecidas para os problemas de segurança pública no Brasil pós-democratização têm tido foco coercitivo/repressivo, em detrimento de outras de caráter preventivo, relacionadas a enfoque amplo de desenvolvimento e justiça.

Palavras-chave: Segurança Pública, Desenvolvimento, Segurança Internacional, Brasil.

Abstract

The present study seeks to identify the predominant responses to public security problems, considering the importance of International Security studies, specifically the Theory of Securitization of Buzan, Wæver and Wilde (1998). This is a specific case study of Brazil in the post-democratization period. We argue that, especially given the uncertainty of the concept of public security, the main responses offered to public security problems in post-democratization Brazil have focused on coercive/repressive policies in detriment of others based on preventive nature, related to a wider scope of development and justice.

Keywords: Public Security, Development, International Security, Brazil.

Classificação JEL: A13

¹ Mestre em Direito pela Universidade do Vale do Rio do Sinos (UNISINOS). Especialista em Direito Penal e Processual Penal e bacharel em Direito pela Universidade do Vale do Rio do Sinos (UNISINOS). Pesquisadora associada do Grupo de Estudos em Capacidade Estatal, Segurança e Defesa (GECAP) da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Membro da Comissão de Direitos Humanos da OAB/Subseção de Santa Maria. Advogada criminalista. Contato: schd.gabriela@gmail.com

² Professor Adjunto do Departamento de Economia e Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Economia e Desenvolvimento da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com período sanduíche na *University of Johannesburg*, África do Sul. Mestre em Ciência Política e bacharel em Relações Internacionais pela UFRGS. Coordenador e pesquisador do Grupo de Estudos em Capacidade Estatal, Segurança e Defesa (GECAP) da UFSM. Contato: igor.castellano@gmail.com

Introdução

As discussões que envolvem segurança pública no Brasil têm sido constantes nos últimos anos. Os enfoques dos debates variam desde o conceito de segurança pública até dados estatísticos específicos sobre índices de criminalidade no âmbito de municípios, estados e país. Além disso, o modelo de confronto e de políticas repressivas que vem sendo utilizado de forma reiterada no âmbito das políticas de segurança pública no Brasil não tem conseguido diminuir os índices de violência e de criminalidade³, o que prejudica consideravelmente o desenvolvimento econômico e social do país.

Diante desta realidade, o presente trabalho preocupa-se em identificar quais são as principais respostas oferecidas para os problemas de segurança pública no Brasil pós-democratização (foco em repostas coercitivas e inefetivas, com priorização de ações paliativas), em detrimento de outras (relacionadas a enfoque amplo de desenvolvimento e justiça, de caráter preventivo)⁴. A predominância de ações repressivas e paliativas na segurança pública do Brasil contemporâneo parece estar relacionada à disputa política, social e econômica acerca de diferentes compreensões sobre o que seja segurança pública, e a diferentes ameaças, objetos e respostas que devem ser priorizadas. Como se verá a seguir, este fenômeno é próprio do processo de securitização.

Para tanto, o trabalho está dividido em duas sessões principais. A primeira apresentará a discussão sobre alguns conceitos de segurança e identificará a importância dos estudos da Segurança Internacional (especialmente a partir da teoria da securitização) para uma compreensão holística sobre segurança pública no Brasil. A segunda sessão, por sua vez, introduzirá o debate inicial sobre a existência da securitização da segurança pública no Brasil contemporâneo. Apresentará a política de encarceramento como uma das principais respostas que vem sendo dadas aos problemas de segurança no país, fato este que não estimula a construção democrática de um ambiente de desenvolvimento econômico, social, humanitário e justo.

³ De acordo com o 12º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, publicado em agosto de 2018, o Brasil atingiu recorde histórico de 63.880 mortes violentas intencionais em 2017, atingindo a taxa de 30,8 mortes para cada 100 mil habitantes (IEPA e FBSP, 2018).

⁴ O presente trabalho é parte do projeto de pesquisa “Segurança Pública no Brasil: Conceitos, Políticas e Causas em Perspectiva Comparada”, registrado no Portal de Projetos da UFSM sob o número 04792, e que está em desenvolvimento no âmbito do Grupo de Estudos em Capacidade Estatal, Segurança e Defesa (GECAP/UFSM).

Segurança Pública: debates conceituais e a importância dos estudos de Segurança Internacional

A presente seção visa apresentar a discussão sobre alguns conceitos de segurança e identificar a importância dos estudos da Segurança Internacional (especialmente a partir da teoria da securitização) para uma compreensão holística sobre segurança pública no Brasil. Acredita-se que o uso intercambiável de diferentes conceitos de segurança (pública, humana, cidadã, por exemplo) por atores relevantes no Brasil pode ser visto como uma possível causa para respostas predominantes para os problemas de segurança pública no período pós-democratização.

No período anterior à democratização brasileira, mais especificamente durante o regime ditatorial militar (1964-1985), a perspectiva na área de segurança que existia era a da Doutrina da Segurança Nacional, formulada na Escola Superior de Guerra, e fundada na lógica “de supremacia inquestionável do interesse nacional, definido pela elite no poder, e pela justificativa do uso da força sem medidas em quaisquer condições necessárias à preservação da ordem” (FREIRE, 2009, p. 50). A ameaça à segurança era vista como tudo aquilo que atentava contra o Estado e seus interesses nacionais (alinhados aos interesses pessoais daqueles que no poder se encontravam), tanto em âmbito externo (ameaça de comunismo), como no âmbito interno (qualquer indivíduo percebido como contrário à ordem vigente). As respostas do Estado eram eminentemente repressivas, sobretudo por meio das Forças Armadas e de órgãos especiais criados para este fim específico, como por exemplo o Destacamento de Operações de Informação - Centro de Operações de Defesa Interna (DOI-CODI) (FREIRE, 2009, p. 51). Neste período histórico, as ameaças e os inimigos eram definidos de acordo com os interesses de quem estava no poder e as medidas repressivas adotadas para assegurar um programa de segurança autoritário, com o uso das Forças Armadas e outros órgãos, eram justificadas na manutenção da ordem pública.

O termo segurança pública, por sua vez, foi especialmente trabalhado após o fim do período da Ditadura Militar, na etapa pós-democratização, sobretudo com a Constituição Federal de 1988. Na CF de 1988 segurança pública ocupa um capítulo específico no título V, que trata da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas, o qual informa que a segurança pública é dever do Estado, além de ser direito e responsabilidade de todos. Ao suceder um ambiente no qual as Forças Armadas detinham a preferência da preservação da ordem, o constituinte fez questão de ressaltar a

diferenciação dos papéis institucionais das polícias (voltada à manifestação da violência no âmbito interno do país) e do Exército (a ameaças externas à soberania nacional e defesa do território) (FREIRE, 2009, p. 51). Houve, portanto, uma diferenciação entre segurança nacional e segurança pública que antes não existia. O artigo 144 da CF não apresentou, contudo, um conceito amplo de segurança pública, apenas especificou os órgãos encarregados de preservar a ordem pública interna, a incolumidade das pessoas e o patrimônio, quais sejam, polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Dada a indefinição conceitual de segurança pública na CF, alguns autores sustentam que ela está intimamente conectada ao conceito de ordem pública, fato este que é amplamente discutido, pois o termo é passível de diversas interpretações (SILVA, 2009; LAZZARINI, 1995), o que acaba por permitir que segurança se torne até mesmo “algo fora do previsto na Constituição Federal para residir em zona cinzenta, mesmo dentro do ordenamento” (LIMA, SILVA e OLIVEIRA, 2013, p. 80), como ocorreu, por exemplo, durante o período ditatorial-militar brasileiro. De acordo com um estudo minucioso feito por Lima, Silva e Oliveira (2013), não é possível encontrar na legislação, jurisprudência ou na literatura brasileira uma definição clara dos limites e significados do conceito de segurança pública, ou seja, “é na prática cotidiana que eles são utilizados para legitimar e justificar posições e ações” (LIMA, SINHORETTO e BUENO, 2015, p. 126; LIMA, SILVA e OLIVEIRA, 2013).

Além disso, em alguns estudos o termo segurança pública vem sendo substituído por concepções mais modernas, que a pensam em termos de “políticas públicas de segurança”, “segurança humana”, “segurança cidadã” ou mesmo “segurança de direitos” (FREIRE, 2009; LEEDS, 2013; TAVARES DOS SANTOS, 2004, etc.). O objetivo de uma nova nomenclatura seria “ultrapassar, conceitual e ideologicamente, as concepções vigentes, repressiva e policialesca, de segurança pública” (ANDRADE, 2013, p. 343). Entretanto, os conhecimentos da área, em termos de política pública cidadã, são incipientes. Pensar a segurança pública no que diz respeito a “práticas democráticas de controle social”, ou em termos de políticas públicas, é uma abordagem recente, praticamente do século XXI (SANTOS, online, 2018).

Frente a indefinição sobre diferentes termos, a literatura nacional mantém-se sobretudo descritiva e têm ignorado a contribuição teórica de décadas dos Estudos de Segurança Internacional para compreender por que ocorre esta indefinição e por que prioridades específicas são estabelecidas. Se houver incerteza do que ou de quem se está

protetendo, a utilidade de medidas de segurança pode gerar arbitrariedades na ocorrência prática. De acordo com Marco Cepik, segurança é “uma condição relativa de proteção na qual se é capaz de neutralizar ameaças discerníveis contra a existência de alguém ou de alguma coisa” (CEPIK, 2001, p. 2). As medidas de proteção, como informações, equipamentos, operações, comunicação, pessoal treinado, etc, que são obtidas para organizar determinada questão de segurança devem “guardar certa proporcionalidade em relação às ameaças percebidas contra a existência, efetividade e autonomia de quem - ou do que - está sendo protegido” (CEPIK, 2001, pp. 2-3). Neste caso, é possível fazer uma analogia sobre a segurança pública com a crítica de Cepik quando escreve sobre segurança nacional. O autor afirma que expandir o conceito de segurança nacional para segurança humana, por exemplo, pode acarretar uma perda de eficiência, além de “riscos adicionais para a política democrática ao “securitizar” temas e problemas não relacionados ao uso potencial da força (educação, meio ambiente, saúde etc.)” (CEPIK, 2001, p. 5). Esta é a essência da compreensão do processo político-social de securitização.

No âmbito internacional, os estudos de segurança há alguns anos já avançaram em relação ao conceito e verificou-se que, por mais que não exista um consenso definido sobre a terminologia em si, “o conceito de segurança se faz presente na maior parte dos discursos políticos articulados na modernidade, sendo utilizado ora por ambientalistas, ora por militares, ora por militantes dos direitos humanos” (AMARAL, 2008, pp. 36-37). Em 1983, a importante contribuição de Barry Buzan para os estudos de segurança fez com que se percebesse que este não é um conceito fácil, assim como tantos outros conceitos da área das ciências sociais (tais como justiça, liberdade e poder) e que é justamente a ambiguidade que os conceitos oferecem que os tornam tão instigantes a ponto de se querer teorizar sobre eles (BUZAN, 1983, p. 6). Já na década de 1980, Buzan ressaltava que segurança é um conceito intensamente político, que vai muito além do foco estritamente político militar (BUZAN, 1983, pp. 9-10).

Além disso, Buzan observa que o conceito de segurança também possui grande ligação com os indivíduos, os estados e o sistema internacional, o que exige o seu tratamento a partir de uma perspectiva holística e sistêmica. É a partir de uma análise mais ampla sobre os problemas que envolvem a segurança que será possível verificar alguns dos componentes importantes destes problemas e suas possíveis soluções em cada caso. Para além de um aspecto militar, uma visão econômica, ambiental, política e social é essencial para compreender os problemas de segurança que podem variar nas esferas de ameaças. A partir dessa perspectiva, há mais preocupações com as fontes de ameaça do

que apenas com maneiras e métodos de defesa, além de possivelmente haver uma maior consciência do Estado em gerar novas ameaças (BUZAN, 1983). Se não levarmos em consideração essa perspectiva holística e sistêmica da segurança é bem provável que as políticas de segurança seguirão sempre por um caminho sem rumo em crises imediatas, e dificilmente terão um propósito maior, uma vez que respostas unicamente militares, por exemplo, não resolvem e não abrangem todos os problemas de segurança (BUZAN, 1983, pp. 255-256).

Além de Buzan, por meio de pesquisas individuais, Ole Wæver também recebeu destaque pela “possibilidade de conduzir uma análise construtivista de segurança, criando conceitos e arcabouço teórico necessários para isto” (TANNO, 2003, p. 57). Na década de 1990, Barry Buzan e Ole Wæver uniram-se para transformar as respectivas pesquisas individuais em segurança em pesquisas coletivas. Em 1996 surge a Escola de Copenhague e em 1998, Barry Buzan, Ole Wæver, and Jaap de Wilde (1998) publicam “*Security: a New Framework for Analysis*”, condensando em um mesmo volume os principais conceitos e proposições da Escola de Copenhague com o declarado propósito de reestruturar o campo dos Estudos de Segurança Internacional” (AMARAL, 2008, p. 70).

Nesse estudo coletivo, os autores desenvolveram a “teoria da securitização”. Em termos gerais, a essa teoria traz a ideia de que através do discurso, do “ato de fala”, agentes do estado transformam determinados assuntos em matéria/agenda de segurança. Neste caso, não importa se a ameaça é real, o que importa é que haja o convencimento da opinião pública sobre determinado tema específico, o que poderá sustentar medidas extraordinárias a serem tomadas como possíveis soluções (WÆVER et al, 1998). A ação, portanto, deve ser “reconhecida socialmente como uma ameaça à segurança”, por isso “é indispensável que existam significados intersubjetivamente partilhados entre os responsáveis pela formulação e implementação da sua agenda” (TANNO, 2003, pp. 57-58).

O caso brasileiro na perspectiva da segurança pública parece se encaixar de modo coerente na teoria da securitização. A hipótese sustentada é de que devido a indefinição do conceito de segurança pública, as respostas aos problemas de segurança no Brasil pós-democratização, em sua maioria repressivas, são direcionadas por atores securitizadores, que definem ameaças e objetos prioritários e os defendem perante uma audiência, legitimando respostas particulares a partir de seus interesses políticos, econômicos e sociais (processo de securitização). Estas respostas, no entanto, dificilmente contribuem

para a construção de espaços para um desenvolvimento nacional democrático (TEIXEIRA et al, 2018), conforme se verá a seguir.

A securitização da segurança pública no Brasil: as respostas predominantes e o exemplo da política de encarceramento

O que se tem visto no Brasil pós-democratização, de acordo com diversos estudos (SOARES, 2006; FREITAS, 2013; CERQUEIRA, 2016; ROLIM, 2007; LIMA e PROGLHOF, 2013; BAIOTO e SANTOS, 2016; SOUZA, 2015; KERBER e PAZINATO, 2016; MANSO e DIAS, 2017; WEICHERT, 2017, entre outros), é uma extensão de políticas de segurança repressivas/coercitivas e paliativas em oposição às políticas preventivas. Como não é possível, pelo limite de extensão do trabalho, adentrar no debate sobre cada uma das respostas que vem sendo rotineiramente utilizadas para a resolução de problemas de segurança, utilizar-se-á a política de encarceramento para exemplificar de que forma as políticas coercitivas estão sempre à frente de políticas preventivas. Essa discussão será realizada sob o escopo do processo de securitização, buscando identificar como este fenômeno ocorre.

As experiências e práticas preventivas, apesar de existirem⁵, não têm sido adotadas como prioritárias, já que respostas repressivas ainda são consideradas mais imediatas e evidentes a serem apresentadas como “política de segurança” (BALLESTEROS, 2014, p. 17). Além disso, medidas preventivas nem sempre são bem vistas pela população⁶, pois acredita-se, no senso comum, que elas não atacam problemas macroestruturais, o que acaba abrindo espaço para medidas consideradas “urgentes”, como por exemplo políticas de repressão, debates sobre redução da maioridade penal, discussões sobre pena de morte (SOARES, 2006, p. 95), aumento significativo de penas já existentes, novas criminalizações, fortalecimento do aparato policial, sem treinamento qualificado, e a expansão dos presídios como forma de combate à criminalidade⁷.

Não é novidade que a política de encarceramento vem sendo atribuída no Brasil como uma das principais respostas/solução para os problemas de segurança pública. Criou-se um discurso de que a segregação de criminosos resolveria os problemas de

⁵ Medidas preventivas, por mais que não impeçam um possível retorno do problema, podem salvar vida, reduzir danos e sofrimentos (SOARES, 2006, p. 95). Além disso, medidas preventivas podem conscientizar e educar, criando condições favoráveis no combate à violência e criminalidade.

⁶ Isso não significa dizer que elas não existam. Diversos municípios e estados brasileiros têm adotado políticas preventivas para a preservação da segurança, mas ainda seguem sendo medidas de menor escala e pouco divulgadas.

⁷ Parece haver “uma enorme dificuldade de a sociedade brasileira desvincilar-se de suas históricas estruturas autoritárias e violentas e deixar que o cidadão usufrua de amplos direitos, com liberdade, participação e acesso à Justiça, tal como previsto no nosso marco legal” (LIMA et al, 2015, p. 138).

violência e criminalidade no país e que, consequentemente, a população estaria mais segura. De fato, “grande parte das intervenções punitivas da contemporaneidade, antes de buscar responder ao problema da criminalidade em si, presta-se precipuamente a diminuir as inquietações populares diante da insegurança” (CALLEGARI e WERMUTH, 2011, p. 75).

O discurso alinha-se à prática quando os dados estatísticos confirmam essa percepção. As últimas pesquisas revelam que Brasil possui aproximadamente 730 mil pessoas encarceradas (IPEA e FBSP, 2018), sendo atualmente considerado o país com a terceira maior população carcerária do mundo, estando atrás apenas de Estados Unidos e China (INFOOPEN, 2017). No entanto, o encarceramento como política de segurança traz consigo no mínimo uma contradição curiosa: um dos países que mais encarca pessoas no mundo não congrega índices de criminalidade reduzidos, pelo contrário, os números aumentam ano após ano.

Há muito tempo discute-se que é preciso haver mudanças urgentes no sistema de encarceramento, pois, além do sistema não garantir índices menores de criminalidade e condições mínimas de ressocialização, muitas unidades prisionais se tornaram verdadeiras escolas do crime, ou seja, “pessoas acusadas de delitos pouco graves, cometidos sem a utilização de violência ou sem gerar danos coletivos graves, acabam sendo cooptadas por redes do crime organizado” (FBSP/ISP/II, 2018, p. 10). Esse debate, contudo, geralmente é realizado em discursos politizados e mediante grande publicidade, especialmente por intermédio dos meios de comunicação em massa.

A cultura da mídia, entre elas a televisiva, que possui o foco na grande audiência, buscando atrair o lucro, ajuda a “modelar a visão prevalecente de mundo e os valores mais profundos: define o que é considerado bom ou mau, positivo ou negativo, moral ou imoral” (KELLNER, 2001, p. 9). A “formação da agenda pública” é apontada como uma das funções mais importantes desempenhadas pela mídia, pois por mais que “a imprensa não diga como nós devemos pensar, ela nos diz sobre o que nós devemos pensar”. (MIGUEL, 2007, p. 408)⁸. Esta agenda criada pela imprensa possui grande influência nos tomadores de decisões públicas, pois muitos políticos ou governantes, por exemplo, acabam ampliando a sua preocupação em relação a determinada assunto. De fato, “o caráter de produtora da agenda pública concede à mídia um papel central no jogo político”

⁸ "Os jornalistas têm "óculos" especiais a partir dos quais vêem certas coisas e não outras; e vêem de certa maneira as coisas que vêm. Eles operam uma seleção e uma construção do que é selecionado". (BOURDIEU, 1997, p. 25)

(MIGUEL, 2007, p. 409) e exerce papel fundamental na opinião e nas escolhas (sociais, políticas, econômicas) de seus receptores. A prisão, sobretudo por meio do discurso midiático, que geralmente ignora a tendência primordial da pena (ressocialização), acaba tornando-se “meio de incapacitação (inocuação) e castigo que satisfaz a contento as demandas populares por retribuição e segurança pública” (CALLEGARI e WERMUTH, 2011, p. 80).

Além disso, o discurso que é posto para a população em geral ignora a ideia de que grande parte da criminalidade no Brasil existe como consequência de diversos fatores, entre eles a desigualdade social e econômica, a juventude ociosa, novas criminalizações, etc⁹. Ignora o fato de que existe no país um ordenamento jurídico que historicamente “permite o tratamento seletivo de seus cidadãos” (D’ÁVILA, 2006, p. 98), no qual o sistema carcerário possui em sua maioria uma população (quase 70%, INFOPEN, 2016) negra e pobre¹⁰. Com o discurso de combate à criminalidade, quando se trata de política de segurança, a lógica segue a mesma da política criminal contemporânea, ou seja, a “racionalidade, maximização, custos e benefícios, etc., são fundamentais para entender e explicar e combater de maneira efetiva a atividade criminal” (RIVERA BEIRAS, 2005, p. 234 *apud* AZEVEDO, 2006, p. 59). Em outras palavras, busca-se “encontrar políticas de otimização da relação custo benefício do combate ao crime, com o mínimo custo possível para o Estado” (AZEVEDO, 2006, p. 59).¹¹ Assim, as políticas criminais e de segurança “passam, portanto, a gerenciar os conflitos sociais na lógica econômica, isto é,

⁹ A criminalidade não é uma só. Ela atinge as mais diversas classes sociais e se manifesta das mais variadas formas, por isso há grande dificuldade de identificar as causas específicas (SOARES, 2006, p. 93). Por exemplo: “(...)juventude ociosa e sem esperança é presa fácil para os agenciadores do comércio clandestino de drogas. Não é difícil recrutar um verdadeiro exército de jovens quando se oferecem vantagens econômicas muito superiores às alternativas proporcionadas pelo mercado de trabalho e benefícios simbólicos que valorizam a auto-estima, atribuindo poder aos excluídos. Por outro lado, os operadores do tráfico de armas, que atuam no atacado, lavando dinheiro no mercado financeiro internacional, não são filhos da pobreza ou da desigualdade. Suas práticas são estimuladas pela impunidade” (SOARES, 2006, p. 93).

¹⁰ Não é por menos que “a política de segurança tem sido sobretudo baseada na criminalização das populações que habitam os bairros pobres e a periferia da cidade, sob a justificativa de guerra às drogas e eliminação do tráfico, o qual seria a causa da violência em geral” (WEICHERT, 2017, p. 107).

¹¹ Além disso, é importante mencionar, de acordo com Lima et al (2015), que “estamos diante não apenas de disputas corporativas em torno de “quem faz o que”, mas do que isso, vivemos um momento no qual paradigmas dissonantes disputam a legitimidade do campo organizacional. E, em meio a esta disputa, cabe chamar a atenção para a inação do Judiciário e do Ministério Público na mudança de foco em relação aos homicídios e, com isso, o protagonismo das polícias militares na gestão da vida da população do país e, sobretudo, na definição não só da clientela do sistema de justiça criminal (já que quase todos os crimes elucidados o foram por intermédio de flagrantes) mas também de quem pode ser considerado “bandido” e quem pode ser “cidadão de bem”, ou seja, de quem, pelo imaginário social e pelas culturais organizacionais vigentes, pode ser morto ou de quem merece viver” (LIMA et al, 2015, p. 140).

a utilização do sistema penal como instrumento eficiente de controle social” (GRAZIANO, 2014, p. 136).

É possível encontrar um exemplo atual desse tipo de política no atual governo de Michel Temer, quando no dia 13 de agosto de 2018, o então Ministro da Segurança Pública, Raul Jungmann, anunciou um acordo com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para parcerias público-privadas na construção e gestão de novos presídios (VALOR ECONÔMICO, online, 2018). No entanto, sabe-se que “se a polícia aumentar as prisões sem repensar a política criminal que retroalimenta a sua prática, o colapso das prisões será ainda mais dramático do que o atualmente apresentado” (LIMA et al, 2015, p. 131). E como afirma Eugênio Zaffaroni “a solução não é construir mais cadeias, mas sim diminuir o número de presos” (ZAFFARONI, 2007, p. 137).

Assim, a política de encarceramento, que é um exemplo de uma das principais respostas que vem sendo dadas aos problemas de segurança pública no país, em oposição às de caráter preventivo¹², parece se encaixar de modo coerente na teoria da securitização¹³ e não colabora com um modelo de projeto desenvolvimentista de Estado que visa a “ampliação das capacidades humanas, das oportunidades sociais, e o acesso aos direitos fundamentais, como justiça e segurança pública” (GOMIDE, 2011, online)¹⁴.

Considerações Finais

A partir de pesquisas já realizadas na literatura acadêmica é possível perceber que há uma indefinição conceitual de segurança pública no país e que as respostas dadas aos problemas de segurança perpassam por esta indefinição. Esses são questionamentos já abordados na literatura acadêmica sobre o tema, mas permanece aberta a discussão a respeito da importância da indefinição conceitual para compreender de forma sistêmica

¹² Na opinião de Paula Rodriguez Ballesteros, “a dicotomia entre políticas preventivas e repressivas nas políticas de segurança pública é apresentada pelos governantes como “a escolha de Sofia”, figurando não só como uma questão ideológica, mas também sendo apresentada como uma decisão administrativa: seja pelo argumento de que as verbas são limitadas e é preciso fazer opções nos dispêndios financeiros, seja porque ainda não foram encontradas (ou não se propuseram a encontrar) estratégias que conciliem as duas vertentes de forma harmoniosa e eficiente, optando-se, então, pela de maior repercussão e familiaridade: o uso da força”. (BALLESTEROS, 2014, p. 18)

¹³ Isto, pois, trata-se de medida repressiva/coercitiva de controle social penal, direcionadas por atores securitizadores (políticos e mídia de massa, por exemplo), que definem ameaças e objetos prioritários (“inimigos” e tipos de crimes) e os defendem perante uma audiência (população em geral), legitimando respostas particulares a partir de seus interesses políticos, econômicos e sociais.

¹⁴ Além disso, chama-se atenção para o fato de que a presença de prisões afeta a vida local dos municípios e estados, “impactando em setores como a assistência social, a saúde, a segurança etc., gerando ainda tensões que excedem a capacidade local de gerenciar os conflitos” (SINHORETTO et al, 2013, p. 85).

as respostas que são dadas aos problemas de segurança no país, as quais têm sido de amplitude limitada (foco em repostas coercitivas) e inefetivas (priorização de ações paliativas), em oposição às relacionadas a enfoque amplo (desenvolvimento e justiça) e caráter preventivo.

Nos debates sobre Segurança Internacional, Buzan e Waever (1998) foram os primeiros a reconhecer que “processos de construção de questões de segurança ocorrem, primordialmente, por meio de discursos proferidos pelos atores mais interessados em estabelecer as agendas de segurança” (TANNO, 2003, p. 57). No entanto, são escassos os estudos que se propõem compreender o tema de segurança pública e a partir das contribuições da teoria da securitização. Além disso, foi possível verificar, com a breve análise realizada neste estudo, que a indefinição do conceito de segurança pública no Brasil contemporâneo faz com que seja possível relacionar as respostas que são dadas aos problemas de segurança às causas para que políticas repressivas (como a do encarceramento) tenham maior incidência em detrimento de políticas preventivas.

Ademais, a agenda de segurança no Brasil pós democratização não parece estar sendo definida com base em estudos sistêmicos que envolvam, por exemplo, debates qualificados sobre os problemas estruturais de presídios e de ressocialização, a desigualdade econômica-social, a dificuldade de acesso à crianças e jovens às escolas e o aprimoramento, qualificação e serviço de inteligência das polícias. No entanto, estes debates são essenciais para a construção de um modelo de Estado desenvolvimentista, que se preocupe não somente com o crescimento econômico, mas igualmente com a implementação de políticas públicas que visem a redução da desigualdade social e o acesso amplo à justiça e segurança pública.

Referências Bibliográficas

AMARAL, Arthur Bernardes. A Guerra ao Terror e Tríplice Fronteira na agenda de segurança do Estados Unidos. Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da PUC-Rio. **Dissertação de Mestrado**. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, 2008.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. A mudança do paradigma repressivo em Segurança Pública: reflexões criminológicas críticas em torno da proposta da 1ª Conferência Nacional Brasileira de Segurança Pública. In: **Revista Seqüência** (Florianópolis), n. 67, p. 335-356, dez. 2013. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/seq/n67/13.pdf>. Acesso em 23 mar. 2018.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Visões da Sociedade Punitiva: Elementos para um Sociologia do Controle Penal. In: GAUER, Ruth Maria Chittó (coord). **Sistema Penal e Violência**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. pp. 43-63

BAIOTO, Carlos Daniel; SANTOS, Jeferson Magalhaes dos. Segurança Pública e Direitos Humanos: perspectivas de uma polícia cidadã. In: KERBER, Aline; PAZINATO, Eduardo. **Segurança Cidadã, Gestão de Informações e Cidades: o Case do Observatório da Segurança Cidadã de Novo Hamburgo e outras reflexões teóricos-práticas**, pp. 377-394. Curitiba: Multideia, 2016.

BALLESTEROS, Paula Rodriguez. Gestão de políticas de segurança pública no Brasil: problemas, impasses e desafios. In: **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo v. 8, n. 1, pp. 6-22 Fev/Mar, 2014.

BARTOLINI, Stefano. **Tiempo y investigación comparativa. La comparación en las ciencias sociales**. Madrid: Alianza Editorial, 1994. p. 105–50.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre a televisão. Seguido de a Influência do Jornalismo e os Jogos Olímpicos**. Tradução de Maria Lúcia Machado. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1997.

BUZAN, Barry. **People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations**. HarvestWheatsheaf, Hemel Hempstead, 1983.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **The Evolution of International Security Studies**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

BUZAN, Barry; WEAVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security: A New Framework for Analysis**. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CALLEGARI, André Luís; WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi. **Sistema Penal e Política Criminal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

CEPIK, Marco. Segurança Nacional e Segurança Humana: Problemas Conceituais e Consequências Políticas. In: **Security and Defense Studies Review** Vol. 1 Spring, 2001.

CERQUEIRA, Daniel. Educação: a verdadeira arma contra o crime. In: KERBER, Aline; PAZINATO, Eduardo. **Segurança Cidadã, Gestão de Informações e Cidades: o Case do Observatório da Segurança Cidadã de Novo Hamburgo e outras reflexões teóricos-práticas**, pp. 157-168. Curitiba: Multideia, 2016.

D'AVILA, Fabio Roberto. O inimigo no direito penal contemporâneo. Algumas reflexões sobre o contributo crítico de um Direito Penal de base Onto-Antropológica. In: GAUER, Ruth Maria Chittó (coord). **Sistema Penal e Violência**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. pp. 95-109

FBSP - Fórum Brasileiro de Segurança Pública; ISP - Instituto Sou da Paz; II - Instituto Igarapé. **Agenda Segurança Pública é Solução**, 2018. Disponível em <http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/agenda-seguranca-publica-e-solucao/>. Acesso em 10 ago. de 2018.

FREIRE, Moema Dutra. Paradigmas de Segurança no Brasil: da Ditadura aos nossos dias. In: **Revista AURORA**, ano III, número 5, pp.49-58, dez. de 2009.

FREITAS, Felipe da Silva. Do "Jovem Problema" ao "Sujeito de Direitos": apontamentos sobre a relação entre juventude e políticas públicas de segurança (2003-2013). In: MINGARDI, Guaracy [org]. **Política de segurança: os desafios de uma reforma**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, pp. 57-70, 2013.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Estado, Democracia e Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo: uma agenda de pesquisas para o Ipea**. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=12689:estado-democracia-e-desenvolvimento-no-brasil-contemporaneo-uma-agenda-de-pesquisas-para-o-ipea&catid=84:diest&directory=1. Acesso em 14 de ago. de 2018.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e FBSP, Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Atlas da Violência 2018**, 2018. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/180604_atlas_da_violencia_2018.pdf. Acesso em 10 de ago. 2018.

INFOOPEN - **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias Atualização - Junho de 2016**. Organização Thandara Santos; Colaboração Marlene Inês da Rosa et al. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública Departamento Penitenciário Nacional, 2017. Disponivel em http://www.justica.gov.br/news/ha-726-712-pessoas-presas-no-brasil/relatorio_2016_junho.pdf. Acesso em 10 de ago. 2018.

KERBER, Aline; PAZINATO, Eduardo. **Segurança Cidadã, Gestão de Informações e Cidades: o Case do Observatório da Segurança Cidadã de Novo Hamburgo e outras reflexões teóricos-práticas**. Curitiba: Multideia, 2016.

LAZZARINI, Á. **Estudos de direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

LEEDS, Elizabeth. A sociedade civil e a segurança cidadã no Brasil: um relacionamento frágil, mas em evolução. In: **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo v. 7, n. 2, 134-142 Ago/Set, 2013.

LIMA, R. S.; SILVA, G. A. C.; OLIVEIRA, P. S. Segurança pública e ordem pública: apropriação jurídica das expressões à luz da legislação, doutrina e jurisprudência pátrias. In: **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 7, n. 1, p. 58-83. São Paulo, Fev./Mar. 2013.

LIMA, Renato Sérgio de; SINHORETTO, Jacqueline; BUENO, Samira. A gestão da vida e da segurança pública no Brasil. In: **Revista Sociedade e Estado - Volume 30 Número 1**, Janeiro/Abril, 2015.

LIMA, Renato Sérgio; PROGLHOF, Patrícia Nogueira. (Re)Estruturação da Segurança Pública no Brasil. In: MINGARDI, Guaracy [org]. **Política de segurança: os desafios de uma reforma**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, pp. 31-42, 2013.

MANSO, Bruno Paes; DIAS, Camila Nunes. PCC, sistema prisional e gestão do novo mundo do crime no Brasil. In: **Revista Brasileira de Segurança Pública**, vol. 11, n.2, São Paulo, ago/set 2017, pp. 10-29.

MIGUEL, Luis Felipe. Mídia e Opinião Pública. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. **Sistema Político Brasileiro: uma introdução. Parte 5: A política, a comunicação política e a opinião pública**. 2^a ed. São Paulo: Editora UNESP, 2007, pp. 403-416

ROLIM, Marcos. Caminhos para a inovação em segurança pública no Brasil. In: **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 1, edição 1, pp-32-47, 2007.

SANTOS, Bartira Macedo de Miranda. Segurança pública: quem a estuda? In: **Revista Carta Capital, Caderno Justificando**, 23 mar. de 2018. Disponível em <http://justificando.cartacapital.com.br/>. Acesso em 26 mar. de 2018.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2009.

SINHORETTO, Jacqueline; SILVESTRE, Giane; MELO, Felipe Athayde Lins de. O encarceramento em massa em São Paulo. In: **Tempo soc.**, São Paulo , v. 25, n. 1, p. 83-106, Junho, 2013. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702013000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 11 ago de 2018.

SOARES, Luiz Eduardo. Novas políticas de segurança pública. In: **ESTUDOS AVANÇADOS** 17 (47), 2003.

SOARES, Luiz Eduardo. Segurança Pública: presente e futuro. In: **ESTUDOS AVANÇADOS** 20 (56), 2006, pp. 91-106.

SOUZA, Luis Antonio Francisco Antonio de. Dispositivo militarizado da segurança pública: tendências recentes e problemas no Brasil. In: **Revista Sociedade e Estado** - Volume 30, Número 1, Janeiro/Abril 2015

TANNO, Grace. A Contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional. In: **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol.25, no1, janeiro/junho 2003, pp.47-80.

TAVARES DOS SANTOS, João Vicente. Violências e dilemas do controle social nas sociedades da "modernidade tardia". In: **SÃO PAULO EM PERSPECTIVA**, 18(1), 2004.

TEIXEIRA, Marcos Aurélio Nascimento; DO NASCIMENTO, Décio Estevão. **SEGURANÇA PÚBLICA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL. Revista Juventude e Políticas Públicas**, [S.l.], v. 1, n. 2, p. 115-136, jan. 2018. ISSN 2525-7161. Disponível em: <http://revistasnj.ibict.br/ojs_snj/index.php/snj/article/view/55>. Acesso em: 14 ago. 2018. doi: <https://doi.org/10.22477/rjpp.v1i2.55>.

VALOR ECONOMICO [online]. **BNDES e Segurança Pública anunciam PPPs para construir presídios**, por Thaís Carrança, 2018. Disponível em

<https://www.valor.com.br/brasil/5731065/bndes-e-seguranca-publica-anunciam-ppps-para-construir-presidios>. Acesso em 13 de agosto de 2018.

WEICHERT, Marlon Alberto. Violência sistemática e perseguição social no Brasil. In: **Revista Brasileira de Segurança Pública**. São Paulo v. 11, n. 2, 106-128, Ago/Set 2017.

WEICHERT, Marlon Alberto. Violência sistemática e perseguição social no Brasil. In: **Revista Brasileira de Segurança Pública**, vol. 11, n.2, São Paulo, ago/set 2017, pp. 106-128.

WENDT, Alexander. The agent-structure problem in international relations theory. In: **International organization**, v. 41, n. 3, p. 335–370, 1987. Disponível em: <http://journals.cambridge.org/abstract_S002081830002751X>. Acesso em: 6 ago 2014.

ZAFFARONI, Raúl Eugenio. A esquerda tem medo, não tem política de segurança pública. Entrevista concedida à Julita Lemgruber. In: **Revista Brasileira de Segurança Pública**, ano 1, edição 1, 2007, pp. 130-139.

INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: Uma Análise a partir da Abordagem Institucionalista¹

Sivanildo José de Almeida²
Ricardo Lacerda de Melo³
Fernanda Esperidião⁴

RESUMO: Umas das vertentes mais difundidas nos anos recentes para explicar o desenvolvimento econômico tem sido a teoria institucionalista originalmente desenvolvida por Thorstein Veblen e expandida por Douglass North, este, que marca toda a nova economia institucional. A chave para se entender o desenvolvimento econômico dos diversos países ao longo do tempo, segundo essa linha de pesquisa, está no estudo da dinâmica e mudança institucional dessas economias. Assim, objetivo deste artigo é analisar a teoria institucional, desde o antigo ao novo institucionalismo, para compreender como esta vislumbra o desenvolvimento econômico das nações. Para isso, se faz uso de uma vasta pesquisa bibliográfica para contextualizar a abordagem institucionalista, incorporando ideias de diversos autores. As principais conclusões é que a teoria institucional fornece grandes bases para o desenvolvimento econômico dos países e, portanto, se uma nação deseja alcançar um crescimento e desenvolvimento de longo prazo sustentado, é importante considerar todo aparato institucional de seu país e, traçar as mudanças institucionais necessárias que conduzam ao desenvolvimento almejado.

Palavras-chave: Instituições; Mudança Institucional; Desenvolvimento Econômico.

ABSTRACT: One of the most widespread sheds in recent years to explain economic development has been the institutional theory originally developed by Thorstein Veblen and expanded by Douglass North, east, which marks the whole new economy Institutional. The key to understanding the economic development of the various countries over time, according to this line of research, is in the study of the dynamics and institutional change of these economies. Thus, the objective of this article is to analyze the institutional theory, from the old to the new institutionalism, to understand how this glimpses the economic development of the nations. To do this, we use a wide bibliographical research to contextualize the institutional approach, incorporating ideas from various authors. The main conclusions are that institutional theory provides great foundations for the economic development of countries and, therefore, if a nation wants to achieve sustained long-term growth and development, it is important to consider every apparatus Institution of its country and to draw up the necessary institutional changes that lead to the desired development.

Keywords: Institutions; Institutional Change; Economic development.

Códigos JEL: E02; O43

Eixo temático 4: Desenvolvimento, Instituições e Economia Política Internacional.

¹ Com auxílio da Fundação de Apoio à Pesquisa e Inovação Tecnológica do Estado de Sergipe – FAPITEC/SE.

² Mestrando do Programa Acadêmico de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Sergipe, NUPEC/UFS. Email: sivanildoalmeida@gmail.com

³ Professor Associado do Departamento de Economia e Programa Acadêmico de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Sergipe, NUPEC/UFS. Email: rlacerda.economia.ufs@gmail.com

⁴ Professor Associado do Departamento de Economia e Programa Acadêmico de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Sergipe, NUPEC/UFS. Email: nandaesper16@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

A teoria institucional ou institucionalismo é uma corrente do pensamento econômico que surgiu nos EUA no início do século XX, impulsionada principalmente pelos escritos de Thorstein Veblen e posteriormente por Douglass North. Sua abordagem concentra-se na compreensão do papel das instituições na moldagem do comportamento econômico.

Nesse sentido, segundo Fiani (2011), estudar o papel das instituições no desenvolvimento econômico é analisar seu papel no funcionamento do sistema econômico. A forma como o sistema econômico funciona, e como as instituições ajudam a organizá-lo, indica como esse sistema pode se desenvolver. Ele considera como hipótese inicial que, todo sistema econômico, sendo de um país desenvolvido ou em desenvolvimento, se depara com um problema comum: como coordenar as atividades econômicas que empregam os recursos disponíveis, de forma a aumentar o bem estar social, reduzindo os conflitos naturalmente gerados pela atividade econômica?

Logo, com vistas a promover a cooperação e diminuir os conflitos, afirma o autor, é necessário que a sociedade venha a elaborar normas, regras e leis (instituições), de modo a aumentar a coordenação entre as atividades econômicas. Assim, diante deste problema central nos países, é que a teoria institucionalista atua e propõe mecanismos para resolvê-lo. Por essa razão é importante compreendê-la.

Conforme Schmid (2004) as pessoas são interdependentes, ou seja, o bem estar de uma pessoa é afetado pelas ações de outras e, como todo indivíduo tem interesses, objetivos e experiências diferentes, sempre há a possibilidade de conflito. A coordenação da atividade influencia o resultado econômico e o interesse em cooperar. Assim, as instituições fornecem ordem e previsibilidade às transações humanas.

Por conseguinte, de acordo com Fiani (2011), os fatores de produção do sistema econômico (terra, capital e trabalho) não se combinam sozinho, são as instituições que fornecem as regras/leis que regem e organizam esses fatores, gerando bens e serviços que aumentam o bem estar das pessoas. Ressalta ainda que, a depender das instituições do país, elas podem ajudar de modo a viabilizar essa combinação de fatores ou desestabilizá-la.

No entanto, o autor assegura que muito embora esses problemas de alocação de recursos de forma mais eficiente esteja presente em todas as economias do mundo, eles são muito maiores nos países em desenvolvimento, pois, países dessa natureza são marcados por conflitos. Por isso, ressaltar o papel das instituições é tão significativo para o crescimento e desenvolvimento econômico.

Diante dessa perspectiva, o papel das instituições é colocado no centro do funcionamento do sistema econômico e, portanto, da análise que tenta explicar como as regras de uma determinada sociedade ajudam ou dificultam a cooperação no funcionamento desse sistema reduzindo ou aumentando os conflitos.

Podemos estudar as instituições tanto no âmbito micro como na esfera macro como indicado por Toye (1995), para ele as instituições desempenham dois papéis distintos que auxiliam na compreensão do crescimento e desenvolvimento das nações: o papel “micro” que é permitir identificar o arranjo institucional mais adequado para determinada transação ou setor econômico, por exemplo, identificar se uma determinada atividade deveria ser realizada por agentes privados ou por empresas públicas. O papel “macro”, que é discutir como surgem e evoluem as instituições coordenadoras das interdependências que organizam a sociedade, especialmente no que diz respeito à produção, distribuição e apropriação da riqueza gerada.

Portanto, de modo geral, se consideram como boas instituições, aquelas que venham a serem instrumentos na promoção aos incentivos corretos, isto é, quanto mais o indivíduo trabalhar mais terá certeza de que o produto do seu trabalho retornará para si através do aumento do seu próprio bem-estar econômico e social. Por outro lado, instituições ineficientes, se mostram como promovedoras de corrupção e ineficiência, recompensando os menos aptos e, acabam por punir os indivíduos que se esforçam por uma sociedade melhor (SACHSIDA & MACHADO, 2008).

Desse modo, gradualmente as instituições passam a se tornar relevantes para obter respostas sobre as disparidades entre os países, sobretudo, na discrepância dos níveis de riqueza entre eles. Procurando responder a esses questionamentos, Acemoglu e Robinson (2012) demonstram que são as instituições políticas e econômicas que estão por trás do êxito econômico dos países ou da falta dele. afirmam ainda que, os países só escapam à pobreza quando dispõem de instituições adequadas que fomentem a igualdade entre os agentes econômicos.

Nesse sentido, o atual estudo tem por objetivo analisar a teoria institucionalista, bem como seus adeptos para compreender como eles vislumbram o papel das instituições no desenvolvimento econômico dos países, com ênfase, principalmente, nos trabalhos de Douglass North que é um grande expoente desta teoria. Para isso, se faz uso de uma ampla pesquisa bibliográfica, de modo a contextualizar toda a abordagem institucional, expondo a visão de diversos autores sobre o tema.

O artigo está organizado em seis seções, incluindo esta introdução. Na seção 2, temos um breve apanhado do que a literatura considera como antigo e o novo institucionalismo, e as

diferenças entre eles. Na seção seguinte, apresentam-se as principais contribuições de Douglass North e todo modelo por ele desenvolvido. A seção 4 contempla as ideias centrais de Acemoglu e Robinson que abordam as análises mais recentes nesse assunto e, a seção 5, apresenta algumas críticas a essa teoria. Finalmente, a última traz as considerações finais deste trabalho.

2. PRINCIPAL EXPOENTE DO ANTIGO E DO NOVO INSTITUCIONALISMO

A teoria institucionalista de Thorstein Veblen e Douglass North vem contribuir para a discussão sobre o papel das instituições no crescimento e desenvolvimento econômico das nações. Sob essa perspectiva, a discussão gira em torno de como a mudança institucional afeta o modo de vida das pessoas e da produção nas diferentes nações.

De acordo com Hodgson (2007) os precursores do estudo nessa área são autores da corrente teórica denominada de “antigo institucionalismo” e se referem, principalmente, aos trabalhos desenvolvidos por Thorstein Veblen. Apesar da sua importância teórica, o antigo institucionalismo acabou esquecido no período entre guerras, que compreende 1918 – 1939, quando os Estados Unidos da América emergiam como grande potência mundial.

Segundo autor, seu declínio teórico abriu espaço a partir dos anos 1960 outros estudiosos que procuraram incorporar o papel das instituições na teoria econômica, surgindo à corrente denominada “novos institucionalistas”, com Douglass North despontando como um dos principais representantes.

Nesse contexto, Lopes (2013) afirma que o antigo institucionalismo se desenvolveu a partir de uma forte crítica a teoria neoclássica, principalmente às suas análises reducionistas e estáticas, isto é, o enfoque no equilíbrio ao invés da mudança. Por outro lado, o novo institucionalismo, ao mesmo tempo em que critica a teoria tradicional, mantém-se preso ao seu núcleo teórico, reconhecendo suas limitações e tentando incorporar elementos mais consistentes na explicação dos problemas econômicos como, por exemplo, focando a ideia de instituições para além de direitos de propriedade e regras formais.

Portanto, Douglass North define instituições como regras do jogo ou normas formais e informais, já no institucionalismo de Thorstein Veblen as instituições são essencialmente formas de pensar compartilhadas na sociedade. Assim, em North, para avançar na compreensão do desempenho econômico, é necessário passar pela análise da interação das instituições com os mercados. Sob a ótica do institucionalismo de Veblen, as instituições não estão unicamente voltadas para esse fim. (LOPES, 2013)

Em conformidade com Hodgson (2006), a diferença fundamental entre os dois autores, North e Veblen, se encontra na ênfase e no sentido de causalidade: (i) Enquanto para North as instituições têm um papel muito mais importante no sentido de restringir as ações dos agentes e aplicar-lhes punições caso se desviem do que está proposto; (ii) No institucionalismo de Veblen, as instituições emergem dos indivíduos e as regras somente funcionam porque são incorporadas aos hábitos.

Assim sendo, a importância das ideias de North cujo conceito tem no cerne o papel das instituições como um dos pilares para o crescimento e desenvolvimento econômico, atualmente desponta como importante instrumento para estudos a nível mundial a cerca do assunto. Portanto, visto as principais diferenças entre a antiga e a nova vertente do institucionalismo, é oportuna a retomada das ideias de Douglass North que é considerado autor principal nesse campo de estudo.

3. DOUGLASS NORTH E SUAS CONTRIBUIÇÕES

Douglass North (1920-2015) foi um economista estadunidense, considerado um dos fundadores da nova economia institucional, sendo laureado com o Prêmio de Ciências Econômicas em Memória de Alfred Nobel de 1993 pelas suas grandes contribuições com relação às instituições e o desenvolvimento econômico dos países.

Toyoshima (1999) assinala que a inquietação de North está em tentar explicar as diferenças de desenvolvimento econômico entre os países, procurando entender quais fatores conduzem a convergência e quais a ampliam em termos de desempenho econômico. Segundo North (1991), a chave está na evolução das instituições. Assim, para explicar o funcionamento da sociedade como um todo, ele constrói uma teoria das instituições, partindo da combinação de uma teoria de comportamento humano e da teoria dos custos de transação.

Pela definição de North (1991), as instituições são restrições que orientam o comportamento das pessoas, resultando na melhora da convivência de toda sociedade. North classifica as instituições em duas categorias: (i) Do tipo formal, ou seja, formalizadas em documentos escritos na forma de regras, leis e na constituição que em geral são impostas pelo Estado; (ii) Do tipo informal, isto é, moral, como regras de comportamento que são consolidadas pelo hábito e pela cultura de uma sociedade, e com isso são respeitadas sem que os indivíduos se dêem conta. Essas regras as pessoas aderem para melhor conviver socialmente.

Diante dessa perspectiva, Piaia (2013) ressalta que as instituições formais e informais se complementam na criação dos resultados econômicos, sendo assim, qualquer medida ou projeto para que seja eficiente deve levar em consideração a interação já existente no cerne de ambas.

North (2018) compara a ação das instituições com um juiz em um jogo qualquer, isto é, no jogo existem regras formais (por escrito) e também em códigos de conduta comumente subentendido que respaldam e suplementam as regras formais, com o preceito de não machucar o jogador adversário. E, quando as regras e os códigos são quebrados aplica-se uma penalização. Assim também ocorre nas instituições do país, quando um indivíduo não obedece às regras formais e informais, ele sofre punições por não ter obedecido.

Dessa forma, como em um jogo qualquer os jogadores buscam não infringir as regras com receio à punição, essa condição também deve ser aplicada no que se referem às instituições, elas devem ser suficientemente fortes para que os indivíduos pensem bem antes de violá-las. Nessa analogia, assim como um bom juiz faz com que as regras sejam cumpridas para que ocorra um bom jogo, também as instituições moldam todo o caráter da dinâmica econômica, de modo que boas instituições incentivam a cooperação dos agentes.

Vale destacar também que para North (1991), existe uma diferença entre ambiente e arranjo institucional. O ambiente institucional se caracteriza por ser um conjunto de regras fundamentais de natureza política, social e legal, que estabelecem a base para a produção, troca e distribuição. E o arranjo institucional seria um arranjo entre unidades econômicas que governa a forma pela qual essas unidades podem cooperar ou competir.

Assim, Toyoshima (1999) salienta que o papel das instituições seria o de reduzir as incertezas existentes no ambiente, criando estruturas estáveis que controlem a interação entre os indivíduos. Todavia, isso não significa que a estrutura institucional seja eficiente ou que não se modifique, pelo contrário, os diferentes padrões de desenvolvimento dos países encontram explicação nos processos de evolução de suas instituições, de forma que determinados arranjos institucionais conduzem a desempenhos favoráveis, e outros não. Para North (1991), o desempenho econômico das sociedades resultará sempre, em última análise, de suas mudanças institucionais.

De acordo com Gala (2003), muitos teóricos do crescimento econômico acreditam que a chave para a falta de crescimento consiste no avanço tecnológico e na acumulação de capital. Para North (1991), o cerne da questão está nas regras ou arranjos institucionais que estimulam ou inibem as atividades, nesse sentido, são as condições institucionais do país que permitem o maior ou menor avanço nesses processos, ou seja, a grande distância que ele

observa entre países pobres e ricos encontra-se muito mais em diferenças entre matrizes institucionais do que em problemas de acesso as tecnologias.

Conforme North (1998), no contexto econômico, as organizações são tratadas normalmente como firmas, que se utilizam da matriz institucional para alcançar seus objetivos. Se essa matriz estimula os ganhos produtivos, as empresas e organizações serão promotoras do desenvolvimento. Todavia, caso não estimulem esses ganhos, as empresas procurarão manter sua subsistência através de atividades pouco férteis.

A matriz institucional influencia diretamente o desempenho econômico dos países de duas formas: reduzindo os custos de transação e reduzindo os custos de produção. Instituições que levam a um desempenho favorável da sociedade seriam aquelas que conseguissem reduzir os custos de transação para o pleno funcionamento do mercado. (TOYOSHIMA, 1999)

O argumento de North (1990) é que os agentes são dotados de racionalidade limitada, ou seja, não são capazes de conter e nem processar todas as informações. Os mercados são imperfeitos, de modo que as informações são conhecidas de forma assimétricas pelos agentes, o que os coloca em situações de desigualdade para eventuais trocas. Assim, essas características do mundo real requerem um estudo com base na racionalidade limitada dos agentes e implicam que estes vão procurar formas de obter as informações necessárias para fazer a melhor escolha possível e, também, se assegurar de que os contratos estabelecidos para as trocas sejam cumpridos.

Além disso, todas as informações e a segurança quanto ao cumprimento dos termos de troca, só serão obtidos mediante um custo de transação. Estes incorporam os custos de mensuração, custos para avaliar os atributos de pesos, medidas, qualidade do produto a ser transacionado, e os custos de imposição, custos para assegurar os direitos de propriedade e o cumprimento das normas vigentes, sejam formais ou informais. A existência de custos de transação diferentes de zero implica, o surgimento de instituições de naturezas variadas que vão permitir a redução desses custos, de forma que os agentes maximizem seus ganhos. Portanto, as instituições são endógenas e fundamentais para explicar o desenvolvimento das economias. (NORTH, 1990)

Deste modo, Toyoshima (1999) indica que as questões fundamentais que a teoria procura responder é: (i) Uma vez que os custos em obter informações caíram, por que não há convergência entre as economias? E (ii) Uma vez conhecida a matriz institucional “vencedora”, isto é, aquela referente ao país mais adiantado, por que os países de desempenho inferior não a adotam?

A resposta para essas questões, segundo North (1990), se encontra em dois conceitos básicos: o *path dependence*⁵ e *lock in*⁶. Apesar desses conceitos não pertencerem a North, segundo ele, estes podem ser aplicados à mudança institucional, isto é, os dois fatores moldam todo o processo: a existência de retornos institucionais crescentes e mercados imperfeitos. Isso significa que uma vez escolhido um caminho há a atuação dos mecanismos auto-reforçantes que fazem com que a matriz institucional fique *locked in* e seja *path dependent*. Ou seja, mesmo que as instituições existentes não sejam as mais eficientes para gerar desenvolvimento econômico, como há retornos institucionais crescentes a tendência é de que elas persistam.

Sobre essa natureza das instituições, North (1994) enfatiza que seu efeito é direto nos incentivos, pois, geram expectativas nas decisões pessoais, e isso influencia no desenvolvimento dos países. Sendo assim, as firmas que são criadas refletirão as oportunidades oferecidas pela matriz institucional, por exemplo, se a estrutura institucional recompensa atividades produtivas, então organizações produtivas surgirão e se engajarão em atividades produtivas. Por outro lado, se as instituições vigentes recompensam atividades improdutivas e fraudulentas, então organizações condizentes com essa estrutura vão surgir e aderir a essas práticas.

Vale salientar que as mudanças institucionais ocorrem a partir dos arranjos já constituídos, como ilustração desse ponto, North (1994) utiliza o seguinte exemplo: a atividade de pirataria é apenas uma forma de distribuir a riqueza já existente, por meio do roubo, não uma atividade produtiva que melhora a eficiência do sistema. No entanto, de acordo com o sistema de incentivos de uma sociedade, esse tipo de atividade pode muito bem persistir se as instituições que garantem a existência da pirataria gerar retornos crescentes.

Com esse exemplo, ele mostra que as instituições desenvolvidas não são necessariamente eficientes para o desempenho econômico dos países, dado que os arranjos institucionais são moldados, em grande parte, pelos interesses daqueles que possuem poder de barganha. Se este grupo (piratas) tem poder na sociedade, as instituições criadas servirão prioritariamente a seus interesses. Uma vez criadas às instituições, os mecanismos auto-reforçantes fazem com que as economias fiquem *locked in* em determinadas estruturas institucionais, mesmo que essas reforcem atividades improdutivas e fraudulentas, impedindo o desenvolvimento de atividades produtivas que melhorem o seu desempenho. Isto também

⁵ Em tradução literal, seria, “dependência de caminho”, que trataria do caminho de dependência das instituições dos países. Todavia, optou-se por usar a terminologia em inglês para ser fiel ao conceito.

⁶ Traduzindo significa “trancar”, como algo que tranca internamente as instituições dos países. Entretanto, para ser fiel ao conceito, preferiu-se usar o termo em inglês.

está relacionado com os círculos virtuosos e viciosos das instituições, demonstrados por Acemoglu e Robinson (2012), que veremos mais a frente.

Com efeito, Piaia (2013) argumenta que para se ter instituições eficientes devem-se, sobretudo considerar a trajetória histórica dos países, principalmente, o caminho das instituições, essa história é muito importante, pois o que se vive hoje são frutos de nossas escolhas no passado, e influenciam as instituições do amanhã. Em outras palavras, a história passada das instituições é importante para a determinação da estrutura institucional presente, e esta, por sua vez, influenciará a matriz institucional futura. Portanto, como os mecanismos auto-reforçantes atuam, a ligação do passado com o presente e o futuro é dada pela história, e significa que as instituições apresentam características de *path dependence*.

Em conformidade com Toyoshima (1999) as relações entre regras formais e informais e suas diferenças também são importantes para explicar as mudanças institucionais. As restrições informais são estabelecidas, na maior parte, pelos traços culturais de uma sociedade e são importantes porque modificam e complementam as regras formais. Nesse sentido, elas estão interligadas, sendo que as regras informais apresentam maior estabilidade ao longo do tempo porque estão enraizadas em traços culturais e, com isso, levam mais tempo para serem modificadas. Ao contrário das regras formais que podem ser rapidamente mudadas.

Esse ponto é importante para North (1990) explicar por que modificações rápidas nas regras formais tornam-se por vezes difíceis de serem cumpridas pela sociedade. Argumenta ainda que a imposição de regras formais nem sempre é possível quando os traços culturais (regras informais) são muito diferentes daquelas. Isso quer dizer que como as instituições mudam lentamente, não adianta impor regras formais porque os traços culturais ficarão latentes prontos para ressurgir a qualquer momento.

Com isso, North (1990) quer enfatizar que “a mudança institucional é esmagadoramente incremental”. A estrutura institucional vai se modificando no tempo como resultado de pequenas mudanças que vão ocorrendo nos incentivos que as pessoas recebem do ambiente, modificando aos poucos tanto as regras formais como as informais. Assim, as instituições dos países podem mudar, porém, isso se dá de forma lenta e, com isso, reforça-se a ideia de que adquirir instituições que estimulem o desenvolvimento econômico não é tarefa fácil e, nem tão pouco, rápida.

Segundo Toyoshima (1999) na estrutura analítica de North (1990), a estabilidade das instituições sustenta na sua preservação e reprodução, enquanto a mudança se deve às alterações nos incentivos, devido principalmente às modificações nos preços relativos, que requerem novos arranjos institucionais. Estes dependem de uma compatibilização entre regras

formais e informais, que, como dito anteriormente, vão se modificando lentamente ao longo do tempo. Ou seja, a mudança institucional para North (1990) tem caráter predominantemente incremental, o que enfatiza o caráter *path dependent* da matriz institucional e tem implicações fundamentais para a explicação das diferenças de desenvolvimento entre as economias.

Ainda de acordo com Toyoshima (1999), a resposta às questões iniciais sobre falta de convergência dos países e falta de difusão do melhor arranjo institucional pode ser dada, então, pelo próprio modelo. Ela afirma que o desempenho persistentemente pobre dos países do Terceiro Mundo é explicado pela evolução de suas matrizes institucionais. Um país pobre possui uma estrutura institucional ineficiente, isto é, uma que não conseguiu reduzir muito os custos de transação.

Em qualquer sociedade, aponta a autora, supõe-se que as instituições sejam criadas para reduzir incertezas de forma que os indivíduos consigam melhorar seus resultados, identificando as melhores alternativas. Numa economia cuja estrutura institucional é pouco desenvolvida, as incertezas são maiores, os indivíduos não conseguem identificar as melhores alternativas e, portanto, não podem melhorar seus resultados.

Assim, segundo Toyoshima (1999), uma vez escolhido um caminho institucional, os rendimentos institucionais crescentes implicam que o país fica *locked in* neste, como a matriz institucional evolui muito lentamente, torna-se difícil para a economia sair de um caminho e trilhar outro muito diferente e, possivelmente mais eficiente. Isto é reforçado pela estrutura de poder da sociedade, pois é bem certo que aqueles que têm maior poder de barganha irão se opuser às mudanças.

De outro lado, um país desenvolvido que possui uma estrutura institucional eficiente, de certo modo conseguiu reduzir as incertezas do mercado e, por sua vez, reduziu os custos de transação. Logo, em uma economia desenvolvida, os conceitos de *lock in* e *path dependence* não se verificam e o país em questão consegue lograr maior crescimento e desenvolvimento econômico. Essas questões, de acordo com o modelo de North (1990), mostram por que os países não irão necessariamente convergir e, por que, os países em desenvolvimento não conseguem simplesmente imitar os países desenvolvidos e suas instituições eficientes promotoras da prosperidade.

Ao pontuar a importância das instituições para o crescimento e desenvolvimento dos países, é de grande relevância discorrer sobre as recentes contribuições de Acemoglu e Robinson (2012), a cerca da teoria institucional partindo da visão de North (1991).

4. ACEMOGLU E ROBINSON: INSTITUIÇÕES POLÍTICAS E ECONÔMICAS E SUA NATUREZA INCLUSIVA E EXTRATIVA

A tese de Acemoglu e Robinson (2012) vai além das ideias de North (1991), pois tentam desenvolver parâmetros, reconhecendo que a grande dificuldade não é definir ou mesmo apontar quais instituições levam ao crescimento e desenvolvimento econômico, mas sim como adquiri-las.

A construção teórica de Acemoglu e Robinson (2012) enfatiza que as instituições podem ser inclusivas ou extrativas. Para serem inclusivas, as instituições devem incluir segurança da propriedade privada, sistema jurídico imparcial e uma gama de serviços públicos que proporcionem condições igualitárias para que as pessoas possam realizar intercâmbios e estabelecer contratos, além de possibilitar o ingresso de novas empresas e permitir a cada um escolher sua profissão. No sentido diametralmente oposto, têm-se instituições extrativas, que têm como características a extração de renda e da riqueza de um segmento da sociedade para benefício de outro, geralmente, de uma elite.

Para melhor compreender o papel das instituições, este artigo se limita a analisar as instituições nas dimensões políticas e econômicas. Assim, de acordo com Acemoglu e Robinson (2012) temos que:

- As instituições políticas inclusivas seriam aquelas que promovem a pluralidade e a centralização política, elas serão inclusivas se atenderem a um conjunto amplo de diferentes interesses e representarem uma grande diversidade de atores políticos;
- Em contrastes, instituições políticas extrativas são criadas para proteger os interesses de uma elite privilegiada e para restringir a participação política a um grupo selecionado de atores.

Em outra esfera, os autores definem as instituições de natureza econômica, onde:

- Instituições econômicas inclusivas são aquelas que possibilitam e estimulam a participação da grande massa da população em atividades econômicas que façam o melhor uso possível de seus talentos e habilidades e permitam aos indivíduos fazer as escolhas que bem entenderem;
- Instituições econômicas extrativas se opõem às descritas anteriormente, por terem como finalidade a extração de renda e da riqueza de um segmento da sociedade para benefício de outro, geralmente, de uma elite.

Conforme Acemoglu e Robinson (2012) a política é o processo pelo qual uma sociedade escolhe as regras que vão governá-la. A política permeia as instituições pelo simples motivo de que, por melhores que as instituições inclusivas sejam para a prosperidade econômica de cada país, para certas pessoas ou grupos, por exemplo, para a elite do Partido Comunista da Coréia do Norte ou os latifundiários da cana-de-açúcar de Barbados colonial, se mostra mais vantajoso estabelecer instituições extrativas, já que estas concentram renda nas mãos de poucos.

Em suma, eles afirmam que, sempre que houver conflito em torno das instituições, o que acontecerá vai depender das pessoas ou grupos que vencerem o jogo político, quem conseguir mais apoio, obtiver mais recursos e formar alianças mais eficazes. Em síntese, o vencedor será determinado pela distribuição de poder político na sociedade. Por isso, as instituições políticas de uma sociedade são determinantes cruciais do resultado do jogo.

Além disso, existe ainda na visão dos autores, uma forte sinergia entre as instituições econômicas e políticas. Por exemplo, as instituições políticas extrativas concentram poder nas mãos de uma pequena elite e impõem poucas restrições ao exercício de seu poder e, nesse sentido, as instituições econômicas são, em geral, estruturadas por essa elite, de modo a extorquir recursos do restante da sociedade. Ou seja, as instituições econômicas extrativas, assim, naturalmente acompanham suas instituições políticas de mesma natureza.

Com efeito, essa relação de colaboração ou a falta dela entre instituições econômicas e políticas, tendem em resultar na formação de círculos virtuosos e viciosos entre as instituições. O mecanismo de círculo virtuoso se apresenta como um poderoso instrumento no processo de retroalimentação positivo, os autores afirmam que, uma vez estabelecidas, as instituições políticas e econômicas inclusivas tendem a ampliar as chances de que essas instituições persistam e até mesmo se expandam.

Do mesmo modo como os círculos virtuosos fazem as instituições inclusivas persistirem, os círculos viciosos criam forças poderosas em direção à manutenção das instituições extrativas. Ou seja, indica à possibilidade de poderem criar um poderoso processo de retroalimentação negativo, e esse movimento tende a produzir imensas desigualdades na sociedade e conferem grande riqueza e poder irrestrito para quem estiver no comando.

Aqui vale destacar que essa questão dos círculos apontados por Acemoglu e Robinson (2012) se encaixa naquilo que North (1990) denominou de efeito *path dependence*, isto é, um caminho de dependência que atua sob as instituições a partir do momento que o arranjo institucional é escolhido.

Mediante o exposto, os autores concluem que a combinação de instituições inclusivas e extrativas raramente se sustenta. Instituições econômicas extrativas sob instituições políticas inclusivas dificilmente sobreviverão por muito tempo. Analogamente, afirmam que instituições econômicas inclusivas não têm possibilidade de sustentar nem de ser sustentada por instituições políticas extrativas. Ou se tornam extrativas, em favor dos interesses estritos dos detentores do poder, ou a dinâmica econômica por elas gerada acaba desestabilizando as instituições políticas extrativas, abrindo caminho para a emergência de instituições políticas inclusivas.

Portanto, de acordo com Acemoglu e Robinson (2012), as instituições políticas e econômicas, que em última instância são sempre frutos de escolhas da sociedade, podem ser inclusivas, e estimular o crescimento e desenvolvimento econômico, ou extrativas, sendo um entrave ao mesmo. Assim, países que adotam instituições extrativas fracassam. Isso significa que a política institucional é uma peça-chave na busca de compreender as causas do êxito ou fracasso das nações.

5. CRÍTICAS

Já vimos que em North (1990), Sachsida e Machado (2008) e Acemoglu e Robinson (2012) entre outros, que as instituições boas e eficientes são responsáveis pelo crescimento e desenvolvimento econômico das nações. Como toda teoria não é uma verdade absoluta, a teoria institucionalista também tem inúmeras críticas.

Um primeiro ponto que alguns autores discordam da teoria institucional é com esta visão de que as boas instituições promovem o desenvolvimento econômico. O economista Ha-Joon Chang (2004) afirma que os países em desenvolvimento estão sendo pressionados pelos países desenvolvidos a adotar o que chamam de “boas políticas e boas instituições”, capazes de promover o desenvolvimento econômico.

As “boas políticas”, segundo o autor, seriam as recomendadas pelo Consenso de Washington, dentre elas: políticas macroeconômicas restritivas, liberalização comercial e financeira, privatização e desregulamentação, entre outros. As “boas instituições” seriam as existentes nos países desenvolvidos, por exemplo, a democracia, um poder judiciário e banco central independentes, uma forte proteção aos direitos de propriedade, entre outros. Os argumentos utilizados são que políticas e instituições boas foram adotadas pelos países desenvolvidos quando estavam em processo de desenvolvimento.

Todavia, Chang (2004) demonstra com diversas evidências históricas, justamente o contrário, isto é, se os países hoje desenvolvidos tivessem adotado o que recomendam para os países em desenvolvimento, eles não seriam o que são hoje. Muitos deles, ao longo de sua trajetória de desenvolvimento, recorreram a políticas comerciais e industriais protecionistas, que atualmente consideram como políticas ruins. Além disso, no século XIX e início do século XX, antes de se tornarem países desenvolvidos, possuíam poucas das instituições que agora recomendam aos países em desenvolvimento.

Logo, na visão do autor, ao pregar políticas e instituições boas e eficientes, os países desenvolvidos mais querem ver os seus concorrentes distantes do que próximos de seus níveis de riqueza. Em outras palavras, os países desenvolvidos, pregando políticas ortodoxas, estariam hoje “chutando a escada”, em alusão ao título de seu trabalho, para que os países em desenvolvimento não consigam seguir os mesmos caminhos percorridos por eles para se desenvolver.

Outra crítica a teoria institucionalista, advém do economista Paulo Gala (2018), a crítica inicia com um questionamento, a saber: Como é possível dentro de um país, com o mesmo ambiente institucional, termos brutais diferenças de produtividade entre regiões e cidades? Em outras palavras, como explicar este fenômeno se estão todos sob o mesmo manto institucional? Como explicar a diferença de produtividade, por exemplo, entre São Paulo e Sergipe? Segundo ele, a explicação da estrutura produtiva traz uma resposta que a abordagem institucional não é capaz de fornecer.

Na visão de Gala (2018), o hiato fundamental desse pensamento, está na base de toda nova economia institucional de Douglass North, que é a não separação dos diferentes tipos de atividades econômicas. Como exemplo, Gala assinala que cidades como Veneza e Florença passaram por notável desenvolvimento institucional na seqüência dos séculos 15, 16 e 17. Mas, o que desencadeou essa mudança institucional foi o enorme avanço manufatureiro dessas cidades. O advento de atividades com altíssimos retornos crescentes para a época gerou excedentes econômicos enormes que acabaram por demandar novas formas institucionais.

O autor reconhece também que o processo caminhou no sentido inverso, com as novas instituições contribuindo para o aumento da produção e de geração de excedentes nos setores manufatureiros com altos retornos crescentes. Mas, segundo ele, não é possível fazer toda a análise institucionalista na linha que North faz ignorando os diferentes tipos de atividades promovidas num país ou a complexidade produtiva de uma estrutura econômica.

De outro modo, não é correto colocar todas as atividades produtivas de um país em um mesmo barco como se elas se comportassem da mesma maneira apenas pelo fato de estar sob as mesmas regras (instituições), o que Gala (2018) chama a atenção é que as atividades produtivas são diferentes e complexas na estrutura produtiva da economia.

É evidente que estruturas produtivas complexas demandam um arcabouço institucional mais sofisticado. Todavia, para Gala (2018) a simples garantia de contratos, bom sistema jurídico, garantia de direitos de propriedade, etc. não criarião por si só uma estrutura produtiva complexa. Da perspectiva apresentada por ele, a evolução institucional, surge, portanto, muito mais como consequência do que causa do aumento da complexidade econômica.

O autor Velasco e Cruz (2003), também elabora críticas a teoria institucional, de modo especial ao trabalho de North (1990), no que diz respeito, por exemplo, aos casos empíricos analisados por North. Segundo ele, exceto o paralelo antigo com a Espanha imperial, ao longo de todo o texto o lugar de destaque é o Terceiro Mundo, de modo especial a América Latina. Os exemplos de sucesso, com poucas menções à Europa continental, vêm da Inglaterra e dos Estados Unidos. E, nenhuma citação ao Japão, Coréia, ou a qualquer país asiático, demonstrando, segundo o autor, certo tom preconceituoso.

Outra questão que o autor aborda é que o ponto de partida de North (1990) é a discrepância inicial entre o caso de sucesso da Inglaterra e a trajetória de fracasso da Espanha, buscando suas razões. Em North (1990), as comparações são da mesma ordem, de um lado, a moldura institucional dos países avançados, de outro, o Terceiro Mundo, a América Latina, a África, onde essas condições não prevalecem. Mas, segundo Velasco e Cruz (2003), ao fazer isso North trata os sistemas nacionais como entidades discretas, apenas externamente relacionadas.

A economia capitalista já nasceu como economia internacional. O comércio a longa distância, as redes combinando extensas cadeias de trocas, a mobilização de recursos para a implantação de unidades produtivas em terras distantes, tudo isso precede a constituição plena dos mercados nacionais. O erro metodológico, na visão do autor, consiste em tomar como unidades de análise independentes conjuntos sociais que só fazem sentido como elementos de um sistema maior que os envolve.

Ainda de acordo com Velasco e Cruz (2003) a teoria da mudança institucional de North ignora o papel decisivo dos movimentos, as iniciativas e os resultados dos encontros que ocorrem no desenrolar do conflito. Em outras palavras, o esquema de North inclui o conflito, mas o mantém preso. E com relação ao processo, necessariamente conflitante, de mudança tudo o que o modelo tem a dizer, na visão do autor, é o óbvio: seu resultado depende

do poder de barganha das partes. Isto é, conhecida a situação antecedente e o poder de barganha, seria possível deduzir o resultado do conflito e, logo, o sentido e o alcance da mudança institucional. Mas, segundo Velasco e Cruz (2003) para o lado político e a ciência política, o que fica de fora é o principal. Vale salientar, o conflito em sua dinâmica própria, como produtor de efeitos de realidades, entre eles: a redefinição dos objetivos perseguidos pelos atores envolvidos, suas preferências e mesmo sua identidade.

E, além disso, afirma o autor, ao falar dos conflitos, North (1990) deixa de considerar a maneira como agem os atores quando mergulhados em situações de crise. Nas crises a incerteza se eleva e pode atingir níveis intoleráveis em seus momentos de pico. O argumento de North, na visão do autor, diz como tudo termina: no final das contas, instituições serão criadas, ficando domada a incerteza no quadro de um novo equilíbrio. Mas, indaga Velasco e Cruz (2003), essa solução não diz muito, ela toma como certo um resultado que não está previamente garantido. Ademais, ela parece desconhecer que em situações desse tipo, um dos componentes principais do problema é a disputa entre diferentes soluções institucionais para a crise.

Por fim, Toyoshima (1999) também tece críticas pontuando que a teoria dos novos institucionalistas, embora tenha avançado em muitos pontos, parece insuficiente na medida em que não permite considerar adequadamente diversos aspectos da evolução social não redutível a fatores econômicos. Neste sentido, a autora indica que essa teoria, ao que aparenta, não contribui significativamente para tornar o *mainstream* mais capacitado a analisar muitas das questões histórico-institucionais enfatizadas pelas várias correntes heterodoxas do pensamento econômico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho procurou mostrar como a teoria institucionalista influencia no crescimento e desenvolvimento econômico dos países, e como as instituições são um motor importante que movimenta todo esse processo.

A conclusão principal do modelo de North é que a evolução dos países pode ser entendida como um processo de redução dos custos, de forma geral enfatiza-se aqui os custos de transação que é central na teoria, mas obviamente, existem outros. As instituições em seu modelo servem para reduzir as incertezas dos mercados imperfeitos. As economias que apresentam bom desempenho econômico são aquelas que conseguiram reduzir seus custos de transação, que existem devido à imperfeição dos mercados.

Em síntese, pode-se dizer que os países desenvolvidos dotados de instituições eficientes reduzem as incertezas, e com menos incerteza, os custos de transação reduzem e, com custos menores, os indivíduos podem melhor fazer suas escolhas de modo a aperfeiçoar seus resultados e aumentar seu bem-estar, contribuindo assim para um bom crescimento econômico. Por outro lado, nos países em desenvolvimento com instituições ineficientes, acontece o contrário, aumentam-se as incertezas, que por sua vez implicam em maiores custos de transação, dado o alto grau incerteza. Por sua vez, isso contribui para que os indivíduos não consigam identificar as melhores alternativas e, portanto, não obtenha melhores resultados, sendo, no agregado, um entrave ao crescimento econômico do país.

Ao longo de todo o artigo, enfatizaram-se muito as questões institucionais que é o foco da teoria. Contudo, não é possível descartar a importância de outras variáveis para o crescimento econômico, tais como: a acumulação de capital, o acesso as tecnologias, elevados níveis de poupança, além de uma boa educação, um bom sistema de saúde entre outros. Todavia, o que os institucionalistas defendem é que, na ausência de instituições eficientes (inclusivas), sinaliza que a efetividade dessas outras variáveis mencionadas se torna frágeis. Isto significa que são as instituições que garantem toda a base para o sistema político e econômico dos países, ou seja, sem elas, tudo o mais fica comprometido.

Nesse sentido, é importante ressaltar que, será insuficiente um país ter uma população com alto nível intelectual, se no cenário político e econômico não se vislumbrarem expectativas e oportunidades que reflitam melhorias em prol da sociedade como um todo. Além disso, de pouco adianta um país ter recursos naturais abundantes e um clima favorável que possibilitem vantagens competitivas internacionais em diversos segmentos de mercado, se não houver uma base que garanta a distribuição do poder político e econômico ao maior número possível de indivíduos. Logo, caso isso ocorra, o país rumará à estagnação.

Desse modo, o sucesso das instituições na promoção do desenvolvimento por sua vez depende da medida em que elas conseguem oferecer possibilidades de solução para os conflitos, reduzir as incertezas e os custos de transação e incentivar a cooperação dos agentes. Contudo, nenhum país está fadado ao fracasso eternamente, é possível que visualizar uma inflexão nesse processo. Os autores vislumbram uma saída a partir da possibilidade de mudanças nas trajetórias institucionais vigentes.

Ademais, podemos concluir que o institucionalismo fornece grandes bases para o desenvolvimento econômico dos países e, portanto, se uma nação deseja alcançar um crescimento e desenvolvimento de longo prazo sustentado, é válido considerar todo aparato institucional de seu país, ou seja, observar a história das instituições e, traçar mudanças

institucionais necessárias, seja nas regras formais ou informais, que conduzam ao desenvolvimento almejado.

Como contribuições futuras a este trabalho sugerem-se buscar e investigar evidências empíricas para analisar melhor os efeitos das instituições nos mais diversos países sejam desenvolvidos ou em desenvolvimento. Isto é, recorrer a métodos de inferência estatística para melhor quantificar esse resultado, e, adicionalmente, traçar mecanismos e ferramentas que possam auxiliar no caminho a serem percorridos pelos países à busca novos desenvolvimentos.

REFERÊNCIAS

- ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. *Por que as nações fracassam*, Nova York, Elsevier Campus, 2012.
- CHANG, H.J. *Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*, tradução: Luiz Antônio Oliveira de Araújo, São Paulo, Editora Unesp, 2004.
- FIANI, R. *Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro, Elsevier, 2011.
- GALA, P. A teoria institucional de Douglass North. *Revista de Economia Política*, Vol. 23, Nº02, p.89-105, 2003.
- GALA, P. Uma crítica à teoria institucional de Douglass North a partir da perspectiva de complexidade econômica. Disponível em: <<http://www.paulogala.com.br/uma-breve-critica-a-teoria-institucional-de-douglass-north-a-partir-da-perspectiva-da-complexidade-economica>>, Acesso em: 31/07/2018.
- HODGSON, G.M. “What are institutions?” *Journal of Economic Issues*, vol. 40, nº 1.p.1-25, 2006.
- HODGSON, G.M. The revival of veblenian institutional economics. *Journal of Economic Issues*, Armonk (USA), v. 41, n. 2, p. 325-340, 2007.
- LOPES, H.C. Instituições e crescimento econômico: os modelos teóricos de Thorstein Veblen e Douglass North. *Revista de Economia Política*, vol. 33, nº 4 (133), pp. 619-637, 2013.
- NORTH, D. *Institutions, Institutional Change and Economic performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
- NORTH, D. Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, Nº 01, p. 97-112, 1991.
- NORTH, D. Economics performance through time. *The American economic review*, vol. 84, nº 3, p. 359-368, 1994.

NORTH, D. Desempeño Económico en el Transcurso de los Años. Estocolmo, 1998. Disponível em: <<https://www.azc.uam.mx/publicaciones/etp/num9/a2.htm>>, acesso em: 17 de outubro de 2017.

NORTH, D. *Instituições, mudança institucional e desempenho econômico*, tradução Alexandre Morales. São Paulo: Três estrelas, 2018.

PIAIA, T.C. Instituições, organizações e mudança institucional: Análises e perspectivas. *Justiça do Direito*, vol. 27, nº 2, p. 257-274, 2013.

SACHSIDA, A., MACHADO, J.B.B. *Fatores determinantes da riqueza de uma nação*. Rio de Janeiro: Interciênciac, 2008.

SCHMID, A. ALLAN. *Conflict and cooperation*. Malden, Massachusetts: Blackwell Publishing, 2004.

TOYE, J. The new institutional economics and its implications for development theory. In: HARRIS, J.; HUNTER, J.; LEWIS, C.M. (ed). *The new institutional economics and third world development*. Londres, Routledge, 1995.

TOYOSHIMA, S. “Instituições e Desenvolvimento Econômico - Uma Análise Crítica das Idéias de Douglass North”, Ipe-Usp, Estudos Econômicos, Vol. 29, Nº 01 p. 105-112, 1999.

VELASCO e CRUZ, S.C. Teoria e História: Nota Crítica sobre o Tema da Mudança Institucional em Douglass North. *Revista de Economia Política*, Vol.5, Nº 01 (90), p. 106-122, abril-junho/2003.

O IDE CHINÊS NA AMÉRICA LATINA: IMPACTOS PARA A INFRAESTRUTURA REGIONAL E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE INICIATIVAS DE INTEGRAÇÃO

Ana Luiza Vedovato (PG)¹

Eixo Temático 4 - Desenvolvimento, Instituições e Economia Política Internacional

Resumo: Este trabalho propõe-se a analisar em que medida os fluxos de investimento externo direto (IDE) chinês em infraestrutura na região latino-americana podem se relacionar com as iniciativas de integração regional. Na primeira seção, discutem-se o papel da China como emissora de IDE e as principais características e diretrizes do IDE chinês. Na segunda seção, avaliam-se os fluxos de IDE chinês para a grande região latino-americana e, em específico, para América do Sul, em especial aqueles direcionados para o setor de infraestrutura. Em seguida, dialoga-se sobre o papel regional do IDE chinês e sua possível interação com iniciativas de integração regional da região, em especial a IIRSA/COSIPLAN, no âmbito da UNASUL e a CELAC. O trabalho consiste em um estudo explicativo e descritivo, que utiliza o método de abordagem hipotético-dedutivo e adota como método de procedimento o estudo de caso. A hipótese é de que o direcionamento de IDE chinês para a região configura uma oportunidade para o aprofundamento de projetos de infraestrutura regionais e pode ser uma variável positiva no processo de institucionalização de iniciativas de integração, como na IIRSA/COSIPLAN e na CELAC.

Palavras-chave: Investimento Direto Externo. Infraestrutura. China.

Abstract: This paper aims to analyze the extent to which Chinese foreign direct investment outflows (OFDI) in infrastructure in the Latin American region can be related to regional integration initiatives. In the first section, we discuss the role of China as an issuer of FDI and the main features and guidelines of Chinese FDI. In the second section, the Chinese OFDI are evaluated for the large Latin American region and for South America, especially those directed to the infrastructure sector. Next, a dialogue is held on the regional role of Chinese OFDI and its possible interaction with regional integration initiatives in the region, especially IIRSA/COSIPLAN, within UNASUR, and CELAC. The work consists of an explanatory and descriptive study, which uses the hypothetical-deductive approach and adopts the case study as the procedure method. The hypothesis is that the target of Chinese OFDI to the region provides an opportunity for the deepening of regional infrastructure projects and can be a positive variable in the process of institutionalization of integration initiatives, such as IIRSA/COSIPLAN and CELAC.

Keywords: Foreign Direct Investment. Infrastructure. China.

Classificação JEL: F21, F50

¹ Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI-UFRGS) e bacharela em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Pós-graduanda vinculada ao Grupo de Estudos em Capacidade Estatal, Segurança e Defesa (GECAP). E-mail: vedovatoanaluiza@gmail.com.

1 INTRODUÇÃO

A ascensão da China como potência econômica provocou significativas mudanças na economia mundial do século XXI. Seu protagonismo econômico foi capaz de impactar as grandes potências, principalmente através dos crescentes vínculos que passaram a sustentar com países emergentes e regiões em desenvolvimento. Nessa segunda categoria, as relações com a região latino-americana adquiriram destaque, mediante a articulação de um profundo projeto de cooperação, acentuado por meio de diversas visitas diplomáticas, reuniões ministeriais, fóruns e emissão de documentos conjuntos (ELLIS, 2014). Tanto no meio político quanto no empresarial e, crescentemente, na academia, as relações entre a China e a América Latina passaram a ser objeto de relevância para a compreensão das relações internacionais (JENKINS; PETERS; MOREIRA, 2008; ROETT; PAZ, 2008; ELLIS, 2009, 2014; JENKINS; PETERS, 2009; GALLAGHER, 2016). Com o lançamento da estratégia chinesa do *Going Out*, nos anos 2000, e o incentivo ao aumento de fluxos de investimento externo direto (IDE) por parte do país, as relações chinesas com a América Latina assumiram característica multidimensional, ao aprofundar, para além das relações comerciais, as relações político-estratégicas, os investimentos e a presença de empresas chinesas na região (ELLIS, 2014).

A aproximação da China com a região vem sendo pautada por uma estreita relação com iniciativas regionais, diante da presença chinesa como país observador em diversas organizações regionais de integração e da articulação das relações a partir de fóruns conjuntos, como na iniciativa China-CELAC (OLIVA, 2005; CESARIN, 2005; BARBOSA, 2011). Além do aspecto da regionalização dos investimentos, outra característica do IDE chinês na região vem sendo o crescente fluxo de IDE nos setores de infraestrutura (CARCIOFI, 2014; GRANSOW, 2015; VALDERREY; MONTOYA, 2016; ABDENUR, 2017). Motivados pelo objetivo chinês de facilitar o escoamento de mercadorias entre a América Latina e a China (ELLIS, 2009), o investimento em infraestrutura também se torna fator estratégico para a América Latina, uma vez que é fator base para que se promova o desenvolvimento da região em termos de integração infraestrutural. Observa-se que a compreensão do histórico da integração física da América do Sul, no âmbito de iniciativas como a IIRSA/COSIPLAN, é fundamental para o entendimento de alguns entraves e das possibilidades de investimentos em infraestrutura na região. Da mesma forma, uma leitura sobre a institucionalização regional pode auxiliar a identificar cenários estratégicos e vantagens complementares para o IDE chinês.

Nesse sentido, este trabalho propõe-se a analisar em que medida os investimentos chineses em infraestrutura na região latino-americana podem se relacionar com as iniciativas

de integração regional. Para tanto, na primeira seção, discutem-se o papel da China como emissora de IDE e as principais características e diretrizes do IDE chinês. Na segunda seção, avaliam-se os fluxos de IDE chinês para a grande região latino-americana e, em específico, para América do Sul, em especial aqueles direcionados para o setor de infraestrutura. Em seguida, dialoga-se sobre o papel regional do IDE chinês e sua possível interação com iniciativas de integração regional da região, em especial a IIRSA/COSIPLAN, no âmbito da UNASUL, e a CELAC. O trabalho consiste em um estudo explicativo e descritivo, que utiliza o método de abordagem hipotético-dedutivo e adota como método de procedimento o estudo de caso. A hipótese é de que o direcionamento de IDE chinês para a região configura uma oportunidade para o aprofundamento de projetos de infraestrutura regionais e pode ser uma variável positiva no processo de institucionalização de iniciativas de integração, como IIRSA/COSIPLAN e CELAC.

2 A ASCENSÃO ECONÔMICA DA CHINA: DE RECEPTORA A EMISSORA DE INVESTIMENTO DIRETO EXTERNO (IDE)

O crescente desempenho econômico chinês está relacionado a um processo de abertura comercial gradual e cauteloso que se inicia em 1978, com as reformas econômicas do governo Deng Xiaoping, dando origem a um plano de desenvolvimento mais amplo ao longo das décadas seguintes (ACIOLY, 2005; ELLIS, 2009; NONNENBERG, 2010). A China deu continuidade a política de reforma estimulando transformações econômicas internas e um novo posicionamento internacional, reforçado por uma crescente vinculação às iniciativas de cooperação asiáticas e aproximação de organizações internacionais, como o FMI, em 1980, e o Banco Asiático de Desenvolvimento, em 1986. A grande mudança que marcou o início de um período de desenvolvimento mais intenso foi seu ingresso na OMC (CESARIN, 2005; ELLIS, 2009). Chave para a articulação entre desenvolvimento interno e abertura externa, o ingresso na OMC possibilitou assentar o papel da China na economia mundial e impulsionar novas reformas a partir dos acordos com a organização. Tal processo facilitou sua expansão comercial não apenas com parceiros tradicionais, como os Estados Unidos e a Europa, mas também foi responsável por marcar uma maior aproximação com economias emergentes e regiões em desenvolvimento, como Ásia, África e América Latina e Caribe (ELLIS, 2009).

Assim, o dinamismo da economia chinesa caracterizou-se por altas taxas de investimento, motivadas pela expansão das exportações, dos superávits comerciais, do mercado interno e altos níveis de gasto público (BARBOSA, 2011, p. 270). Tais características tem como

condicionantes uma série de fatores geográficos, históricos, políticos e econômicos (NONNENBERG, 2010), configurando um modelo próprio de desenvolvimento e crescimento econômico chinês. Segundo Marcelo J. B. Nonnenberg (2010), as principais causas para a expansão econômica chinesa teriam sido (1) a liberalização de preços; (2) a liberalização do comércio exterior; (3) a criação de Zonas Econômicas Especiais; (4) grande contingente de mão-de-obra; (5) a ausência de proteção à propriedade intelectual; (6) suas dimensões demográficas, favorecendo economia de escala e custos de produção; (7) o crescimento dos investimentos diretos externos (IDE) e (8) políticas de incentivo à inovação e a transferência e geração de ciência e tecnologia.

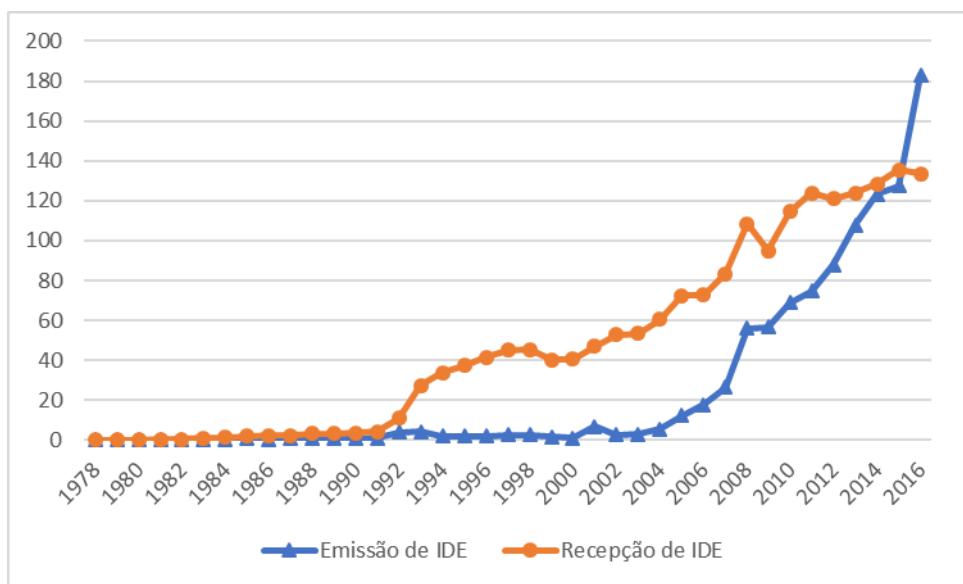
Dentre esses aspectos, importa neste trabalho sublinhar a centralidade do IDE² para o desenvolvimento chinês. Após a recessão mundial dos anos 1980, os fluxos de IDE mundiais voltaram a crescer, estimulados também pelo contexto de globalização (CEPAL, 2012; ZHANG; DALY, 2011) e caracterizando-se pelo predomínio de operações de fusão e aquisição de empresas. A China foi um dos países a se beneficiar dessa nova onda de investimentos, tornando-se líder na atração de IDE nos anos 1990 (ACIOLY, 2005). A atração de fluxos de IDE pela China vem sendo caracterizada pela literatura econômica como um dos pontos constituintes da eficiência da estratégia de desenvolvimento chinês, possibilitando o aumento da participação do país no comércio internacional, favorecendo acesso às fontes externas de capital e tecnologia e possibilitando a adesão de técnicas administrativas nas empresas chinesas (ACIOLY, 2005, p. 27). A estratégia de inserção internacional via comércio e atração de IDE possibilitou, ainda, o aumento da capacidade produtiva na China, contribuindo para o fortalecimento do mercado interno, além de sua efetiva inserção no comércio internacional (ACIOLY, 2005, p. 24).

Além de expressiva receptora, a China não demorou a se converter em um investidor externo mundialmente relevante. Conforme dados no Gráfico 1, o crescimento da emissão de IDE se tornou expressivo, chegando a ultrapassar, em 2016, os fluxos de IDE recebidos. A elevação da emissão de IDE chinês apoiou-se no desenvolvimento e na diversificação de sua base industrial e serviços (BARBOSA, 2011, p. 275). A política do governo manifestada na

² Segundo a definição adotada pela UNCTAD (2018), elaborada com base nos documentos do FMI (Balance of Payments Manual: Fifth Edition – BPM5) e da OECD (Detailed Benchmark Definition of Foreign Direct Investment: Third Edition – BD3), os investimentos diretos externos (IDE) caracterizam-se como formas de investimento que operam fora da economia de origem do investidor, motivadas por objetivos duradouros e de longo-prazo e baseadas em capital próprio, reinvestimento dos lucros e/ou provisão de empréstimos intra-empresa de longo prazo e curto prazo. Adotamos aqui uma concepção que identifica os IDEs como transações de injeção de fundos que visam criar, aumentar o apoio a operações, nos quais a empresa estrangeira deve deter ao menos 10% da empresa ou do projeto no exterior (ROLDAN PÉREZ et al., 2014, p. 74; ELLIS, 2014).

estratégia *Going Global*, anunciada pelo primeiro ministro Zhu Rongji em 2000, e implementada em 2002, no contexto de lançamento do 10º plano econômico (2001-2005), foi um dos marcos políticos fundamentais para a expansão internacional das empresas do país, com benefícios fiscais e financiamento público a seus projetos de IDE. A estratégia constitui-se como incentivo oficial para que as empresas estatais e privadas se agregassem ao processo de expansão econômica chinês, por meio do fortalecimento de sua presença no exterior, contribuindo para o desenvolvimento de novas parcerias e mercados e garantindo acesso aos insumos necessários para seu desenvolvimento (ELLIS, 2014, p. 5).

Gráfico 1 – China: fluxos de IDE, 1978-2016 (em bilhões de dólares)

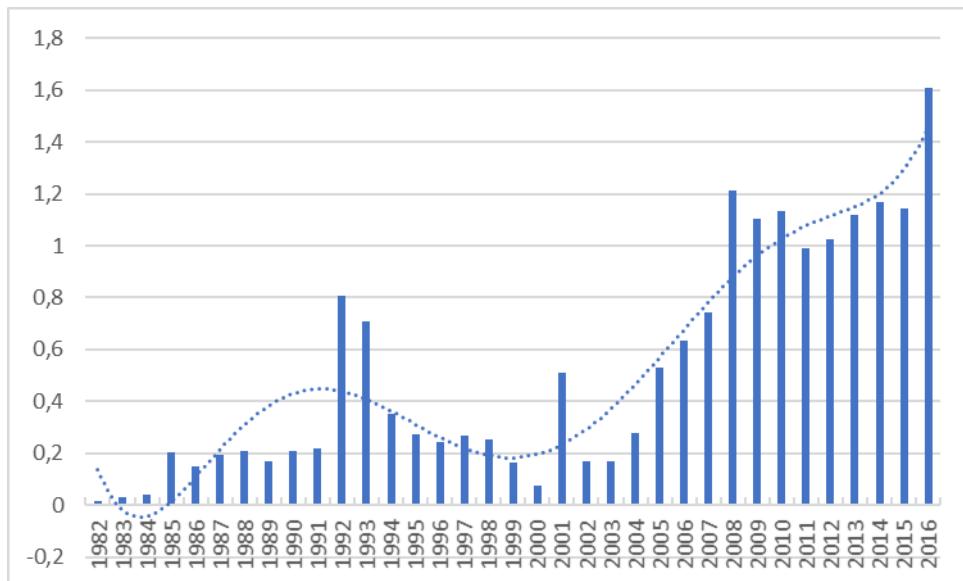


Fonte: elaboração da autora com base em dados da UNCTAD (2018).

Com isso, principalmente desde 2003, conforme também é possível visualizar a partir do Gráfico 1 e detalhado no Gráfico 2, os fluxos de IDE chinês vem crescendo significativamente. Conforme dados da UNCTAD (2018), os fluxos de saída de IDE na China aumentaram de US\$2,85 bilhões, em 2003, para US\$183,1 bilhões em 2016, correspondendo a uma média de crescimento de 37,74% ao ano. Durante o mesmo período, sua participação no fluxo de IDE global também subiu de 0,53% para 12,6% (UNCTAD, 2018), tornando-se o segundo maior emissor de IDE, atrás apenas dos Estados Unidos. Nesse sentido, somado a estratégia do *Going Global*, o IDE chinês ganhou espaço nos fluxos mundiais em um contexto de crise global que configurou uma oportunidade de inserção para as multinacionais chinesas, aumentando sua participação na economia mundial (DAVIES, 2010). A China fortaleceu-se nesse contexto mediante a disponibilidade de recursos oriunda do acelerado ritmo de

crescimento da economia e de seu comércio exterior, favoráveis para a impulsão da saída de fluxos de IDE (ZHANG; DALY, 2011).

Gráfico 2 – China: fluxos de saída de IDE, 1982-2016, % (porcentagem do PIB)



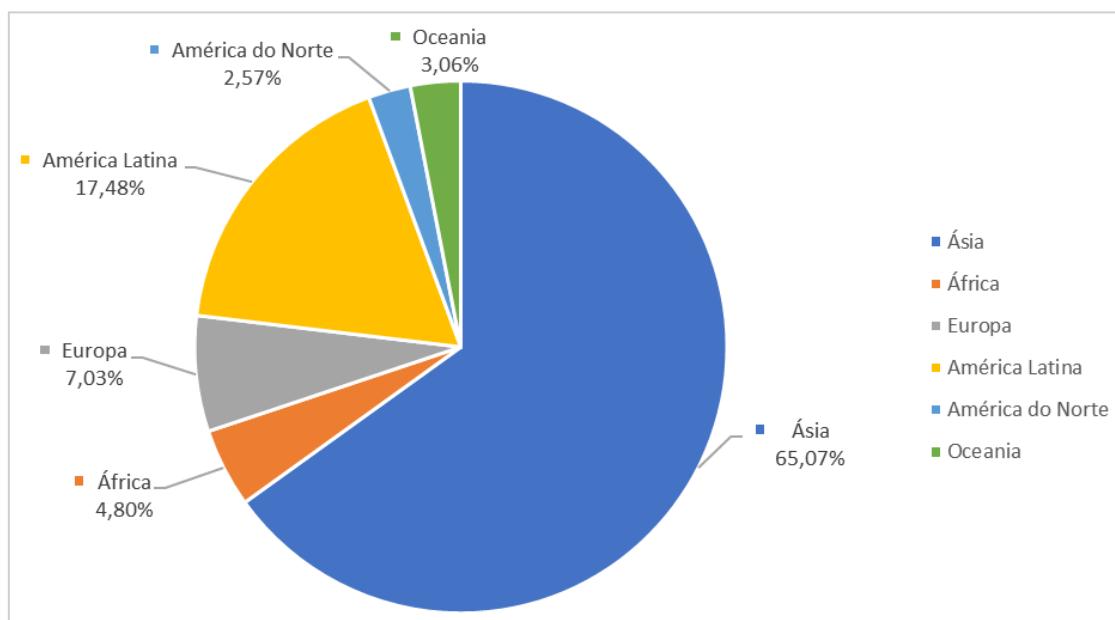
Fonte: elaboração da autora com base em dados da UNCTAD (2018).

Para além desses elementos contextuais, a existência de uma estratégia definida e calcada nos planos de desenvolvimento estabeleceu diretrizes e incentivos para os investimentos chineses. Os IDEs chineses caracterizam-se como investimentos que são realizados majoritariamente por empresas transnacionais (ETNs) chinesas de propriedade estatal, principalmente do governo central, o que indica o importante peso do Estado na realização e direcionamento dos IDEs de acordo com seus interesses nacionais (SANTOS, MILAN, 2014; NOGUEIRA; HAFFNER, 2016). Entre os objetivos e diretrizes que vem guiando os investimentos chineses, a literatura mais tradicional tende a identificar a busca por mercados externos, por eficiência em ativos estratégicos e por recursos (ALON, 2010; ZHANG; DALY, 2011; DENG, 2013). No entanto, essas visões traduzem uma percepção teórica geralmente voltada ao estudo de IDE oriundo de economias desenvolvidas, não sendo suficientes para compreender as complexidades e especificidades de países emergentes, como no caso chinês (ALON, 2010; ZHANG; DALY, 2011; KOLSTAD; WIIG, 2012; DENG, 2013; SANTOS; MILAN, 2014).

Além dos objetivos econômicos particulares da estratégia chinesa, cabe ressaltar o viés político-estratégico que o IDE chinês configura (SANTOS; MILAN, 2014; NOGUEIRA; HAFFNER, 2016). O crescente fluxo de investimentos externos do tipo direto caracteriza um dos pontos fundamentais da construção de poder da China no mundo, já que suas diretrizes

revelam, em muitos casos, estarem mais orientadas a questões geopolíticas do que propriamente econômicas (SANTOS; MILAN, 2014). Outra questão pouco abordada e que se torna fundamental nesse sentido é também a percepção sobre a importância do papel do Estado chinês como condutor dos investimentos externos, ressaltando o enfoque estratégico e geopolítico da implementação do IDE (NOGUEIRA; HAFFNER, 2016). Assim, o IDE chinês tende a tornar-se cada vez mais diversificado geográfica e setorialmente (DAVIES, 2010) e configuram um dos meios pelos quais a China vem atuando a fim de expandir sua influência no mundo (SANTOS; MILAN, 2014). É possível visualizar esse contexto a partir do levantamento dos dados sobre as regiões de destino do IDE chinês. O Gráfico 3 apresenta que, depois da Ásia, a América Latina é a região que mais recebeu IDE chinês, tendência esta que tende a ser aprofundada nos próximos anos (AVENDANO; MELGUIZO; MINER, 2017). Na seção seguinte, passaremos a análise específica desses fluxos para a região.

**Gráfico 3 – Principais destinos do IDE chinês, por região, média 2004-2010
(porcentagem do total do fluxo de IDE no ano)**



Fonte: elaboração da autora com base em dados do Boletim Estatístico de Investimentos Externos da China de 2010, publicado pelo Ministério de Comércio da República Popular da China MOFCOM (2010).

3 O IDE CHINÊS NA AMÉRICA LATINA

Desde a entrada da China na OMC e seu processo de abertura econômica, as relações econômicas da China com outras regiões além de sua própria intensificaram-se significativamente, visando a ampliação de seu processo de inserção econômica. O processo de

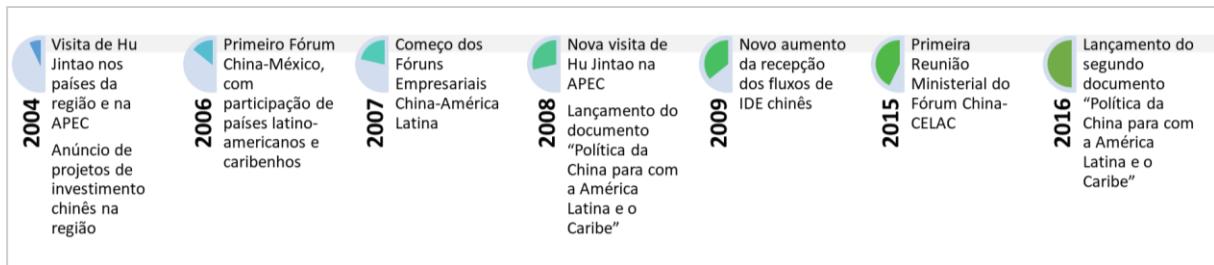
construção e acumulação de poder da China, através da diplomacia formal, instituições e expansão comercial ganhou força em um contexto histórico pós-Guerra Fria em que as questões econômicas assumiram protagonismo nas relações internacionais. Somado a um contexto em que os EUA passaram a ter sua presença na região enfraquecida, gerando um vácuo de poder, a América Latina tornou-se uma das regiões prioritárias no processo de expansão chinês (CESARIN, 2005; CORREA LÓPEZ; GONZÁLEZ GARCÍA, 2006). Sua característica como região rica em matérias-primas, com alta disponibilidade de recursos naturais, além do crescente processo de regionalização econômica em curso no contexto da globalização durante as décadas de 1990 e 2000, coincidiram com a abertura chinesa, configurando uma nova oportunidade de mercado e destino de investimentos (CESARIN, 2005, p. 20).

Com a implementação da política do *Going Out* chinesa, que impulsionou os investimentos chineses no exterior, a China aprofundou sua presença na região, por meio de uma diplomacia econômica ativa, caracterizada pelo pragmatismo, conciliação e estabilidade (TOKATLIAN, 2008, p. 60). As características e o aumento dos investimentos chineses na região, geralmente oriundos de corporações chinesas, bancos e, majoritariamente de empresas estatais, vem sendo motivados pela necessidade chinesa de ganhar competitividade e garantia de mercado, crescente demanda de recursos naturais e aproveitamento de vantagens comparativas (OLIVA, 2005; JENKINS; DUSSEL PETERS; MOREIRA, 2008; ELLIS, 2009). Na América Latina, as companhias chinesas buscaram realizar uma série de investimentos estratégicos nesse sentido, principalmente voltados a produtos primários e do setor extrativista, como soja, petróleo e minérios (ELLIS, 2009; RAY, GALLAGHER, 2015). Assim, um dos fatores que influenciou o comportamento chinês foi a confiança na região como fonte de produtos primários, fundamentais para sustentar seu crescimento econômico (ELLIS, 2009, p. 3).

Outro aspecto pouco abordado pela literatura econômica e que se torna fundamental para a compreensão dessas novas tendências são as motivações político-estratégicas por trás dos IDEs chineses na região, como a questão diplomática do reconhecimento de Taiwan e a competição com os EUA pela liderança econômica na região (ELLIS, 2009). Assim, o crescimento dos investimentos na região caracteriza-se por uma complexa relação de objetivos econômicas e político-estratégicos para a China (ELLIS, 2009, p. 3), o que torna o IDE chinês qualitativamente diferente de outras fontes de IDE na região (DUSSEL PETERS, 2012A, p. 2). Outros aspectos que são próprios da estratégia chinesa é a característica de sua origem, já que 88% do total das vinte principais operações na região eram oriundos de empresas público-estatais chinesas (DUSSEL PETERS, 2012A, p. 13). O fato de que o capital chinês só pode ser exportado mediante aprovação de setores públicos, e sob orientações políticas da estratégia

Going Global, fazem desses fluxos de investimento uma estratégia particular e bem definida (DUSSEL PETERS, 2012A, p. 16).

Figura 1 – Relações China-América Latina a respeito dos fluxos de IDE, linha do tempo



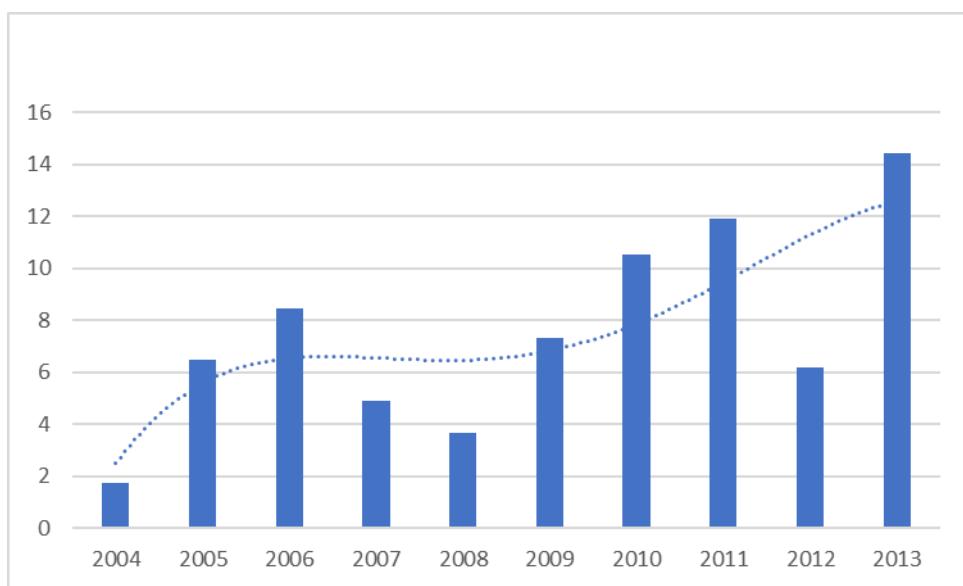
Fonte: elaboração da autora.

A construção das relações da China com a região, em termos de IDE, foram sendo construídas progressivamente, principalmente a partir de 2004, por meio de visitas diplomáticas, fóruns bilaterais e multilaterais e reuniões ministeriais. A Figura 1 ilustra uma breve linha do tempo, na qual se destacam algumas dessas iniciativas. Em novembro de 2004, a visita do então presidente chinês Hu Jintao a países latino-americanos como o Brasil, Argentina, Cuba e Chile anunciou uma série de iniciativas de estreitamento das relações comerciais com a região. Em 2008, em pleno contexto de crise mundial, a nova visita de Hu Jintao aos países latino-americanos e à APEC deu ênfase à vontade chinesa de expandir os vínculos entre a região para além das relações comerciais, ampliando os investimentos e as dimensões políticas, culturais, tecnológicas e militares (ELLIS, 2014, p. 7). Nesse ano, também é lançado o documento chinês “Política da China para a América Latina e o Caribe”, onde são traçados objetivos, metas e projetos de investimento na região. Apesar do contexto de crise mundial, os anúncios feitos e os pacotes de investimentos chineses de estímulo à infraestrutura, somados a intensiva demanda chinesa por *commodities*, foram fundamentais para que os países da região atravessassem o período de crise menos vulneráveis (ELLIS, 2014, p. 7).

Apesar da expansão do comércio, projetos e anúncio de investimentos, até 2009 a presença de companhias chinesas na região era modesta (ELLIS, 2014, p. 6). Há a partir desse ano um aumento significativo nos fluxos de IDE chineses na região, como pode ser visualizado no Gráfico 4. Em 2015 se inaugura uma nova fase na cooperação China e América Latina com o lançamento do fórum de diálogo da China com a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), fundado em 2014 durante a reunião anual dos BRICS, onde o presidente chinês Xi Jinping reuniu-se com presidentes de países latino-americanos presentes

para anunciar o plano de ação baseado na fórmula “1+3+6”, com “três motores” (comércio, investimento e finanças) e “seis campos” (energia, construção de infraestrutura, agricultura, indústria, inovação tecnológica e tecnologia da informação) (FMPRC, 2014). Na mesma ocasião foi apresentado também o Plano de Cooperação CELAC-China (2015-2019). Em 2015, realizou-se em Beijing a primeira reunião ministerial entre China e CELAC, quando o presidente chinês anunciou que “devemos fazer esforços conjuntos para alcançar o objetivo de aumentar [...] o volume de investimentos diretos da China na região da América Latina para 250 bilhões de dólares em dez anos” (FMPRC, 2015, tradução nossa). Em janeiro de 2018, foi realizada a segunda reunião ministerial do Fórum em Santiago, no Chile (FMPRC, 2018). Cabe observar que a maior parte dos projetos de aproximação tiveram iniciativa chinesa, o que transparece o crescente interesse de investimento chinês na região e o ainda incipiente engajamento latino-americano no tema.

Gráfico 4 – Fluxos de IDE chinês na América Latina, 2004-2013 (em bilhões de dólares)

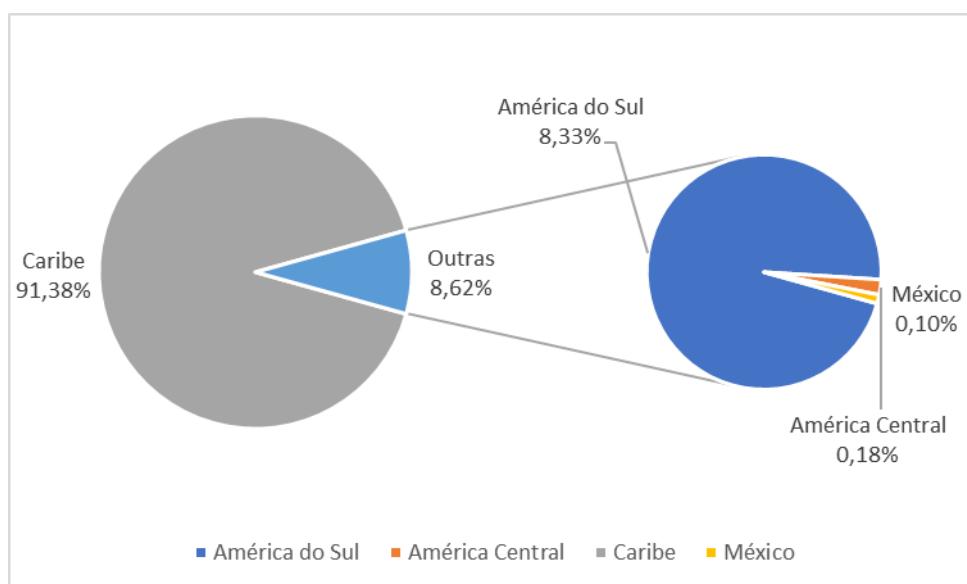


Fonte: elaboração da autora, com base em dados do Boletim Estatístico de Investimentos Externos da China de 2014, publicado pelo Ministério de Comércio da República Popular da China (MOFCOM, 2015).

O significativo fluxo chama atenção visto que a região é, desde 2005, a segunda, depois da Ásia, a atrair o maior fluxo de IDE chinês. Em 2017, apesar dos países da região receberem 3,6% menos IDE do que em relação ao ano anterior, houve aumento dos investimentos chineses na região, em contrapartida a diminuição de IDE oriundo de outras regiões (CEPAL, 2018). Visto que cerca de 70% dos investimentos chineses na Ásia são direcionados a Hong Kong, excluindo-se este, a América Latina torna-se a principal região de destino do IDE chinês. No entanto, tal problemática, referente ao destino de IDEs à “paraísos fiscais”, como no caso de

Hong Kong, também é uma questão central na análise dos dados do IDE chinês na América Latina, uma vez que aproximadamente 92% dos investimentos destinados à região correspondem a fluxos financeiros para fins de "abrigos fiscais" nas Ilhas Caimã e Ilhas Virgens Britânicas (ELLIS, 2014, p. 6)³. No caso da América Latina, isso é particularmente problemático no sentido de que, se por um lado há uma subestimação de muitos investimentos, por outro há uma ideia equivocada da localidade e sub-regiões. O Gráfico 5 ilustra a disparidade em relação ao destino dos fluxos de IDE na região.

Gráfico 5 – Sub-regiões de destino dos fluxos de IDE chinês na América Latina, média 2004-2010 (em porcentagem)



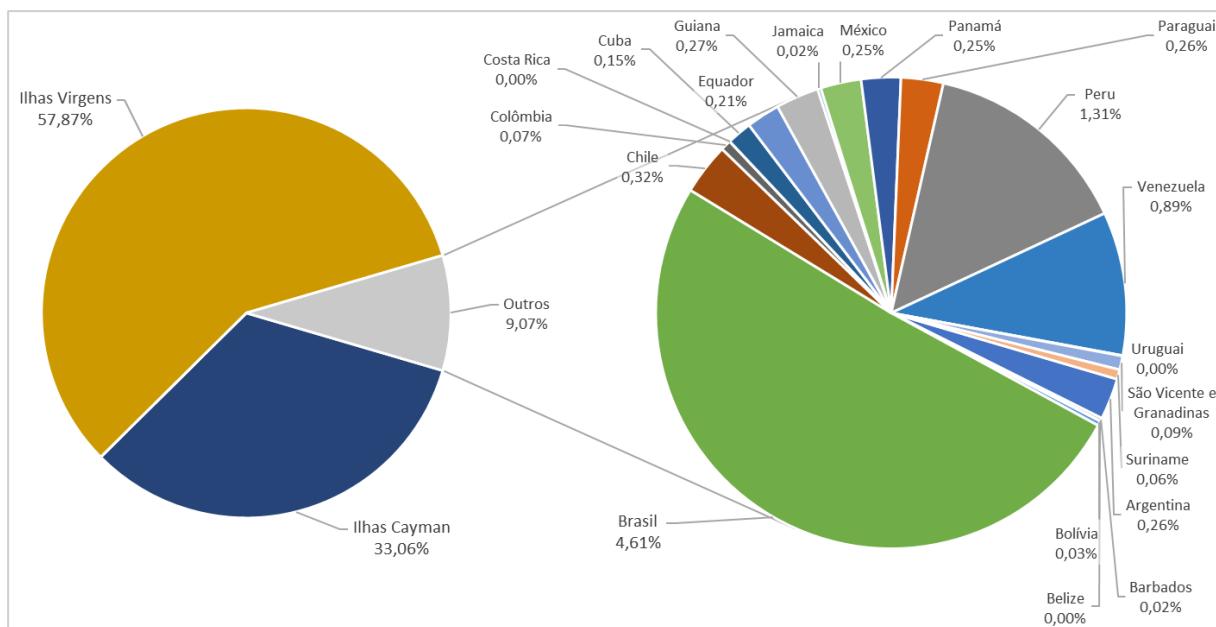
Fonte: elaboração da autora, com base em dados do Boletim Estatístico de Investimentos Externos da China de 2010, publicado pelo Ministério de Comércio da República Popular da China MOFCOM (2010).

A desagregação dos dados acaba por revelar que maior parte dos fluxos do IDE chinês, em termos de destino e implementação, tem como destino a América do Sul, apesar da ênfase da retórica chinesa e das visitas diplomáticas e reuniões ministeriais enfatizarem a América Latina e Caribe. Tal discrepância também é perceptível quando analisamos os países de destino dos fluxos de IDE na região, conforme Gráfico 6. Excluindo-se os destinos de IDE às Ilhas Caimã e Ilhas Virgens Britânicas, os demais países apresentam apenas 9,07% do destino dos

³ Tal constatação aponta para o desafio de avaliação e mensuração dos fluxos de IDE na região. A literatura na aponta que os indicadores e números oficiais, divulgados pelo governo chinês, são muitas vezes subestimados, uma vez que o IDE oriundo de empresas não-estatais nem sempre são computados e informados pelos relatórios do governo (DAVIES, 2010, p. 2). Outro problema é a divergência entre saída e efetiva implementação dos investimentos, já que o registro dos fluxos corresponde ao país de destino inicial e não final do investimento, o que faz com que maior parte dos investimentos vá para centros financeiros offshore – os “paraísos fiscais” como é o caso dos investimentos direcionados as Ilhas Cayman, Ilhas Virgens Britânicas e Hong Kong, protagonistas na recepção dos IDEs chineses (KOLSTAD; WIIG, 2012, p. 27; ROLDAN PÉREZ et al., 2014, p. 74).

IDEs chineses. Dentre estes, só o Brasil, principal receptor, deteve 50,81% dos fluxos. Peru e Venezuela, respectivamente, aparecem como os segundo e terceiro maiores receptores. Assim, conforme observado por R. Evan Ellis (2009, p. 4), as relações da China com a América Latina são um fenômeno multidimensional que precisam ser consideradas levando em conta as particularidades das sub-regiões e de cada país. As disparidades regionais e as oscilações nos setores de destino e tipos de investimento na América Latina alertam para a necessidade de pensar de forma conjunta, a partir de uma estratégia regional, a recepção do IDE chinês. Discutiremos tal problemática na próxima seção.

Gráfico 6 – Países de destino dos fluxos de IDE chinês na América Latina, média 2004-2010 (em porcentagem)



Fonte: elaboração da autora, com base em dados do Boletim Estatístico de Investimentos Externos da China de 2010, publicado pelo Ministério de Comércio da República Popular da China MOFCOM (2010).

4 O IDE EM INFRAESTRUTURA E A COMPLEMENTARIDADE COM INICIATIVAS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

Apesar dos investimentos chineses na região não serem homogêneos, já que vem oscilando ao longo do tempo em relação aos locais de destino e setores, e modificando-se quanto o tipo de incorporação às economias latino-americanas (ABDENUR, 2017), é possível perceber uma tendência de aprofundamento em direção a uma maior estabilidade das relações. Ainda que os *commodities* tenham sido os impulsionadores dos fluxos de IDE chinês para a região, observa-se uma crescente mudança nos setores de investimento, que incluem um aumento em aquisições e *joint ventures* em petróleo e mineração, bem como investimentos em

infraestrutura⁴, visando facilitar a importação e exportação de mercadorias entre a América Latina e a China (ELLIS, 2009, p. 3). Na China, os investimentos recebidos no setor de infraestrutura foram determinantes para a ascensão chinesa na década de 1990, transformando-se em um aspecto central de sua economia e possibilitando o desenvolvimento de um forte setor de infraestrutura no país (CHEN; LUDEÑA, 2013; GRANSOW, 2015). Assim, os fluxos de saída de IDE chineses tem sido impulsionados por grandes construtoras chinesas, que objetivam conquistar o mercado de infraestrutura diante de suas capacidades excedentes no país de origem (CHEN; LUDEÑA, 2013; ROLDAN PÉREZ et al., 2014).

No contexto da industrialização, urbanização e da crescente inserção nos fluxos econômicos globais, as regiões e os países em desenvolvimento tem apresentado uma grande demanda por infraestrutura (CHEN; LUDEÑA, 2013). A América Latina é uma dessas regiões que, além do aspecto de demanda, apresenta grandes oportunidades de desenvolvimento no setor (ROLDAN PÉREZ et al., 2014; AVENDANO; MELGUIZO; MINER, 2017). Para a região, o investimento externo chinês no setor apresenta grande complementaridade, visto que os investimentos próprios sofreram grande queda nos últimos anos, em contrapartida ao seu crescimento e inserção na economia mundial (CARCIOFI, 2014, p. 82). Esse panorama leva a um cenário caracterizado por “altos custos de transporte interno, carência de infraestrutura e serviços associados, lentos processos de facilitação aduaneira e comercial e dificuldades de cumprir exigências de trâmites de comércio exterior” (CARCIOFI, 2014, p. 105, tradução nossa). Apesar dos ainda modestos fluxos de IDE em infraestrutura, os governos latino-americanos buscam um crescente investimento nesse setor (CHEN; LUDEÑA, 2013, p. 15), procurando incrementar a atividade econômica, a inserção internacional e oferta de emprego (CORREA LÓPEZ; GONZÁLEZ GARCÍA, 2006; VALDERREY; MONTOYA, 2016).

O investimento de empresas chinesas em infraestrutura na região tem se caracterizado por vias mais amplas que o IDE, incluindo contratos de engenharia e construção e financiamentos de empréstimos concedidos aos países (GRANSOW, 2015; VALDERREY; MONTOYA, 2016). Em 2014, nas visitas do presidente Xi Jinping aos países latino-americanos, China e Brasil firmaram 56 acordos de cooperação, a maioria em áreas de construção de infraestrutura e de transporte ferroviário e transmissão de eletricidade (GRANSOW, 2015, p. 96). Com Venezuela e Argentina, também foram feitos acordos no setor

⁴ O setor de infraestrutura abrange investimentos em transporte, portos, rodovias, ferrovias, instalações para armazenamento, logística empresarial, comunicações, energia e eletricidade e desenvolvimento urbano. Configura-se, assim, como setor chave para o crescimento e desenvolvimento econômico, já que potencializa a produtividade dos setores ao possibilitar, por exemplo, a redução de custos de transporte e a distribuição e geração de energia (SÁNCHEZ et al., 2017, p. 9).

de infraestrutura e, na mesma ocasião, firmado o importante documento conjunto China-Brasil-Peru para construção da Ferrovia Transcontinental, um dos projetos carro-chefe dessa nova fase de investimentos. Além disso, a partir de 2014, com a fundação do Fórum China-CELAC, organizou-se também um sub-fórum voltado especificamente às discussões sobre cooperação em infraestrutura na América Latina e Caribe. Na mesma ocasião, o presidente chinês Xi Jinping anunciou que dos US \$ 250 bilhões que se espera investir na região, US\$ 20 bilhões seriam destinados especificamente para o setor de infraestrutura (VALDERREY; MONTOYA, 2016, p. 7).

A tendência mais recente de maior direcionamento a esses investimentos pode ser compreendida como uma consequência de outro aspecto particular dos investimentos chineses, que tendem a iniciar as estratégias de IDE na região através de fusões, aquisições e *joint ventures*, antes de se envolver em projetos *greenfield*⁵, característicos do setor de infraestrutura (ABDENUR, 2017). A mudança na composição dos IDEs chineses da região para projetos *greenfield* é outro indicativo relevante, evidenciado pelo investimento de cerca de 10 bilhões de dólares em 2014 em IDE *greenfield*, oportunidade onde surgiu o projeto para a construção do Canal da Nicarágua (VALDERREY; MONTOYA, 2016, p. 7). O progressivo aumento de investimentos *greenfield* em infraestrutura na América Latina desenvolvem-se junto a exploração e produção de petróleo, gás e minérios, no intuito de facilitar essas atividades frente às barreiras legais, burocráticas e financeiras (ABDENUR, 2017).

A Tabela 1 mostra os anúncios de IDE chinês na América Latina entre 2016 e junho de 2018, onde torna-se visível o predomínio de projetos nos setores relacionados a infraestrutura, como energia, transporte e mineração. A quantidade de projetos *greenfield*, assinalados em negrito na tabela, também alerta para uma progressiva mudança no padrão de investimentos chineses para a região. Em muitos casos, como em investimentos realizados no Peru, Chile e Equador, os projetos *greenfield* podem se configurar controversos na medida em que impactam profundamente as sociedades, economias locais e gerando consequências ambientais (GRANSOW, 2015). Nesse sentido, os investimentos *greenfield*, apesar de gerarem maior oportunidade de desenvolvimento de infraestrutura, apresentam também maior risco político para o investidor, especialmente nos casos latino-americanos, o que pode ser um fator explicativo para seu ainda limitado desenvolvimento na região (ABDENUR, 2017).

⁵ Investimentos *greenfield* são um tipo de IDE em que a empresa estrangeira constrói suas operações em um país estrangeiro a partir do zero, diferindo-se das fusões e aquisições que tem como destino projetos já existentes. Além da construção de novas instalações de produção, os investimentos *greenfield* também podem incluir a construção de novos centros de distribuição.

Tabela 1 – Anúncios de IDE chinês para América Latina, 2016-2018

Investidor	Valor (milhões de dólares)	Participação chinesa	Setor	Subsetor	País
2016					
<i>Three Gorges</i>	\$ 3.660,00		Energia	Hidroelétricas	Brasil
<i>State Grid</i>	\$ 110,00		Energia		Brasil
<i>China Molybdenum</i>	\$ 1.500,00		Químicos		Brasil
<i>Shanghai Pengxin</i>	\$ 290,00	57%	Agricultura		Brasil
<i>Xuzhou Construção Machinery</i>	\$ 100,00		Bens imóveis	Construção	Brasil
<i>Chengdu Tianqi</i>	\$ 210,00	2%	Mineração		Chile
<i>CIC</i>	\$ 1.090,00		Energia	Gás	Brasil
<i>Three Gorges</i>	\$ 1.200,00		Energia		Brasil
<i>Envision Energia*</i>	\$ 290,00	100%	Energia	Alternativo	Argentina
<i>CNPC</i>	\$ 1.460,00		Energia	Petróleo	Venezuela
<i>State Grid</i>	\$ 4.910,00	55%	Energia		Brasil
<i>Didi Chuxing</i>	\$ 100,00		Transporte	Automóveis	Brasil
2017					
<i>China Communications Construção</i>	\$ 100,00	80%	Bens imóveis	Construção	Brasil
<i>Nanjinzhao</i>	\$ 1.500,00		Mineração	Aço	Peru
<i>Shandong Gold</i>	\$ 960,00	50%	Mineração		Argentina
<i>China Communications Construction*</i>	\$ 280,00	51%	Transporte	Remessas	Brasil
<i>BYD*</i>	\$ 100,00	100%	Transporte	Automóveis	Argentina
<i>Shanghai Pengxin</i>	\$ 250,00		Agricultura		Brasil
<i>CITIC-led fund</i>	\$ 1.100,00		Agricultura		Brasil
<i>HNA</i>	\$ 320,00	60%	Transporte	Aviação	Brasil
<i>Three Gorges</i>	\$ 1.390,00		Energia	Hidroelétricas	Peru
<i>China Merchants</i>	\$ 920,00	90%	Transporte	Remessas	Brasil
<i>State Power Investment</i>	\$ 2.260,00		Energia	Hidroelétricas	Brasil
<i>CNPC*</i>	\$ 120,00	20%	Energia	Petróleo	Brasil
<i>State Grid</i>	\$ 3.440,00	40%	Energia		Brasil
<i>China Power Investment*</i>	\$ 830,00	69%	Energia		Brasil
2018					
<i>Southern Power</i>	\$ 1.300,00	28%	Energia		Chile
<i>Didi Chuxing</i>	\$ 600,00		Transporte	Automóveis	Brasil
<i>Three Gorges</i>	\$ 190,00		Energia	Hidroelétricas	Brasil
<i>China Energy Engineering</i>	\$ 190,00	100%	Utilidades		Brasil
<i>Chengdu Tianqi</i>	\$ 4.070,00	24%	Mineração		Chile
<i>Three Gorges</i>	\$ 240,00	100%	Energia	Hidroelétricas	Chile
<i>Chinalco</i>	\$ 1.300,00		Mineração	Cobre	Peru

Fonte: elaboração da autora, com dados compilados do China Global Investment Tracker (THE HERITAGE FOUNDATION, 2015).

O interesse chinês em investir em infraestrutura tem se manifestado a partir de diversos projetos também em outras regiões, estando principalmente voltado aos países asiáticos, no cerne da iniciativa *One Belt, One Road* (OBOR). A prioridade dada à iniciativa por parte da China apresenta potencial de impactar a disponibilidade de recursos financeiros no setor (VALDERREY; MONTOYA, 2016). No entanto, no último fórum com a CEPAL, os representantes chineses convidaram os países latino-americanos a integrar os projetos de infraestrutura na América Latina à iniciativa (FMPRC, 2018). Projetos como a Ferrovia Transcontinental Brasil-Peru, com potencial de ligar à costa do atlântico à costa do pacífico na América do Sul, e a construção do Canal da Nicarágua, oferecem respaldo para à inclusão da América Latina na perspectiva da OBOR, com potencialidade para incorporar-se à Nova Rota da Seda chinesa por meio da infraestrutura (CORREA LÓPEZ; GONZÁLEZ GARCÍA, 2006; CESARIN, 2005). O âmbito dessas negociações tem sido prioritariamente o Fórum China-CELAC, que oferece potencial de promover diálogo conjunto não só entre os países da região, mas junto à outras organizações regionais que tem como foco a infraestrutura e integram mais efetivamente o projeto chinês da OBOR, como a Organização de Cooperação de Xangai (OCX).

Nesse sentido, a articulação de projetos e as estratégias de investimento realizados junto às organizações regionais parecem apresentar um potencial não apenas de maior desenvolvimento, mas de mais integração e benefícios aos países latino-americanos. Como tratado na seção anterior, quando avaliamos a distribuição dos IDEs chineses nas sub-regiões e países na América Latina, apontou-se que um dos entraves para o avanço e efetivação dos investimentos tem sido as profundas disparidades locais, já que alguns países são mais atrativos aos investidores externos do que outros (VALDERREY; MONTOYA, 2016, p. 6), o que torna a distribuição de benefícios limitada. Apesar da política de investimentos chinês se voltar a iniciativas regionais, como no caso da América Latina com a organização do Fórum China-CELAC, o foco dos investimentos na região tem se concentrado em um grupo de países limitados, como Argentina, Brasil, Cuba, México e Venezuela (CESARIN, 2005, p. 23; DUSSEL PETERS, 2015, p. 4). Nos projetos anunciados entre 2016 e 2018, conforme Tabela 1, vimos uma crescente participação de países como Chile e Peru. Ainda assim, os demais países da região ainda são pouco integrados às iniciativas.

Além da importância para a consecução de interesses comuns na região, a institucionalização regional tem sido valorizada também pelos investidores chineses, que veem a inserção em iniciativas regionais como um ponto de apoio para garantirem maior vínculo com a região (OLIVA, 2005; CESARIN, 2005). Na região, a China é observadora na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), no Banco Interamericano de

Desenvolvimento (BID), na Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e na Organização dos Estados Americanos (OEA), e participa da Comissão de Diálogo Mercosul-China desde 1997, além de participar do mecanismo de cooperação com a Comunidade Andina desde 2002 (BARBOSA, 2011; OLIVA, 2005). Ademais, os mercados regionais com alguma proteção, como no caso dos países membros do Mercosul, vem sendo priorizados no direcionamento do IDE (BARBOSA, 2011, p. 292). Nesse sentido, a falta de propostas de políticas regionais impacta negativamente a formulação de propostas no setor, configurando das principais limitações do avanço da cooperação China e América Latina (DUSSEL PETERS, 2012B). Ademais, tal desconexão tem prejudicado a participação ativa dos países latino-americanos nos projetos, visto que a ausência de um horizonte estratégico comum e de uma ação coletiva na região dão espaço para que os investidores ajam pautados apenas pelos seus próprios interesses, sem sofrerem contrapartidas regionais (CESARIN, 2006; BARBOSA, 2011). A partir de uma perspectiva regional, o aumento das capacidades de infraestrutura na região pode contribuir para uma melhor competitividade, evitando que os países latino-americanos fiquem atrelados apenas à exploração de matérias-primas em benefício exclusivo dos investidores externos (CARCIOFI, 2014, p. 83).

Especialmente no caso dos grandes projetos de infraestrutura, como no caso da Ferrovia Transcontinental e do Canal da Nicarágua, uma articulação mais regionalizada seria de grande benefício para que a região se integrasse efetivamente ao projeto, tornando mais atrativo o IDE e a cooperação em infraestrutura (DEVLIN, 2008, p. 140). Diante da existência de instituições como a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana, no âmbito do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (IIRSA/COSIPLAN), voltada especificamente a promoção da integração e desenvolvimento de infraestrutura regional, há um grande potencial de complementaridade entre seus objetivos e os fluxos de IDE no setor. A incorporação da pauta dos IDEs nos projetos de infraestrutura no campo da IIRSA/COSIPLAN, assim como o fortalecimento da CELAC frente as reuniões e encontros no âmbito do Fórum China-CELAC, poderiam fomentar um maior avanço na cooperação para o desenvolvimento de infraestrutura e auxiliar a consolidação e institucionalização das iniciativas de integração na América Latina. Assim, por meio da regionalização das iniciativas, seria possível disseminar os projetos de maneira mais abrangente na região (CARCIOFI, 2014, p. 84), promovendo o aumento de sua participação nas negociações internacionais e até mesmo, impulsionando as ações de integração regional e contribuindo para a formulação de uma estratégia regional de desenvolvimento (BARBOSA, 2011, p. 292-293).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O crescente protagonismo chinês na economia e política mundiais e seu fortalecimento, mesmo no contexto da crise de 2008, intensificou as relações do país com a região latino-americana, aprofundadas pelo aumento dos fluxos de IDE para a região e do lançamento de documentos e acordos no âmbito do Fórum China-CELAC. Antes baseada numa estratégia de investimento voltada a aquisições, fusões e *joint ventures* nos setores agrícola e de energia, o estreitamento da parceria no contexto do Fórum China-CELAC tem apontado para uma maior tendência de criação de projetos *greenfield* de infraestrutura, setor atrativo tanto para o comércio e investimentos das empresas chinesas, quanto para os países latino-americanos, que dependem de um desenvolvimento na infraestrutura física para garantir integração física regional e inserção nos grandes fluxos de comércio mundiais. Nesse sentido, o fluxo de IDE chineses para o setor apresenta uma oportunidade de potencializar iniciativas como a IIRSA/COSIPLAN, que possuem como objetivo comum a integração infraestrutural da região.

Apesar desses avanços, a existência de dificuldades no aprofundamento das relações chinesas com a região e a falta de uma articulação e planejamento regional em relação aos fluxos de IDE no setor enfraquecem essa possibilidade. Mais do que mero investidor, a ascensão da China deve servir como alerta e estímulo para que a América Latina busque seu próprio espaço na nova economia e geopolítica globais (DEVLIN, 2008), sabendo aproveitar do contexto de investimentos para desenvolver a região de forma autônoma e integrada. Torna-se necessário que os países latino-americanos percebam as particularidades do IDE chinês e respondam de forma coletiva, com projetos regionais de desenvolvimento, a fim de criar um ambiente *win-win* a respeito do IDE chinês na região (CHEN; LUDEÑA, 2013, p. 17). O IDE chinês, assim, oferece estímulo não apenas ao incremento da infraestrutura na região, mas também à institucionalização de iniciativas de integração regional como a IIRSA/COSIPLAN e esforços conjuntos perante à CELAC.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABDENUR, Adriana Erthal. Skirting or Courting Controversy? Chinese FDI in Latin American Extractive Industries. *Revue internationale de politique de développement*, v. 9, n. 9, p. 174–198, 2017. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/poldev/2365>>.
- ACIOLY, Luciana. China: uma inserção externa diferenciada. *Economia Política Internacional: Análise Estratégica*, n. 7, p. 24–31, 2005.
- ALON, Titan. Institutional Analysis and the Determinants of Chinese FDI. *Multinational Business Review*, v. 18, n. 3, p. 1–24, 19 ago. 2010. Disponível em: <<http://www.emeraldinsight.com/doi/10.1108/1525383X201000013>>.

AMERICAN ENTERPRISE INSTITUTE. THE HERITAGE FOUNDATION. China Global Investment Tracker. Disponível em: <<http://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>>. Acesso em: 19 jul. 2018.

AVENDANO, Rolando; MELGUIZO, Angel; MINER, Sean. *Chinese FDI in Latin America: New Trends with Global Implications*. The Atlantic Council of the United States and the OECD Development Centre, 2017.

BARBOSA, Alexandre de Freitas. China e América Latina na nova divisão internacional do trabalho. In: Leão, Rodrigo Pimentel Ferreira; Pinto, Eduardo Costa; Acioly, Luciana (Org.). *A China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos*. Brasília: IPEA, 2011. p. 269–306.

CARCIOFI, Ricardo. Recursos naturales, competitividad e infraestructura en América del Sur. In: ALBRIEU, RAMIRO; LÓPEZ, ANDRÉS; ROZENWURCEL, GUILLERMO (Org.). *Los recursos naturales en la era de China: ¿Una oportunidad para América Latina?* Montevideo: RED Mercosur, 2014. p. 81–108.

CEPAL. *Globalización y desarrollo*. Brasília: CEPAL, 2002. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2724/S2002024_es.pdf?sequence=2&isAllowed=y>.

CEPAL. La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe - 2018. Documento Informativo. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43689/4/S1800412_es.pdf>. Acesso em 31 jun. 2018.

CESARIN, Sergio M. Ejes y estrategias del desarrollo económico chino en el largo plazo: implicancias para América Latina y el Caribe. In: CESARIN, SERGIO; MONETA, CARLOS (Org.). *China y América Latina: Nuevos enfoques sobre cooperación y desarrollo. ¿Una segunda Ruta de La Seda?* Buenos Aires: BID-INTAL, 2005. p. 3–48.

CESARIN, Sergio M. *Taller internacional de debate China y América Latina, ejes para el debate*. Buenos Aires: FES/Nueva Sociedad, 2006.

CHEN, Taotao; PÉREZ LUDEÑA, Miguel. *Chinese foreign direct investment in Latin America and the Caribbean: China-Latin America cross-council taskforce. Economic Commission for Latin America and the Caribbean*. ECLAC, 2013.

CORREA LÓPEZ, Gabriela; GONZÁLEZ GARCÍA, Juan. La inversión extranjera directa: China como competidor y socio estratégico. *Nueva Sociedad*, n. 203, p. 114–127, 2006.

DAVIES, Ken. *Outward FDI from China and its policy context*. Vale Columbia Center on Sustainable International Investmen, 2010.

DENG, Ping. Chinese Outward Direct Investment Research: Theoretical Integration and Recommendations. *Management and Organization Review*, v. 9, n. 03, p. 513–539, 2 nov. 2013.

DEVLIN, Robert. China's Economic Rise. In: ROETT, RIORDAN; PAZ, GUADALUPE (Org.). *China's Expansion into the Western Hemisphere: Implications for Latin America and the United States*. Washington: Brookings Institution Press, 2008. p. 111–147.

DUSSEL PETERS, Enrique. *China's Evolving Role in Latin America Can It Be a Win-Win?* . Washington, DC: The Atlantic Council of the United States, 2015.

DUSSEL PETERS, Enrique. *Chinese FDI in Latin America: Does Ownership Matter?* Working Group on Development and Environment in the Americas, 2012.

DUSSEL PETERS, Enrique. Políticas chinas de comercio exterior e inversión extranjera y sus efectos. In: BITTENCOURT, GUSTAVO (Org.). *El impacto de China en América Latina: comercio e inversiones*. Montevideo: RED Mercosur, 2012. p. 51–80.

ELLIS, R. Evan. *China in Latin America: The Whats and Wheres*. London: Lynne Rienner Publishers, 2009.

ELLIS, R. Evan. *China on the Ground in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan US, 2014. Disponível em: <<http://link.springer.com/10.1057/9781137439772>>.

FMPRC. First Ministerial Meeting of China-CELAC Forum Grandly Opens in Beijing Xi Jinping Attends Opening Ceremony and Delivers Important Speech, Stressing Firm Grasp of New Opportunities in China-

- CELAC Overall Cooperation to Jointly Write New Chapter of China-CELAC Comprehensive Cooperative Partnership. 2015. Disponível em: <http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1227318.shtml>. Acesso em 9 jul. 2018.
- FMPRC. Wang Yi Attends the Second Ministerial Meeting of the China-CELAC Forum. 2018. Disponível em: <http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1528297.shtml>. Acesso em 9 jul. 2018.
- FMPRC. Xi Jinping Attends China-Latin America and the Caribbean Summit and Delivers Keynote Speech, Comprehensively Expounding China's Policies and Propositions Toward Latin America, Announcing Establishment of China-Latin America Comprehensive Cooperative Partnership of Equality, Mutual Benefit and Common Development, and Establishment of China-CELAC Forum. 2014. Disponível em: <http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1227318.shtml>. Acesso em 9 jul. 2018.
- GALLAGHER, Kevin P. *The China Triangle: Latin America's China Boom and the Fate of the Washington Consensus*. New York: Oxford University Press, 2016.
- GRANSOW, Bettina. Inversiones chinas en infraestructura: ¿una situación en la que todos ganan? *Nueva Sociedad*, n. 259, p. 93–105, 2015.
- HARDY, Alfredo Toro. *The World Turned Upside Down: The Complex Partnership between China and Latin America*. New Jersey: World Scientific, 2013.
- MOFCOM. Ministério de Comércio da República Popular China. China Overseas Investment Development Report. Beijing: MOFCOM, 2014.
- MOFCOM. Ministério de Comércio da República Popular China. China Overseas Investment Development Report. Beijing: MOFCOM, 2010.
- NOGUEIRA, Alberto Marcos; HAFFNER, Jacqueline A. *O papel do Estado Chinês nos investimentos externos diretos (IDE) na América Latina*. Anais do II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina, 2016.
- NONNEBERG, Marcelo José Braga. China: Estabilidade e crescimento econômico. *Revista de Economia Política*, v. 30, n. 2, p. 201–218, 2010.
- OLIVA, Carla Verónica. Inversiones en América Latina: la inserción regional de China. *China y América Latina: Nuevos enfoques sobre cooperación y desarrollo. ¿Una segunda Ruta de La Seda?* Buenos Aires: BID-INTAL, 2005. p. 203–234.
- RAY, Rebecca; GALLAGHER, Kevin P. *China-Latin America Economic Bulletin*. Boston: Boston University. Global Economic Governance Initiative, 2015.
- ROETT, Riordan; PAZ, Guadalupe. *China's Expansion into the Western Hemisphere: Implications for Latin America and the United States*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2008.
- ROLDÁN PÉREZ, Adriana et al. *La presencia de China en América Latina: Comercio, inversión y cooperación económica*. KAS, Universidad EAFIT, 2016.
- SÁNCHEZ, Ricardo J. et al. *Inversiones en infraestructura en América Latina: tendencias, brechas y oportunidades*. Santiago: CEPAL, 2017.
- SANTOS, Leandro Teixeira Dos; MILAN, Marcelo. Determinantes dos Investimentos Diretos Externos Chineses: Aspectos Econômicos e Geopolíticos *. *Contexto Internacional*, v. 36, n. 2, p. 457–486, 2014.
- TOKATLIAN, Juan Gabriel. A View from Latin America. In: ROETT, RIORDAN; PAZ, GUADALUPE (Org.). *China's Expansion into the Western Hemisphere: Implications for Latin America and the United States*. Washington: Brookings Institution Press, 2008. p. 59–89.
- UNCTAD. UNCTADstat. Disponível em: <<http://unctadstat.unctad.org>>. Acesso em 15 jul. 2018.
- VALDERREY, Francisco Javier; MONTOYA, Miguel Ángel. China to Finance Infrastructure in Latin America. *Network Industries Quarterly*, v. 18, n. 2, p. 6–9, 2016.
- ZHANG, Xiaoxi; DALY, Kevin. The determinants of China's outward foreign direct investment. *Emerging Markets Review*, v. 12, n. 4, p. 389–398, dez. 2011. Disponível em: <<http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S1566014111000434>>.

A ECONOMIA INSTITUCIONAL EM DOUGLASS NORTH E HA-JOON CHANG: PERSPECTIVAS SOBRE INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO

Andrey Luis dos Santos Robinson¹
Igor de Menezes Larruscaim²

RESUMO: A preocupação com a análise das instituições como fator fundamental nos processos econômicos, recai principalmente sobre a influência que estas exercem ao fenômeno do desenvolvimento econômico. É um campo de pesquisa que vem ganhando destaque dentro da academia ou até mesmo no debate econômico presente no cenário político. Esse estudo busca analisar a contribuição teórica acerca da relação entre instituições e desenvolvimento econômico a partir da visão de dois autores de grande relevância atualmente, sendo eles Douglas North e Ha-Joon Chang. Os dois autores se vinculam ao pensamento institucionalista, mas através de perspectivas diferentes. O estudo constatou diversos conceitos que são semelhantes nas obras produzidas por estes autores, assim como profundas divergências. O contraponto entre essas visões reforça a relevância do estudo das instituições no sistema econômico, mesmo através de diferentes perspectivas e principalmente suas implicações sobre o desenvolvimento e suas diferentes formas de avaliação.

Palavras-chave: Economia Institucional, Desenvolvimento, Estado

ABSTRACT: The concern with the analysis of institutions as a fundamental factor in economic processes depends mainly on the influence they exert on the phenomenon of economic development. It is a field of research that has been gaining prominence within the academy or even in the economic debate present in the political scene. This study seeks to analyze the theoretical contribution on the relationship between institutions and economic development from the perspective of two authors of great relevance today, being Douglas North and Ha-Joon Chang. The two authors are linked to institutionalist thinking, but through different perspectives. The study found several concepts that are similar in the works produced by these authors, as well as deep divergences. The counterpoint between these visions reinforces the relevance of the study of institutions in the economic system, even through different perspectives and especially their implications on development and its different forms of evaluation.

Key-works: Institutional Economics, Development, State

JEL Classification: B52, O10, O43

¹ Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Economia e Desenvolvimento da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

E-mail: andreyrobinson@ymail.com

² Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Economia e Desenvolvimento da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

E-mail: igor_menezes06@hotmail.com

1. Introdução

O campo de análise da ciência econômica que insere a análise das “instituições” como fator fundamental nos processos econômicos, principalmente no que tange ao fenômeno do desenvolvimento econômico vem ganhando destaque dentro da academia ou até mesmo o debate econômico presente no cenário político. No entanto esta não é uma preocupação recente entre os economistas, o tratamento dessas questões pode ser datada do final do século XIX com a denominada Velha Economia Institucional ou Institucionalismo Original. O tratamento teórico das questões concernentes às instituições faz com que o tema seria inserido em outros campos de pesquisa dentro da análise econômica e surgem outras vertentes voltadas a essa discussão como na Nova Economia Institucional, que possui uma perspectiva analítica distinta da abordagem original.

A preocupação dos economistas inseridos nesse programa de pesquisa ou em alguma de suas vertentes mais especificamente passa pela definição do que são instituições, os conceitos podem divergir em alguns aspectos dependendo da perspectiva de análise. Nesse sentido, definir instituições envolve tentar entender a sua função e implicações no funcionamento da economia. E portanto avaliar como estas influem na configuração do sistema econômico e criam estímulos ou restrições ao desenvolvimento das atividades produtivas que geram o crescimento econômico. As instituições ganham relevância dentro da análise econômica justamente pela sua capacidade de influir sobre as diversas trajetórias que podem levar ao crescimento econômico, seja no espectro macro ou microeconômico. Deste modo determinar o que são instituições se torna uma tarefa complexa, que como já mencionado acaba gerando definições ambíguas dependendo do enfoque (FIANI, 2011; CONCEIÇÃO, 2002).

A constituição do programa de pesquisa denominado Economia Institucional se inicia a partir das obras de Thorstein Veblen, considerado um dos principais autores da chamada Velha Economia Institucional, juntamente com Wesley Mitchel e John Commons. Nesta vertente de pensamento, as instituições são entendidas como hábitos mentais e esses por sua vez seriam formas habituais de pensamento engendradas nos aspectos culturais de uma sociedade como normas de conduta e de predominante aceitação. Umas das outras vertentes que surge posteriormente é a Nova Economia Institucional. Os principais autores referenciados desta vertente são Ronald Coase, Oliver Williamson e Douglas North. Nesta

vertente, principalmente para este último autor como veremos adiante, as instituições são entendidas como “regras do jogo” do ambiente econômico (CAVALCANTE, 2014; CONCEIÇÃO, 2002).

Posto isso, esse estudo busca analisar a contribuição teórica acerca da relação entre instituições e desenvolvimento econômico a partir da visão de dois autores de grande relevância atualmente, sendo eles Douglas North e Ha-Joon Chang. Os dois autores se vinculam ao pensamento institucionalista, mas através de perspectivas diferentes. A obra de North está enquadrada dentro da perspectiva da Nova Economia Institucional, enquanto Chang resgata a tradição da Velha Economia Institucional. Ambos autores inserem o papel das instituições como elemento central do funcionamento do sistema econômico, principalmente quanto ao processo de desenvolvimento econômico, além da consideração da importância da história na definição das estruturas econômicas atuais das sociedades. No entanto existem divergências consideráveis nas abordagens dos dois autores, mesmo no conceito de instituições, sobre o mercado, papel do Estado e mesmo sobre desenvolvimento e essas são questões a serem tratadas no presente estudo. Desta forma o artigo está estruturado da seguinte forma: Além desta introdução, a seção 2 descreve a perspectiva de North, a seção 3 aborda a perspectiva de Chang, a seção 3 faz um contraponto entre as abordagens dos autores e a última seção traz as considerações finais

2. Instituições e desenvolvimento em Douglass North

Douglass North possui uma extensa obra, sendo o seu trabalho um dos mais importantes para a denominada Nova Economia Institucional. Uma das preocupações fundamentais de North é a investigação e explicação das diferenças entre o desempenho econômico entre países no tempo, através da inserção da história econômica. Mais precisamente as instituições e a mudança institucional estão no cerne do processo de desenvolvimento (TOYOSHIMA, 1999; FIANI, 2002).

As instituições para North ([1993], 2010, p.15-16) “formam a estrutura de incentivos de uma sociedade, e as instituições políticas e econômicas, em consequência, são os determinantes subjacentes do desempenho econômico”. Elas funcionam como as “regras do jogo” de uma sociedades e podem ser conceitualmente entendidas como:

As constrições humanamente concebidas que estruturam a interação humana. Elas são feitas de restrições formais (regras, leis, constituições), de restrições informais

(normas de comportamento, convenções e códigos de conduta autoimpostos) e de suas respectivas características impositivas (NORTH, [1993], 2010, p.16).

O conjunto das regras formais e informais condicionam a estrutura de incentivos e restrições de uma economia. Juntamente com a tecnologia empregada, as instituições determinam os custos de transformação, da produção e de transação. Os custos de transação é que definem o caminho até os mercados eficientes, ou seja, o resultado neoclássico de uma situação de maximização do rendimento só ocorre quando não existirem custos de transação, nesta condição os mercados serão eficientes, independentemente do arranjo institucional. Como esses casos se constatam excepcionalmente na realidade, as instituições não são necessariamente desenvolvidas para serem eficientes e ou reduzir os custos de transação (NORTH, [1993], 2010).

Nesse sentido, o surgimento e permanência de instituições que são desfavoráveis ao desenvolvimento econômico se tornam questão central no trabalho de North. Em relação a isso o tratamento da questão dos direitos de propriedade tem um papel relevante em sua análise, seja quanto a sua garantia, como também quanto a definição desses direitos, já que quando estes são inefficientes reduzem a potencialidade de crescimento de um sistema econômico. Como o interesse de North é explicar como as instituições são determinantes do desenvolvimento das sociedades, os direitos de propriedade funcionam como incentivo aos agentes a assumirem atividades econômicas que favoreçam o bem-estar da sociedade. Para que esse estímulo ocorra estas atividades devem apresentar um retorno econômico igual ao seu retorno social (FIANI, 2002, 2011).

Quando há uma disparidade entre o benefício privado e o retorno social, os lucros provenientes dos investimentos são insuficientes para garantir o montante de investimento necessário para obter o benefício social desejado. Que fatores causariam então essa divergência? Essa é uma das questões fundamentais da formulação teórica de Douglass North e é abordada desde o livro *The Rise of the Western World: A new economic history* (1973), escrito com Robert Thomas. Essa disparidade seria ocasionada por externalidades, e essas por sua vez são provenientes da definição inadequada dos direitos de propriedade. Isso é o que corresponderia ao chamado “Teorema de Coase” aplicada a análise do desenvolvimento econômico. Se os direitos estiverem bem definidos e garantidos, não haverá externalidades que impeçam o desenvolvimento econômico (FIANI, 2011).

A importância da definição dos direitos de propriedade remete a importância do papel do Estado quanto ao desempenho econômico de uma sociedade. E a questão que surge seria

determinar por quais motivos o Estado deixaria de definir os direitos de propriedade se eles afetam diretamente o desempenho econômico. E a resposta dada por North é a busca por receitas exercidas pelo Estado. Utilizando o exemplo da França e Espanha em contraponto com a Inglaterra e Países Baixos, a disparidade entre o crescimento desses países passou pelas estruturas de governança. No caso dos primeiros países a coroa possui plena capacidade sobre a tributação acabou gerando monopólios naturais e o controle do mercado, o que garantia uma grande quantia de receitas. Contrariamente, na Inglaterra reduzido sistema burocrático a realeza não detinha a capacidade de estabelecer direitos que visassem o estabelecimento de monopólios para geração de renda para si. No caso dos Países Baixos a opção pelas políticas de mercado garantiam os direitos de propriedade dos comerciantes, e extinguiram o poder do monopólio feudal. Esse desenvolvimento teórico é que será chamado de “Teoria Neoclássica do Estado” de North. Na qual a evolução do grau de complexidade das sociedades baseadas nas trocas interpessoais faz necessário a presença de uma terceira parte, que é o Estado, esse por sua vez tem a função de definir e garantir os direitos de propriedades e solucionar possíveis conflitos que venha a acontecer (FIANI, 2011).

Essa questão retorna ao cerne da discussão levantada anteriormente, dados os exemplos de sucesso de determinadas sociedades, qual é o motivo dos direitos de propriedade ineficientes persistirem e consequentemente instituições ineficientes. Em *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (1990), North retoma essa questão e destaca que durante a história governantes criaram direitos de propriedade em benefício próprio e consequentemente esses tornaram-se tipicamente ineficientes e geraram elevados custos de transação. A questão que o autor levanta agora é por que estas instituições ineficientes não são eliminadas pelas pressões competitivas? Como poderia ser explicado a não adesão das instituições eficientes por determinadas economias e o que explicaria essa disparidade no desempenho econômico dessas sociedades? A resposta segundo o autor está na diferença entre instituições e organizações e de como ocorre a interação entre essas (NORTH, 1990).

Tal interação molda o sentido da mudança institucional, as instituições, como já destacado, definem as oportunidades e restrições de uma sociedade e as organizações seriam os grupos de indivíduos unidos em torno de objetivos comuns, à medida que estas evoluem elas mudam as instituições. As organizações podem ser organismos políticos, econômicos, sociais e de ensino (no geral partidos políticos, empresas, igrejas, universidades, etc.). Estas surgem em uma sociedade como um reflexo das oportunidades que a matriz institucional proporciona como também de outras constrições como tecnologia, preferências e renda. O surgimento dessas entidades visa maximizar essas oportunidades percebidas por seus

criadores. Mais uma vez o sucesso na obtenção desses objetivos não é garantido, assim como também não é garantido estes serão direcionados as atividades produtivas, as matriz institucional molda a forma como as organizações se estruturam em prol de seus objetivos e suas ações consequentemente repercutem sobre as instituições existentes. A forma com que os conhecimentos e habilidades que as organizações adquirem durante o processo de busca dos seus objetivos podem representar as diferenças no desempenho entre diferentes organizações dentro de uma mesma estrutura institucional (NORTH, 1990; [1993]2010).

E as diferenças entre os tipos de conhecimento envolvem os tipos de conhecimento comunicáveis e tácitos e pelos efeitos do *learning by doing*. O conhecimento comunicável é o tipo de “conhecimento que pode ser transmitido de uma pessoa para outra”. O conhecimento tácito “é adquirido em parte pela prática e pode ser comunicado apenas parcialmente”. Indivíduos possuem diferentes formas de adquirir conhecimento tácito, mesmo com a prática e a repetição existem diferenças como os indivíduos exploram esse conhecimento. E os efeitos do *learning by doing* quanto as organizações implicam nas “habilidades de coordenação adquiridas e rotinas desenvolvidas que funcionam como consequência da interação repetida”. Esse conjunto de conhecimento, habilidades e aprendizados adquiridos pelas organizações são uma função dos incentivos presentes nas instituições vigentes. E isso tem implicações sobre a mudança institucional, a demanda por conhecimento se modifica dependendo do lugar e do tempo, essa procura depende da percepção atual dos *payoffs* em adquirir diferentes tipos de conhecimento. Essa demanda é diferente atualmente, por exemplo, nos Estados Unidos em relação ao Irã, ou em outros períodos da história como na Idade Média (NORTH, 1990, p. 74-75).

O investimento e aumento da demanda por habilidades e conhecimento afeta diretamente a relação de interação entre as organizações e as instituições e consequentemente no desempenho das economias no tempo. Um processo de investimento sistemático nesses conhecimentos e habilidades representa uma mudança na dinâmica desta economia e de aspectos de sua matriz institucional. Essa mudança na dinâmica econômica envolve mudanças na eficiência alocativa, que é dada em termos de eficiência de Pareto e as mudanças institucionais por sua vez implicam na eficiência adaptativa. Essa por sua vez envolve as regras que moldam as mudanças ocorridas em uma economia ao longo do tempo. Elas seria as “habilidades de algumas sociedades em se ajustar flexivelmente frente a choques e de desenvolver instituições que efetivamente lidem com a realidade alterada” (NORTH, 1990; 1998, p.17).

E essa capacidade de adaptação frente à novas realidade que surgem representa uma estrutura institucional em que principalmente, as instituições informais presentes nas normas de comportamento talharam essa adaptabilidade no âmbito político desta sociedade. Algumas sociedades passaram por séculos de processo evolutivo de suas instituições formais e informais para atingir uma estrutura com características de eficiência adaptativa. Essa capacidade pode definir os incentivos das sociedades e organizações em adquirir conhecimento e induzir inovações como soluções de problemas enfrentados. As relações que se desenvolvem a partir da relação entre as organizações e a matriz institucional geram a mudança institucional. “Desta maneira, a mudança econômica é um processo ubíquo, incremental e contínuo que é resultado das escolhas que os atores individuais e os empresários das organizações fazem todo dia” (NORTH, 1998; [1993]2010, p.19).

O fato de que a mudança econômica gerada a partir da interação entre as instituições e as organizações seja considerada um processo incremental é bastante relevante para a proposta teórica de North e remete a outro conceito fundamental em sua teoria, que é *opath dependence*. O conceito foi definido por Brian Arthur em seu trabalho sobre escolha de um padrão tecnológico e se relaciona também com a noção de *lock-in*. A constatação de Arthur foi de que na existência de tecnologias competidoras e ambas geram retornos crescentes, não necessariamente a mais eficiente prevalecerá. A medida que um padrão tecnológico é adotado e se generaliza, ele sofre um processo de auto-reforço, e será muito difícil modificá-lo ficando em uma situação de *lock-in*, que indica uma situação de difícil reversibilidade. A partir daí as possibilidades de escolha sobre a tecnologia são condicionadas pelas escolhas de um padrão feita no passado gerando uma situação de *path dependence*. O auto-reforço que essa escolha sofre confere um caráter incremental à mudança, assim que o processo não consegue se livrar dos efeitos gerados pelas decisões iniciais, pelo contrário, os resultados presentes carregaram esses efeitos. Para North (1990) a mudança institucional também apresenta as mesmas características (BERNARDI, 2012; TOYOSHIMA, 1999).

As instituições se modificam ao longo do tempo, se consolidam e permanecem indeterminadamente em uma sociedade, mas isso não significa que elas gerarão os retornos necessários ao crescimento econômico. O que ocorre é que mesmo instituições que sejam ineficientes podem gerar retornos institucionais crescentes e assim se consolidarem no ambiente socioeconômico. Os mecanismos de auto-reforço levam o arranjo institucional a se manter na condição de *lock-in* e se caracterize como um situação de *path dependence*. Mesmo que suscitem atividades improdutivas o arranjo institucional se estabelece através dos processos auto-reforçantes e mantêm a economia em *locked-in*. Desta maneira as decisões

tomadas, frente as oportunidades econômicas, tomadas no passado impedem que o engajamento em atividades produtivas ocorra de maneira eficiente no presente, o que implica que a história importa e a situação de *path dependence* demonstra isso sobre o desempenho apresentado pelas economias (NORTH ([1993]2010; TOYOSHIMA, 1999).

De acordo com North ([1993]2010, p.23) “a cultura é a chave para o *path dependence*”. A inserção da análise histórica e do fator tempo na abordagem de North se relacionam diretamente ao tratamento dado pelo autor à aprendizagem. As experiências do presente e a aprendizagem acumulada coletivamente em uma sociedade através do tempo se materializam na cultura. “O aprendizado atual de qualquer geração ocorre dentro do contexto das percepções derivadas da aprendizagem coletiva. Portanto, aprendizagem é um processo incremental filtrado pela cultura de uma sociedade que determina a percepção dos *pay-offs*”. E como já destacado isso não é uma garantia de que as instituições decorrentes desse processo serão eficientes na resolução dos problemas econômicos.

Na verdade, a maioria das sociedades ao longo da história ficou presa a uma matriz institucional que não evoluiu para a troca impersonal, que é essencial para capturar os ganhos de produtividade proveniente da especialização e da divisão do trabalho que tem produzido a riqueza das nações. [...] Sociedades que ficam “presas” incorporam sistemas de crenças e instituições que não conseguem enfrentar e resolver os novos problemas da complexidade social.[...] Como quer que definamos o desempenho econômico, o registro histórico é claro, os incentivos que formam parte do sistema de crenças, expressos nas instituições, determinam o desempenho econômico através do tempo (NORTH, [1993], 2010, p.16).

É possível perceber que a inserção das instituições como elemento central das estruturas econômicas das sociedades e como fator determinante do desempenho desta exigem uma análise detalhada de como ocorre a mudança institucional. Esse é um dos fatores que diferenciam a abordagem de North da visão Neoclássica tradicional, a mudança implica em considerar a passagem do tempo que não é considerada nas análises estáticas. O fato de as economias se manterem presas à atividade econômicas pouco produtivas demonstra evidencia o fato de o autor adotar o conceito de racionalidade limitada e a presença de incerteza no ambiente econômico. Apesar destas distinções a abordagem institucional de North não representa um rompimento total com o pensamento neoclássico, mas sim uma complementação deste. O autor que analisaremos a seguir possui uma visão bem mais crítica quanto aos pressupostos neoclássicos e à alguns conceitos utilizados por North. Por este fato a análise da abordagem institucional de Ha-Joon Chang é interessante para realizar um contraponto em o entendimento das relações entre instituições e desenvolvimento.

3. Instituições e Desenvolvimento Econômico na perspectiva de Ha-Joon Chang

Ha-Joon Chang utiliza exemplos históricos para contestar o pensamento típico liberal, as análises em perspectiva histórica evidenciam a ação do Estado no desenvolvimento econômico, refutando com fatos empíricos a hipótese dos mercados eficientes e autorregulados promotores do desenvolvimento. Países como a Inglaterra e os Estados Unidos da América (EUA) supostamente liberais, abusaram de políticas Estatais na promoção do desenvolvimento, a Inglaterra, porém, teve um breve período de “liberalismo econômico” entre 1860 e 1930, nos EUA isso nunca foi observado. O debate sobre desenvolvimento em um contexto de elevado fluxo de informações enriquece com as informações de Chang (FIANI, 2011).

De acordo com Cavalcante (2007), ao desenvolver a ideia de política econômica institucional, Chang questiona a definição de Douglass North, onde instituições seriam regras do jogo que restringem o comportamento humano. Se assim o fosse, as instituições teriam um papel demasiado restrito na sociedade, sendo que, instituições como o Estado, mercado e as firmas, além de restringir, também constroem e possibilitam a ação humana. “Fica evidente que Chang considera que uma instituição pode ser tanto a regra que restringe, constitui e possibilita as ações dos indivíduos, quanto um conjunto de regras componente de uma organização – firmas, Estado e mercado” (CAVALCANTE, p. 6, 2007).

Na abordagem da NEI, as relações entre indivíduos e instituições ocorrem de baixo para cima, ou seja, é descartada a influência da institucional sobre os agentes econômicos e assume que os indivíduos possam, de acordo com o auto-interesse, construir ou descartar as instituições que melhor lhes convêm. Chang contraria esse ponto e postula a existência de uma relação recíproca entre as instituições sociais e a ação individual.

A principal reação de Chang aos novos institucionalistas remete à colocação de instituições e indivíduos em campos opostos e impermeáveis, afirmando ainda que o sistema capitalista não deveria ser visto como um mero agrupamento de instituições que os indivíduos podem construir e descartar de acordo com seus objetivos de maximização. Contra essa visão Chang afirma que uma instituição é um complexo de regras formais e informais, mantidas e/ou transformadas por agentes intencionais, em que firmas, Estado e mercado se inter-relacionam, moldando o sistema capitalista (CAVALCANTE, p. 385, 2014).

A contribuição de Chang reside no fato que as instituições moldam na mesma medida em que são moldadas pela ação individual. Instituições e indivíduos estão interligados, ou seja, um não existe sem o outro. Essa relação funcional das instituições com a ação humana tem origem no pensamento vebleniano, onde as instituições são capazes de moldar a visão de

mundo dos indivíduos e através do hábito admitir padrões de comportamento consolidando-os em instituições, nesse sentido, é possível estabelecer a relação funcional de cima para baixo entre instituições e ação individual (CAVALCANTE, 2014).

Sendo assim, a partir da crítica a teoria econômica ortodoxa, Chang, junto com outros autores, propõe a economia política institucionalista, cujo objetivo é aperfeiçoar o debate acerca do papel das instituições no desenvolvimento econômico, propondo uma reflexão mais profunda, onde o desenvolvimento econômico é visto como processo de mudança estrutural na qual o Estado, desenvolvimentista, é considerado ator estratégico privilegiado por possuir papel fundamental como planejador e coordenador do desenvolvimento (COUTINHO, 2017).

Desenvolvimento é um termo genérico e uma das principais questões é saber quais funções as instituições desempenham ou devem desempenhar no desenvolvimento econômico, considerando a existência de instituições que desempenham melhores algumas funções do que outras. O problema fundamental originado dessa discussão é que não há uma regra de bolo, ou seja, a complexidade do em torno tema não possibilita alcançar um consenso geral sobre o que e quais são as funções que uma instituição deve desempenhar para promover o desenvolvimento econômico. Existe, portanto, um problema conceitual por conta de uma variedade de maneiras diferentes de enxergar tanto o desenvolvimento quanto as instituições, e ainda que seja possível elaborar uma lista com metas e funções essenciais para atingir o desenvolvimento econômico, não significa que há concordância quanto ao formato institucional necessário para seguir tal lista e atingir eventuais metas. Parte desse problema está no fato das instituições serem orgânicas, ou seja, por de trás de um tipo de instituição existe toda uma carga histórica que envolve processos variados de tomada de decisão e aprendizagem por tentativa e erro. Em uma sociedade a instituição pode ser encarregada de uma função, em outras pode existir uma relação institucional mútua, com funções diversas nas quais podem surgir relações de suporte, estímulo ou conflito, por conta disso é difícil relativizar e é errado generalizar qualquer pressuposição sobre o tema (CHANG, 2008).

Por exemplo, o bem-estar social foi tipicamente produzido pelo Estado do bem-estar social na maioria dos países europeus. No leste asiático, o bem-estar social foi obtido com a combinação de um Estado do bem-estar social (mais fraco que o europeu), políticas corporativas de bem-estar, provisão familiar e outros instrumentos. Se olhássemos apenas para as políticas governamentais de bem-estar social, deixaríamos de compreender o real nível de provisão do bem-estar no leste asiático. Em outro exemplo, nas economias anglo-americanas a disciplina de administrações corporativas ineficientes é feita pelo mercado de ações, enquanto na Alemanha e no Japão tal disciplina é realizada pelos grandes universais geradores de empréstimos (CHANG, p. 16, 2008).

De maneira geral, a literatura ortodoxa tem fixação exagerada por alguns tipos particulares de instituições com “padrão global”, que por vez, flertam com o livre comércio. O ponto fundamental da crítica é que não há maneira de padronizar as políticas econômicas ou instituições de uma sociedade, tendo em vista as características e processos históricos inerentes a cada sociedade, e ainda, a recomendação por “boas políticas” vinda dos países altamente desenvolvidos sugere que eles estão chutando a escada por onde alcançaram o desenvolvimento econômico.

Segundo Chang (2004), quando se olhada em perspectiva histórica, o desenvolvimento econômico da maior parte dos países altamente desenvolvidos ocorreu à custa de políticas comerciais e medidas protecionistas a indústria, ou seja, políticas atualmente consideradas ruins por grande parte desses mesmos países. O autor vai mais longe, argumenta que as instituições boas ou ortodoxas, recomendadas pelos países altamente desenvolvidos, não estavam presentes na sociedade antes de eles se tornarem desenvolvidos. Entre as instituições boas estão: a democracia, o sistema judiciário independente, setor público reduzido e transparente em prol do mercado, proteção aos direitos de propriedade intelectual e privada, instituições financeiras adequadas como um banco central independente, entre outros.

Na literatura sobre instituições e desenvolvimento, o direito de propriedade é tido como a instituição mais importante. Argumenta-se que porque muitas das economias em desenvolvimento e transição carecem de um bem definido e seguro sistema de direito de propriedade, muitas das “boas” políticas baseadas em teorias “corretas” recomendadas pelos ortodoxos fracassaram. Isto porque, segundo esta visão, na ausência de garantias apropriadas para os frutos de seus sacrifícios, indivíduos não realizaram investimento, independentemente das políticas direcionadas para estabilidade macroeconômica, comércio e regulação do mercado (CHANG, p.19, 2008).

Para Chang (2008), intrínseco ao direito de propriedade está um complexo conjunto de instituições como leis de falência, propriedade intelectual, leis de contratos, etc., tal diversidade garante um caráter multifacetário do direito de propriedade que, no entanto, não é reconhecido em sua totalidade pelo discurso ortodoxo, onde são reconhecidos apenas o livre acesso, propriedade privada pura e propriedade estatal. Nesse sentido, a teoria ortodoxa é simples e tendenciosa, porque presume que os incentivos eficazes são aqueles que possibilitam o progresso econômico a partir da propriedade privada. Essas suposições são falhas tanto teoricamente, quanto empiricamente. Teoricamente porque as motivações humanas são heterogêneas, existe uma infinidade de comportamentos e motivações não egoístas. Empiricamente porque existe uma relação recíproca entre propriedade privada, públicas e hibridas, sendo a China um exemplo nesse sentido, e a França pós-guerra outro

exemplo, onde o desempenho das empresas Estatais foi fundamental para o desenvolvimento econômico do país. Além disso, não existe métrica que corrobore um nível ótimo para o direito de propriedade. De maneira geral, o direito de propriedade pode ser bom ou ruim. Quando perpetuados, os direitos de propriedade ruins podem provocar a estagnação de uma sociedade no tempo, limitando uma trajetória tecnológica, por exemplo. No lado oposto, a criação ou a transgressão dos direitos de propriedade, em determinado contexto poderia proporcionar maturidade institucional e desenvolvimento econômico no longo prazo, por isso a simples manutenção de um direito de propriedade não faz sentido. “O que é importante para o desenvolvimento econômico não é a proteção dos direitos de propriedade existentes, mas a habilidade de decidir que direitos de propriedades devem ser protegidos e sob que condições” (CHANG, p. 23, 2008).

Já quando questiona aborda a produção, Chang (2014) é enfático, a ciência econômica trata a produção como uma caixa preta, certa quantidade de trabalho é relacionada com certa quantidade de capital e disso resulta certa quantidade de bens e serviços. Para o autor, a produção de fato vai muito além da simples combinação de quantidades abstratas de dois fatores de produção, “a produção é a base essencial de qualquer economia. Com efeito, as mudanças na esfera da produção geralmente têm sido as causas mais poderosas de mudança social” (CHANG, p.38. 2014). O mundo em que vivemos foi construído por inúmeras inovações tecnológicas e mudanças institucionais, por exemplo, a gênese do trabalho assalariado e as inovações ocorridas entre 1860 e 1910 resultariam naquilo que é conhecido como indústria química e indústria pesada, tecnologias como o motor de combustão, máquinas elétricas, fertilizantes, etc., foram desenvolvidas como consequência do desenvolvimento e aplicação dos conhecimentos sobre engenharia e da ciência. Com tal sistematização, uma invenção poderia ser replicada e aperfeiçoada.

Porém, como observado em outras passagens do texto, a imitação de uma instituição ou de uma tecnologia raramente é suficiente. Tanto tecnologia quanto as instituições precisam ser adaptadas para as diferentes condicionantes sociais. “Assim como existem elementos tácitos em tecnologias, há elementos tácitos em instituições” (CHANG, p. 28, 2008). A simples importação de instituições formais não basta, é necessária a adaptação, desenvolver o hábito, isto é, as instituições informais são uma parte considerável da condicionante social, é intrínseca a cada sociedade, é nesse sentido que pode ser impossível replicar um modo de produção como o *Just-In-Time* onde não há uma cultura industrial (Chang, 2008).

De maneira geral, “todas as economias em *catching-up* usam políticas industrial, comercial e tecnológica (ICT) ativistas (...) para promover o desenvolvimento econômico”

CHANG, p. 208, 2004). Tal padrão se repete durante na história com países com alto nível de desenvolvimento buscando alcançar a fronteira tecnológica, apesar do fato de utilizar políticas ativas de ICT não significar êxito em termos econômicos, o autor sugere a ação política, cada país deve fazer suas próprias escolhas, conforme suas necessidades e prioridades buscando também aprimorar suas instituições, e apesar da burocracia e corrupção, políticas de ICT ativistas devem ser usadas (Chang, 2004).

4. Alguns pontos sobre instituições, Estado e mercado: divergências entre a abordagem institucional de North e Chang

A nova economia institucional expande o horizonte de análise da teoria neoclássica ao incorporar elementos teóricos como ideologia, Estado e instituições. Para tal, foi preciso efetuar algumas modificações na agenda de pesquisa neoclássica, por exemplo, North trabalha com o conceito de racionalidade limitada de Simon, enquanto na economia neoclássica a racionalidade era vista como instrumental ou substantiva, onde indivíduos procuram sempre maximizar a utilidade, buscando sempre a melhor situação. No entanto, mesmo com a adoção conceitual da racionalidade limitada, o foco da teoria continua sendo o indivíduo, o que não rompe com o pensamento neoclássico, apenas o modifica. E esse é um dos pontos de divergência entre economistas. Chang, por exemplo, propõe uma ruptura, o autor nega que o somatório dos comportamentos deindivíduos autointeressados formem estruturas sociais, porque as instituições normalmente estão dispostas antes dos indivíduos.Ou seja, é proposta uma maneira alternativa de estudar economia. Em oposição ao individualismo metodológico, a prioridade seriam as instituições, nesse sentido, Chang é influenciado pela velha economia institucional, cuja Thorstein Veblen foi um dos pioneiros (CAVALCANTE, 2017).

Para Chang (2008), no longo prazo as instituições não são imutáveis, tal como a cultura as instituições mudam, e muitas vezes essa mudança pode ocorrer de forma dramática. Esse processo de mudança envolve complexas cadeias de causalidade, as instituições influenciam a economia, mas a economia também é influenciada pelas instituições, o comportamento dos indivíduos sob esse prisma é análogo, pois são os seres humanos quem formam as instituições, e o comportamento destes é influenciado por elas, isso implica dizer que as escolhas das pessoas não necessariamente é determinada pelos seus próprios interesses, as instituições das quais as pessoas participam, ou procuram participar, influenciam na maneira como as pessoas tendem a perceber o seu próprio interesse. Esses elementos são

completamente negligenciados pelas teorias ortodoxas porque se admite que as preferências dos individuais sejam pré-determinadas.

Nesse sentido a noção de instituições em North também destaca o papel das instituições sobre as decisões dos agentes, mas também destaca como o comportamento humano pode modificar as instituições. A evolução institucional é moldada pela interação entre as instituições e as organizações, e essas por sua vez são grupos de indivíduos. As escolhas que os agentes individuais e empresários realizam acarretam mudança econômica. A mudança ocorre quando os indivíduos perceberem que poderiam obter ganhos maiores alterando suas trocas, sejam econômicas ou políticas. O estímulo a mudança pode ser exógeno como a mudança de preço ou qualidade de um produto, mas a longo prazo elas ocorrem através do aprendizado dos agentes. A partir das experiências e do aprendizado os indivíduos formam modelos mentais, que são formas de interpretar o mundo. Os modelos mentais vão sendo redefinidos a partir de novas experiências. O compartilhamento de modelos mentais através da herança cultural acabam transformando uma estrutura de crenças em instituições, tanto informais e posteriormente formais. A necessidade de mudanças em relações de “contrato” a partir de uma nova percepção sobre as trocas a serem realizadas causa a mudança institucional. Assim os modelos mentais e as instituições guardam uma relação íntima. (NORTH [1993] 2010).

Outro ponto pertinente refere-se ao papel do Estado. Para Douglass North o Estado é um agente fundamental tanto para a organização quanto para desenvolvimento econômico, sob uma perspectiva histórica o autor busca relacionar os direitos de propriedade com o desempenho econômico, o argumento central é tal que se houver ineficiência no âmbito dos direitos de propriedade, eles reduzirão a capacidade do sistema econômico se desenvolver, o crescimento acontecerá somente se houver uma organização eficiente do sistema econômico. Nessa concepção, o Estado teria como função essencial a garantia e consequente eficiência dos direitos de propriedade, assim, os indivíduos poderiam se sentir estimulados e o desenvolvimento econômico viria naturalmente via mercado. Assim, o crescimento ocorre via mercado e o Estado possui um papel reduzido, em particular, o de promover a estabilização do sistema econômico. No entanto, o Estado realiza essa garantia de direitos em troca da arrecadação de impostos, por isso é considerado uma agente dotado de interesses(FIANI, 2011).

Chang questiona as pressuposições neoclássicas de que o Estado menos ativo promoveria o desenvolvimento econômico. Muito pelo contrário, o Estado é um ator de grande importância atuando diretamente na promoção de políticas econômicas e na

intervenção dos mercados, fazendo usos, por exemplo, de proteção tarifária, subsídios, sansões, etc. O Estado para Chang, além de administrar os conflitos inerentes ao sistema econômico – como o desemprego, por exemplo – é um Estado empreendedor. A elevada interdependência do sistema econômico faz com que as relações mais amplas escapem do entendimento dos agentes, nesse sentido, o Estado pode agir como coordenador ou promovedor do desenvolvimento econômico, e não apenas como uma instituição estabilizadora que pode restringir relações (FIANI, 2011). Além disso, do ponto de vista político, o Estado não é uma instituição neutra, tal como o mercado, o Estado é uma instituição imersa de relações políticas, dele fazem parte agentes que possuem visões de mundos diferentes e têm interesses diversos, esse tipo de comportamento influencia a ação humana, e por conta disso, considerar um indivíduo autocentrado maximizador como faz a teoria neoclássica seria um absurdo (CAVALCANTE, 2015).

É possível romper com o determinismo cultural/institucional que domina o pensamento ortodoxo apenas se entendermos a complexidade de culturas e instituições por um lado, e se aceitarmos a importância da agência humana para mudanças institucionais. Apenas se aceitarmos a natureza multifacetada de culturas/instituições e a existência de tradições culturais/institucionais alternativas em uma sociedade, poderemos compreender que as coisas em que as pessoas acreditam e o que elas fazem é realmente relevante (CHANG, P.26, 2008).

Para Chang (2004), as boas instituições dos países desenvolvidos são consequências do seu processo de desenvolvimento, que culminou em um processo de maturidade institucional, dessa forma, as instituições não são fato gerador do desenvolvimento econômico como preza a teoria ortodoxa. Se as instituições abrem um leque de possibilidades acerca da ação humana, “então à mudança institucional passa antes pela formação dos sujeitos, de suas motivações, visão de mundo, que são produto de seu meio, nesse sentido, resultado do nível de desenvolvimento econômico de uma sociedade (CAVALCANTE, p. 67, 2017).” Esse é um ponto de clara divergência entre os autores, visto que para North a constituição da matriz institucional e sua mudança no tempo vão constituir as estruturas que definiram o desenvolvimento econômico das sociedades. As instituições são resultados de decisões passadas que influem sobre o presente, assim como as decisões presentes moldam resultados futuros, como se pode ver através da noção de *path dependence*. O engajamento em atividade que gerem ganhos sociais decorre destas instituições, o que diverge da proposta de Chang, que entende que a maturidade institucional é decorrente do desenvolvimento, por isto as instituições não deveriam ser “transplantadas”.

5 Considerações Finais

Denominar a análise teórica da Economia Institucional como uma Programa de Pesquisa se mostra ser uma tarefa complexa se não impraticável. A exposição de algumas das ideias centrais de dois autores relevantes no campo de pesquisa denominado Economia Institucional Demonstra isso. Ainda que Douglass North e Há-Joon Chang tenham preocupações semelhantes sobre assuntos como instituições e desenvolvimento, o tratamento dado pelos autores a essas questões mostra claras divergências entre as abordagens dos autores. O escopo teórico de North que se desenvolve em torno da análise das instituições insere diversos elementos como consideração da racionalidade limitada, incerteza, a importância da história, o fator tempo que vão além da análise estática da teoria neoclássica. No entanto o autor não busca romper a ligação com a teoria neoclássica, mas sim complementa-la mantendo o pressuposto de concorrência. Contrariamente Há-Joon Chang busca resgatar as contribuição da Velha Economia Institucional, e busca romper de fato com a análise econômica baseada nos pressupostos neoclássicos, baseado na dinâmica institucional e no papel do Estado como peça-chave para o desenvolvimento.

O tratamento que recai sobre as instituições feito pelos autores possuem algumas semelhanças. Os dois autores consideram toda a carga histórica presente nas instituições e como isto se configura em um fator que pode influir sobre o crescimento econômico. No entanto Chang entende que a definição de instituições como “regras do jogo” é equivocada pois funcionaria apenas como um fator de restrição ao comportamento dos indivíduos. Por isso adota uma visão mais próxima da abordagem evolucionária característica de Veblen, levando em conta os hábitos e padrões de comportamento predominantes na sociedade. O pensamento de North parece caminhar para um entendimento mais próximo desse quando inclui a importância do aprendizado e formação dos modelos mentais e sua relação com as instituições, mas como demonstrado o seu conceito de instituições ainda é concebido como um “constrição humanamente concebida”.

Outro ponto de bastante divergência é a função do Estado quanto ao desenvolvimento econômico. North define como função essencial do Estado a definição e garantia dos direitos de propriedade, caso isso ocorra as instituições decorrentes serão favoráveis às atividades produtivas que levam ao crescimento econômico através dos mecanismos de mercado. Para Chang a mera definição dos direitos de propriedades não é relevante em si, mas sim a capacidade de definir quais direitos de propriedade são favoráveis ao desenvolvimento das atividades produtivas. E nesse sentido Chang considera a participação atuante do Estado na

economia, destacando que as economias desenvolvidas hoje tidas como liberais se utilizaram de políticas protecionistas para alcançar o desenvolvimento. São diversos os conceitos semelhantes e assim suas divergências entre os autores, mas o relevante deste contraponto é demonstrar a relevância das instituições no sistema econômico e principalmente suas implicações sobre o desenvolvimento e suas diferentes formas de avaliação.

REFERÊNCIAS

- BERNARDI, B. B. O conceito de dependência da trajetória (path dependence): definições e controvérsias teóricas. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, v. 41, 2012.
- CAVALCANTE, C. M. **Análise Metodológica da Economia Institucional**. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal Fluminense, 2007.
- _____, C. M. Institutional economics and the three dimensions of institutions. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 18, n. 3, p. 373-392, 2014.
- CHANG, H-J. **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: UNESP, 2004.
- _____, Ha-Joon. **Economia: modo de usar: Um guia básico dos principais conceitos econômicos**. Portfolio-Penguin, 2014.
- _____, H-J. Um estudo sobre a relação entre instituições e desenvolvimento econômico—algumas questões teóricas fundamentais. **OIKOS (Rio de Janeiro)**, v. 7, n. 2, 2008.
- _____, H-J; RAMALHO, CELINA MARTINS. **Maus Samaritanos-O Mito Do Livre Comercio**. Elsevier Brasil, 2009.
- COUTINHO, D. R. Direito e institucionalismo econômico: apontamentos sobre uma fértil agenda de pesquisa. **Brazilian Journal of Political Economy/Revista de Economia Política**, v. 37, n. 3, 2017.
- CONCEIÇÃO, O. A. C. O conceito de instituição nas modernas abordagens institucionalistas. **Revista de economia contemporânea**. Rio de Janeiro. Vol. 6, n. 2, jul./dez. 2002 p. 119-146
- FIANI, R. **Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- _____, R. Crescimento econômico e liberdades: a economia política de Douglass North. **Economia e Sociedade**, v. 11, n. 1, p. 45-62, 2002.
- NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- _____, Douglass Cecil. **Understanding the process of economic change**. Inst of Economic Affairs, 1998.

_____, D. C. Desempenho econômico através do tempo. **Revista de Direito Administrativo – RDA.** Rio de Janeiro, v. 255, p. 13-30, set/dez 2010.

TOYOSHIMA, S. **Instituições e desenvolvimento econômico: uma análise crítica das idéias de Douglass North.** IPE-USP - Estudos Econômicos, vol. 29, nº 1, 1999.