



DESENVOLVIMENTO em **DEBATE**

v.10, n.1, janeiro-abril 2022



DESENVOLVIMENTO em DEBATE

v.10, n.1, janeiro-abril 2022

INCT/PPED
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em
Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento

 **CNPq**
Conselho Nacional de Desenvolvimento
Científico e Tecnológico

 **FAPERJ**
Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo
à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro

Instituições parceiras do INCT/PPED: UFRJ | UFF | UFRRJ | UERJ | UNILA | UNICAMP

Desenvolvimento em Debate é uma revista indexada de publicação periódica editada pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento. A revista publica artigos originais de pesquisa, ensaios e resenhas relacionados com a temática do desenvolvimento socio-econômico. Ênfase é dada a trabalhos que analisam o papel do Estado e das instituições no desenvolvimento, políticas públicas setoriais e estratégias de desenvolvimento, o papel da geopolítica na dinâmica econômica e sustentabilidade ambiental, como também a trabalhos que analisam casos nacionais ou com perspectiva comparada, em particular de países da América Latina. Para tal fim, **Desenvolvimento em Debate** é publicada três vezes por ano e aceita trabalhos em português, espanhol e inglês. Pelo menos um dos autores deve ter titulação mínima de mestre.

ISSN: 2176-9257 (Online) – Frequência: 3 números por ano

Indexada em:



Financiamento:



Coordenação INCT/PPED

Renato Boschi
Ana Célia Castro

Editor-Chefe

Flávio A. Gaitán
(UNILA/INCT-PPED)

Editores Associados

Roberta Rodrigues Marques
da Silva (UFF/INCT-PPED)

Editores de seção

Andrea Ribeiro
(UFF/INCT-PPED)
Francisco Duarte
(UFRJ/INCT-PPED)
Rafael Shoenman de Moura
(INCT-PPED)

Comitê editorial

Ana Célia Castro (IE-UFRJ)
Charles Pesanha (UFRJ)
Antônio Márcio Buainain (UNICAMP)
Nirvia Ravena (UFPA)
Maria Antonieta Leopoldi (UFF)

Conselho editorial

Adel Selmi (INRA, France)
Alexandre de Ávila Gomide (IPEA)
Bhaven Sampat (Columbia
University, USA)
Benjamin Coriat (Université
de Paris XIII, France)
Carlos Eduardo Young (UFRJ)
Carlos Morel (Fiocruz)
Celina Souza (UFBA)
Charles Pessanha (UFRJ)
Diego Sanchez Anchochea
(University of Oxford, UK)
Eduardo Condé (UFJF)
Erik Reinert (University of Oslo,
Norway)

Estela Neves (UFRJ)
Giovanni Dosi (Scuola Superiore
Sant'Anna, Pisa, Italy)
Ha-Joon Chang (University
of Cambridge, UK)
João Alberto de Negri (IPEA)
Jorge Ávila (INPI)
Lionelo Punzo (Universidade
de Siena, Italy)
Marta Irving (UFRJ)
Martín Schorr (UNSAM,
Argentina)
Moisés Balestro (UNB)
Peter Evans (University of
California, Berkeley, USA)
Peter May (UFRJ)
Renato Boschi (IESP)
Sérgio Salles (Unicamp)
Shulin Gu (University of Beijing,
China)
Valéria da Vinha (UFRJ)
Victor Ranieri (USP)
Vera Alves Cepeda (UFSCAR)

Contato: revdesenvolvimentoemdebate@gmail.com

Acesse nosso site : <https://inctpped.ie.ufrj.br/desenvolvimentoemdebate>

Desenvolvimento em Debate

Rio de Janeiro, volume 10, número 1, 2022

224p.

1. Desenvolvimento 2. Estado 3. Políticas Públicas
4. Variedades do Capitalismo. 5. BIC

ISSN 2176-9257



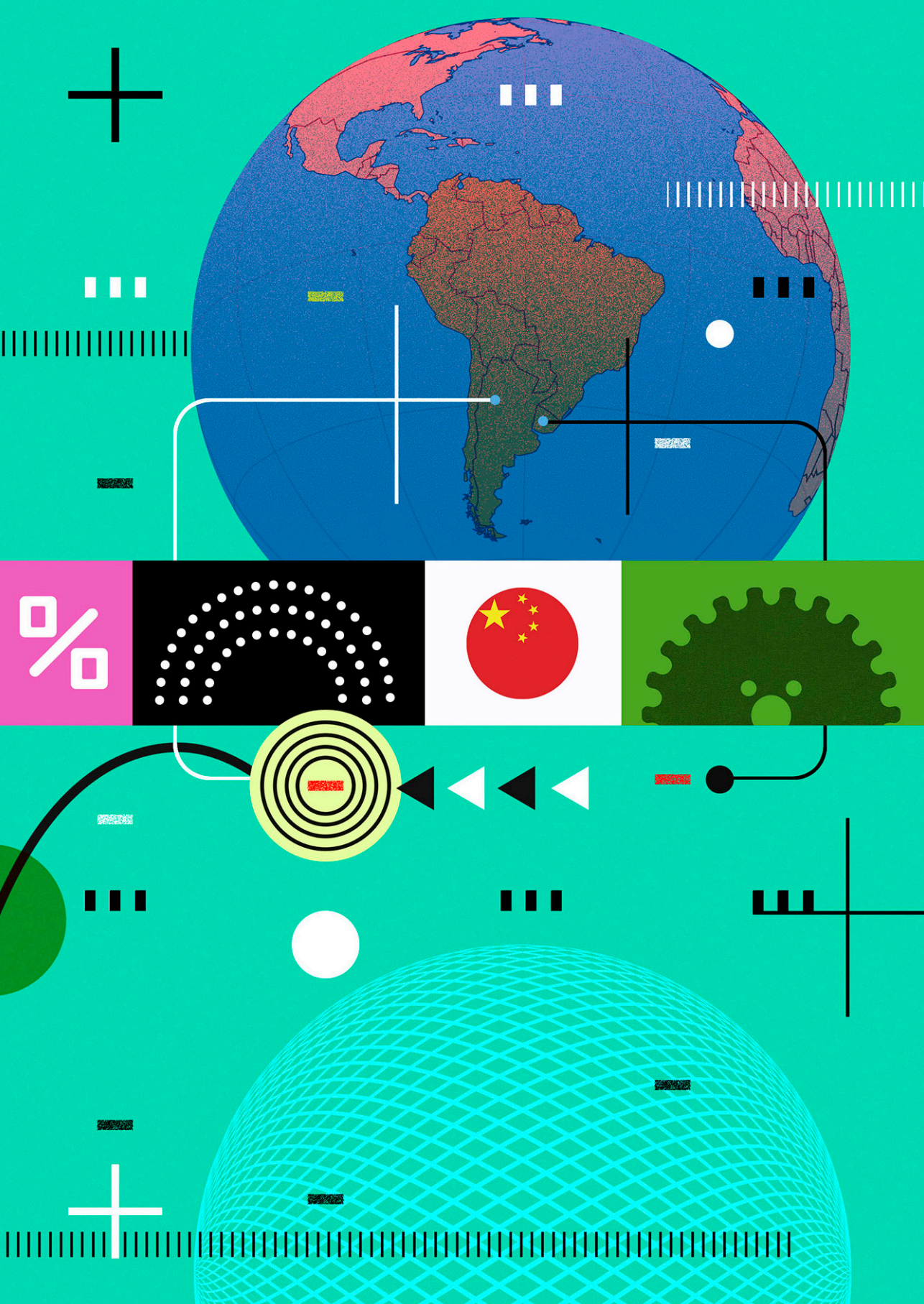
Propriedade intelectual

Todo o conteúdo do periódico, exceto onde está identificado, está licenciado sob uma Licença Creative Commons do tipo atribuição BY.

Sumário

Inversiones chinas en Argentina y Uruguay: evolución y actores durante el siglo XXI Fernando Romero WIMER, Pablo Senra TORVISO	7
Inflação, Política Monetária e Capacidade Política: O Caso do CMN (1964-2018) Mateus C. M. de ALBUQUERQUE, Renato PERISSINOTTO	35
Desenvolvimento: conceito ou ideologia? Sandro Luiz BAZZANELLA, Cintia Neves GODOI, Jairo MARCHESAN, Alexandre Assis TOMPOROSKI	57
Conciliando os conceitos de rotinas organizacionais e instituições: uma abordagem teórica Rodrigo Mendes GANDRA	81
Effects of support from innovation and development agencies: a case study on companies awarded by Tecnova 13/2013 – FAPEMIG Narrayra Granier CUNHA, João Paulo Moreira SILVA, Liliâne de Oliveira GUIMARÃES, Fernando Antonio Prado GIMENEZ	105
Hegemonia Financeira na Era Digital: estudo de caso sobre o grupo empresarial XP no Brasil Pedro BRANCHER	135
Capacidade governativa e desenvolvimento endógeno: o caso das regiões geográficas imediatas do IBGE na Amazônia (Brasil) Marcilio Lima de OLIVEIRA, Carlos Alberto PIACENTI	165
Una comparación entre el ensayo post-neoliberal de Brasil y la continuidad neoliberal de México (2003-2015): ¿cuánto difieren realmente? Antonino ZUNINO	193
Normas editoriais	221

ARTIGOS



Inversiones chinas en Argentina y Uruguay: evolución y actores durante el siglo XXI

Chinese investments in Argentina and Uruguay: evolution and actors during the XXI century

FERNANDO ROMERO WIMER

Profesor adjunto da Universidade
Federal da Integração Latino-americana
Foz do Iguaçu – PR – Brasil

orcid.org/0000-0002-9254-6494

fernando.romero@unila.edu.br

PABLO SENRA TORVISO

Becario del Programa de Demanda
Social-UNILA de Becas de Post-
Graduación stricto sensu de la Maestría
en Relaciones Internacionales de la
Universidade Federal da Integração
Latino-Americana, Brasil. Investigador
del Grupo Interdisciplinar de Estudos e
Pesquisa sobre Capitais Transnacionais,
Estado, Classes Dominantes e
Conflitividade em América Latina e
Caribe (GIEPTALC)

Foz do Iguaçu – PR – Brasil

orcid.org/0000-0002-5412-0206

pablosenratorviso@gmail.com

Resumen

Este artículo tiene por objetivo analizar y caracterizar la participación de las inversiones de capital chino en la República Argentina y la República Oriental del Uruguay durante el siglo XXI, considerando su relación con los intereses globales de la economía china y el flujo de inversiones en América Latina y Caribe. Siguiendo los datos disponibles, en nuestro análisis contemplamos tanto una explicación sobre el destino de las inversiones y los grupos locales asociados. Metodológicamente, partimos de considerar el arribo y operatoria de las principales empresas, los principales sectores, ubicación geográfica, volumen de facturación anual y/o montos de los proyectos de inversión.

Palabras clave: Argentina; Uruguay; República Popular China; inversiones; empresas transnacionales.

Abstract

The purpose of this paper is to analyze and characterize the participation of Chinese capital investments in the Argentine Republic and the Oriental Republic of Uruguay during the XXI century, considering its relationship with the global interests of the Chinese economy and the flow of investments in Latin America and the Caribbean. To the extent possible, in our analysis we consider both an explanation of the destination of investments and associated local groups. Methodologically, we start by considering the arrival and operations of the main companies, their annual turnover, the main sectors and the geographical location.

Keywords: Argentina; Uruguay; People's Republic of China; investments; transnational companies.



<http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmvdo.1.001>

Recebido em: 28 de julho de 2021. Aprovado em: 16 de outubro de 2021.

INTRODUCCIÓN

El ascenso global del capital chino se manifiesta gráficamente en los rankings de las mayores 500 empresas del mundo, en donde –en los últimos años– las firmas estatales chinas participan destacadamente (FORTUNE, 2020a). En Argentina y Uruguay los capitales chinos ocupan una posición secundaria en comparación con la operatoria de las transnacionales estadounidenses y europeas (AACI, 2018; URUGUAY XXI, 2020). Sin embargo, el avance de las inversiones chinas a nivel global constituye un hecho significativo para la observación de su operatoria en los países de las dos orillas del Plata.

Este artículo tiene por objetivo analizar y caracterizar la participación de las inversiones de capital chino en Argentina y Uruguay durante lo que va del siglo XXI, considerando su relación con los intereses globales de la economía china y el flujo de inversiones en América Latina y Caribe. Siguiendo los datos disponibles, en nuestro análisis contemplamos tanto una explicación sobre el destino de las inversiones, los grupos locales asociados.

La hipótesis que formulamos pretende vincular las inversiones chinas en Argentina y Uruguay con las asociaciones entre grupos empresariales y actores políticos, considerándose que se ha desarrollado un nuevo alineamiento internacional para los países rioplatenses, cuyas economías son fuertemente influidas por los vaivenes de la economía global y los efectos del proceso de extranjerización.

Metodológicamente, partimos de considerar el arribo y la operatoria de las principales empresas de capital chino, los principales sectores de actuación y su ubicación geográfica. Además, a fin de subsanar la vaguedad de los anuncios (que incluyen transacciones truncadas) y la ausencia de una estadística sistemática, rigurosa y completa sobre las inversiones, consideramos a título de dimensionamiento de las operaciones la inversión proyectada y/o el volumen de facturación anual. De este modo, las inversiones son estudiadas mediante una metodología predominantemente cualitativa a partir de un relevamiento de esas iniciativas en Argentina y Uruguay desde el inicio del siglo XXI hasta la actualidad sobre fuentes gubernamentales, informaciones de la prensa, y publicaciones académicas. La metodología cuantitativa –según la disponibilidad de fuentes– resulta complementaria de los datos cualitativos obtenidos, quedando fuera del dimensionamiento los anuncios que no dieron ninguna continuidad a los proyectos.

El trabajo presenta inicialmente algunas consideraciones teóricas respecto a la dinámica capitalista internacional y las inversiones transnacionales. En un segundo momento describe la evolución reciente de la economía china y su incidencia en las inversiones del gigante asiático en el exterior. En una tercera instancia, examinamos las inversiones chinas en Argentina y Uruguay, considerando las variables ya mencionadas en la metodología y el núcleo de intereses coincidentes entre fracciones de las burguesías argentina y uruguaya con el capital chino.

LAS INVERSIONES EXTERNAS Y LA DINÁMICA CAPITALISTA GLOBAL

En el partearguas de los siglos XIX y XX, la gravitación mundial de cárteles y empresas monopólicas y oligopólicas, la tendencia progresiva a la exportación de capital y la rivalidad creciente entre un pequeño número de países industriales dieron lugar al fenómeno del capital imperialista (LENIN, 1916). La intensidad de ese fenómeno incidió sobre las condiciones de dependencia, concentración económica y centralización del capital con eje en la extranjerización de la economía de la mayoría de las naciones. No obstante, los Estados – tanto aquellos devenidos en potencias como los dependientes – y sus clases dominantes respectivas contribuyeron activamente en ese esquema de subordinación (ROMERO, 2016).

En las últimas décadas se ha registrado un acelerado proceso de internacionalización del capital productivo que a la vez continúa la internacionalización del capital financiero (YAGHMAIAN, 1998), aunque esto no significa la emergencia de una burguesía transnacional (ROBINSON & HARRIS, 2000) y, desde nuestra perspectiva, los Estados nacionales continúan vigentes como entidades organizadoras del capitalismo e instancias de demarcación territorial de valorización del capital.

La sistematicidad de la relación capital-trabajo a nivel planetario implica considerar la existencia de una economía globalizada “desde la lógica de la valorización del capital” (ASTARITA, 2006, p. 210). Una situación histórica singular dado que el capitalismo, hasta entonces, siempre había convivido mundialmente con otros modos de producción, fueran territorios predominantemente precapitalistas o, ya en el siglo XX, economías socialistas.

Las grandes empresas transnacionales que dominan la economía internacional precisan –para operar en forma eficiente y disputar mercados– de fuertes inversiones de capital facilitadas por su propio proceso de acumulación, los mercados de capitales y/o las instituciones bancarias.

Para las economías dependientes, como Argentina y Uruguay, su inserción en la división internacional del trabajo ha estado atada históricamente a la incidencia que adquieren los capitales imperialistas, lo cual deriva en el significado que adquieren las transferencias al exterior a través de regalías, los intercambios económicos desiguales, el pago de intereses de la deuda externa y la remisión de utilidades de la inversión extranjera directa (IED) (WAINER; BELLONI, 2017).

El terreno comercial también se muestra proclive a la búsqueda de una mayor participación de las potencias en los intercambios internacionales, estableciéndose una pauta altamente concentrada de mercaderías que se dirige de los países dependientes a las principales potencias y resultando los productos de exportación áreas prioritarias de la inversión extranjera. A su vez, la subordinación económica implica en forma creciente una enorme participación financiera de los capitales imperialistas en la estructura económica de los países dependientes.

Como en el pasado, las condiciones en que se produce la expansión capitalista de las potencias inciden sobre la situación de la clase trabajadora y el medio ambiente. Además, tiene consecuencias en los realineamientos políticos de las clases dominantes y la condición subordinada de los Estados-nación. En este sentido, la complejidad que implica tales dimensiones particulares en los países estudiados y las dificultades de acceso a informaciones precisas lleva a describir a éstas fragmentariamente, ocupando un lugar secundario de nuestro abordaje explicativo.

EL FLUJO DE INVERSIONES CHINAS A NIVEL GLOBAL

A partir de 1978, las inversiones extranjeras y la participación del capital en compañías estatales fueron promovidas deliberadamente y la reforma económica interna introdujo las relaciones sociales de producción de tipo capitalista en las empresas chinas bajo la retórica de continuidad del socialismo o del “socialismo con características chinas” (DENG, 1984).

La apertura de China a las inversiones extranjeras es el aspecto más significativo en interacción dialéctica entre dinámica interna y fuerzas externas. La estructura de poder interna se reconfiguró significativamente abandonando los pactos institucionales hasta entonces aceptados y permitiendo la atracción de capitales al país asiático.

Por las condiciones establecidas por el Estado, este movimiento llevó también al crecimiento de gigantescas compañías chinas que actualmente operan internacionalmente adquiriendo empresas, minas y yacimientos petrolíferos, siendo parte de la iniciativa de seguridad energética y expansión económica en diferentes países.

Diferentes investigaciones sobre la expansión de los capitales chinos a nivel global (WU & BAKKE FRØYSTADVÅG, 2016); han dado cuenta del fenómeno, destacándose los estudios sobre las inversiones en la agricultura (BELESKY & LAWRENCE, 2018; GOOCH & GALE, 2018); en infraestructura (IRIAWAN, 2020); petróleo (TANG et. al., 2017); y diferentes aspectos de la *Belt and Road Initiative* (BRI) (YU, 2017).

Las preocupaciones también avivaron indagaciones específicas sobre el desarrollo de los capitales chinos en el ámbito de los BRICS (GARCÍA, 2020); Asia y África (ZHAN, ZHANG; HE, 2018, DOMÍNGUEZ, 2018); Europa (LEE & NO, 2020), y América Latina (ELLIS, 2009; MYERS & BARRIOS, 2017).

Respecto a las inversiones chinas en Argentina se destacan los análisis sobre la presencia de las diferentes empresas (SIMONIT, 2011), los estudios que han abordado las inversiones en actividades extractivas de productos primarios (SVAMPA & SLIPAK, 2015; OVIEDO, 2017; LAUFER, 2019), la infraestructura de transporte (URIBURU QUINTANA, 2017), y las actividades agrícolas (MORA, 2019). En Uruguay, el abordaje de las inversiones ha sido escaso, subsumido en las investigaciones que abordan diferentes facetas de la relación entre este país y China como aquellos que

analizan los posibles impactos de un Tratado de Libre Comercio (TLC) (BARTESA-GHI, 2016); las cuestiones culturales y comerciales (RAGGIO, 2018), las relaciones económicas (ROMERO WIMER & SENRA TORVISO, 2020), las relaciones diplomáticas (RAGGIO SOUTO, 2019). También existen estudios sobre casos específicos de inversiones chinas en el sector automotriz (BITTENCOURT, 2014).

Este ascenso del capital chino se manifiesta gráficamente en los rankings de las mayores 500 empresas del mundo. En 2009, por primera vez una empresa china - China National Petroleum & Chemical Corporation (Sinopec) - se ubicó entre las principales 10 del ranking Global 500 de la revista Fortune. Desde 2016, el segundo, tercer y cuarto puesto lo han retenido alternativamente las firmas estatales chinas: Sinopec, State Grid, y China National Petroleum Corporation (CNPC); sólo en 2019 las desplazó en el tercer lugar la Royal Dutch Shell (FORTUNE, 2020a). En 2020, por primera vez el número de empresas chinas (incluidos las empresas de Hong Kong) en ese ranking superó al número de empresas estadounidenses, siendo de 124 a 121 respectivamente (FORTUNE, 2020b).

Como salida de IED, esta expansión global de las empresas chinas se manifestó en los lugares ocupados recientemente en el ranking de la UNCTAD por China: llegando a ocupar la segunda posición en 2016 (detrás de Estados Unidos) y en 2018 (detrás de Japón). Así, las mayores salidas de IED estuvieron encabezadas en 2018 por Japón con US\$ 143.000 millones, China con US\$ 130.000 millones y Hong Kong con US\$ 85.000 millones (UNCTAD, 2019). En 2019, Japón lideró las salidas con US\$ 225.000 millones, le siguieron Estados Unidos y Holanda con US\$ 125.000 millones cada uno. China ese ubicó en cuarto lugar con US\$ 117.000 millones (UNCTAD, 2020). En 2020, los guarismos colocaron a Estados Unidos en la cima del ranking con US\$ 156.000 millones, pero -como en los anteriores años- la suma de China con US\$ 149.000 millones y Hong Kong (incorporado a China desde 1997) con US\$ 119.000 millones que le seguían como segundo y tercero en la lista, permite reconsiderar el liderazgo chino (UNCTAD, 2021). De esta manera, la participación de la República Popular China en la salida y entradas de IED se incrementa de manera notable, llegando a liderar los rankings en varios años del siglo XXI.

Además, por las oportunidades que ofrece su mercado, China se ha constituido en un receptor de IED importante en el plano internacional (UNCTAD, 2008; UNCTAD, 2019). Buena parte de las inversiones se dirigen especialmente a importaciones que el gigante asiático -principal comerciante de mercaderías por tercer año consecutivo y segundo importador mundial (OMC, 2019; OMC, 2020)- precisa para el consumo de su sociedad y la continuidad de su crecimiento económico, demandando productos agropecuarios, petróleo y otros productos minerales (BANCO MUNDIAL, 2020).

Lo antedicho en este apartado es clave para entender el carácter de las inversiones externas del capital chino dado que estas se realizan en un contexto de generalización planetaria de la relación capital-trabajo, o sea el tipo de extracción de excedente característico del modo de producción capitalista. Entonces, no se

trata de un elemento externo al sistema sino del sometimiento de la economía china a la ley del valor. Los cambios producidos en las principales esferas de la reproducción de la vida de esa sociedad son característicos de esa tendencia. Inicialmente, las inversiones chinas en el exterior fueron producto de la acumulación capitalista originada en China, las cuales facilitaron la expansión y acumulación de capitales chinos a nivel global.

LAS INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS EN AMÉRICA LATINA Y CARIBE (ALC) Y SU EXPRESIÓN EN ARGENTINA Y URUGUAY

El análisis de los flujos de IED en ALC dentro de nuestro período de estudio expone un pronunciado incremento de dicha actividad económica en la región, expresándose tanto en Argentina como en Uruguay. Entre el año 2001 y el 2019 la entrada neta de IED en ALC se proyectó de US\$ 78,5 mil millones a US\$ 291,9 mil millones. Paralelamente, en esos años la entrada de IED en Argentina lo hizo de US\$ 2,1 mil millones a US\$ 6,6 mil millones, y en Uruguay de US\$ 300 millones a US\$ 1,3 mil millones (BANCO MUNDIAL, 2019).

Por otra parte, Argentina respondió por el 3,7% de la IED total recibida por ALC dentro de nuestro período de estudio, mientras que Uruguay lo hizo por el 0,8% (BANCO MUNDIAL, 2019).

China se constituyó como el segundo inversor mundial en 2016 y se convirtió en el principal inversor extranjero en América Latina en 2017 (CEPAL, 2018).

Las inversiones chinas en la Argentina

En Argentina, los capitales chinos disputan su liderazgo principalmente con capitales estadounidenses y europeos, aunque se encontraría todavía por detrás de estos, agregándose la gravitación de inversiones procedentes de Brasil, Chile y México. Según valores de 2016, las inversiones chinas constituían un 0,8% del total de IED (AAICI, 2018).

Mientras tanto, las inversiones procedentes de Estados Unidos rondaban el 23 %, las procedentes de España un 19%, las de Francia 6,2%, las inversiones de capitales brasileños un 6%, las de los chilenos 4%, y las de los alemanes un 2,5%, y las procedentes de México 1,5% (AAICI, 2018).

Antes de iniciarse el siglo XXI, Argentina asistió al inicio del desembarco de los capitales chinos en su territorio, produciéndose un salto exponencial de las inversiones en la segunda década del siglo. Hasta el momento, las inversiones se dirigieron principalmente al sector agropecuario y agroindustrial, la minería, la producción petrolera, la construcción de obras de infraestructura, y el transporte ferroviario. Además, desde 2012, se cuenta con el arribo del mayor banco comercial del mundo, a lo que hay que agregar - en función de un mecanismo de facilitación del comercio exterior con China y las inversiones de ese origen - la

sucesiva renovación del acuerdo swap entre el BCRA y el Banco Popular de China (ARGENTINA. BCRA, 2020).

A continuación, se presenta una descripción de las principales inversiones por sector en la Argentina, siguiendo en cada una de ellos un orden cronológico.

Producción agropecuaria y agroindustrial

Dadas las dificultades de diferenciación entre las inversiones en la producción agropecuaria y las de la industria de transformación de esa producción (fundamentalmente las de los frigoríficos), exponemos conjuntamente estos datos.

En 2005, la empresa conglomerada argentina Sociedad Macri (SOCMA) se asoció a la empresa Sanhe Hopefull Grain and Oil creando un consorcio denominado SHIMA, orientado fundamentalmente a los negocios agroindustriales. En el momento de su creación fueron anunciadas inversiones por US\$ 500 millones, adquiriendo campos en el Noroeste Argentino (NOA) y en la región Noreste del país para el cultivo de cereales y la cría de ganado (REGIÓN NORTE GRANDE, 2005). Entre 2006 y 2012, SOCMA vinculó a SHIMA en su participación en el Ferrocarril Belgrano Cargas (CABOT, 2013). Además, en 2007, a través de SOCMA estableció un acuerdo con la empresa automotriz china Chery para producir automóviles en Uruguay (CHERY ARGENTINA, 2020).

En 2010, la empresa estatal Heilongjiang Beidahuang State Farms Business Trade Group y Strong Energy acordaron con el gobierno de la provincia de Río Negro el alquiler de 300.000 hectáreas de campos para producir soja, trigo, maíz y colza bajo sistema de irrigación. La empresa además convino inversiones de US\$ 1.500 millones para la construcción de una fábrica y un puerto de San Antonio Oeste. También se asoció con Cresud para compra de tierras y cultivo de soja. En 2011, no obstante, el Superior Tribunal de Justicia provincial ordenó suspender el mega-proyecto, haciendo lugar a un recurso de amparo colectivo ambiental presentado por la legisladora rionegrina Silvia Horne (EL CRONISTA, 2011).

En septiembre de 2011, fue creada en la Argentina la firma Oro Esperanza Agro S.A, propiedad de las empresas chinas Chongqing Red Dragonfly Oil y Chongqing Grain & Oil Group Dazu Grain & Oil Purchase and Sales con el objetivo de desarrollar la producción agrícola -principalmente el cultivo de soja- y el procesamiento industrial de la producción agropecuaria. En 2012, adquirió unas 14.000 hectáreas en el Departamento de Alberdi (Santiago del Estero), 10.000 hectáreas en la provincia de Córdoba y 130.000 hectáreas en la provincia de Chaco. Las inversiones en ese año rondaban los US\$ 2.000 millones (MYERS; GUO, 2015). La firma subcontrata con empresas regionales las tareas de cercamiento, deforestación, preparación de terrenos, siembra y cosecha, entre las que se destaca Mayo Investment de capitales uruguayos (PAZ, et. al, 2019).

Otras inversiones se han desarrollado en el sector tabacalero a través de empresarios chinos de Hongta Group estableciéndose un *joint-venture* y la dotación de

maquinarias para la empresa Monterrico y la Cooperativa de Tabacaleros de Jujuy con una inversión inicial de US\$ 2 millones (EL TRIBUNO, 2014).

En el área de la industria alimentaria, en 2014, la Unión Transitoria de Empresas (UTE), conformada por Cartipam SA y En Premieur SA (EL ENTRE RÍOS, 2015), presentó una oferta de compra de la empresa láctea Cotapa y el Frigorífico San José¹ -ambas de la provincia de Entre Ríos- por un monto de US\$ 13 millones (EL ARGENTINO, 2014), comprometiéndose a una inversión de US\$ 250 millones (REVISTA FOR EXPORT, 2015). Actualmente, la Procesadora Ganadera Entrerriana SA -otrota de propiedad del Estado provincial y actualmente de capitales chinos y argentinos- tiene en sus manos el frigorífico (LONGONI, 2017). Como en otros casos, la llegada de estos capitales foráneos cuenta con la legitimidad de asegurar los puestos de trabajo (EL ENTRERÍOS, 2014). En este sentido, la explotación del sistema capitalista de producción queda encubierta y no se toma en cuenta la sujeción de la inversión de capitales a la tasa de ganancia (CIAFARDINI, 2004).

En 2015, la compañía Black Bamboo Enterprise -filial del grupo chino Heilongjiang Foresun Agriculture Group- adquirió en la Argentina propiedades de la firma brasileña Marfrig: el frigorífico Estancias del Sur y un *feedlot* ubicado en un campo de más de 200 hectáreas en la provincia de Córdoba, y las plantas frigoríficas de Vivotatá en la provincia de Buenos Aires y de Hughes en la provincia de Santa Fe (INFOCAMPO, 2016).

En 2019, un grupo de empresarios chinos radicados en la Argentina adquirió en la provincia de Corrientes el frigorífico “Tomás Arias” de Riachuelo, el cual pasó a denominarse “Muralla China”. Con una inversión de US\$ 10 millones fue reactivado para el mercado interno y para la exportación de carne a China (FRIEDLANDER, 2019).

A fines de 2019, la Asociación Argentina de Productores Porcinos (AAPP) y la Asociación China para la Promoción y el Desarrollo Industrial de China (CAPID, por sus siglas en inglés) celebraron un memorando de entendimiento para una megainversión mixta en la producción porcina de la Argentina. El laboratorio local de sanidad animal Biogénesis Bagó -asociados en China a la farmacéutica Hile Biotechnology desde 2013- sirvió como nexo entre las partes (BIOGÉNESIS BAGÓ, 2020). En julio de 2020, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, comandado por Felipe Solá, anunció avances, proyectándose la producción de 900.000 toneladas de cerdo y una inversión que rondaría los US\$ 3.500 millones² y las granjas porcinas se instalarían en las regiones del NOA y del Noreste Argentino (NEA), consiguiendo aprovechar la producción maicera

1 El frigorífico fue anteriormente de Vizental, pasó luego a manos de Swift y posteriormente al grupo brasileño JBS. En 2010, fue estatizado por la provincia de Entre Ríos, luego un grupo de empresarios entrerrianos proyectó ponerlo en funcionamiento sin éxito.

2 Inicialmente, los directivos de Biogénesis Bagó anunciaron que el incremento sería de 9 millones de toneladas de cerdo cuando el proyecto complete su desarrollo y la inversión china alcanzaría los 27.000 millones en 4 a 8 años (BIOGÉNESIS BAGÓ, 2020).

regional (LA POLÍTICA ONLINE, 2020). Esta política seguía el objetivo de proveer fundamentalmente al consumo de la propia China, afectada en su territorio por la reducción de su producción de cerdo por la llamada Peste Porcina Africana (BRAVO; CARIGNANO, 2020).

Insumos agropecuarios

En 2008 se firmaron acuerdos importantes referidos el sector de los insumos agrícolas entre el gobierno de la provincia de Tierra del Fuego y la firma Tierra del Fuego Energía y Química SA (TEQSA), propiedad de un *joint-venture* entre Shaanxi Coal Group Investment, Shaanxi Xinyida Investment y Jinduicheng Molybdenum Group. Al año siguiente, TEQSA se instaló en la ciudad de Río Grande para producir amoníaco y urea granulada. Por entonces, el gobierno provincial, encabezado por Fabiana Ríos, concedió a la compañía la compra de gas a precio promocional (a precios más baratos que los que el Estado nacional importaba desde Bolivia), otorgando así condiciones ampliamente beneficiosas para la radicación de esta industria extranjera en la isla. La promesa de inversión era de más de US\$ 661 millones. En 2016, la gobernadora Rosana Bertone -mediante el Decreto Provincial N° 1426/16- puso fin al convenio entre el Estado provincial y la empresa por incumplimientos de pagos y de inversiones (CRÍTICA SUR, 2016).

En 2016, los capitales chinos obtuvieron otra buena colocación en complejo agroalimentario pampeano -específicamente en el sector de semillas y agroquímicos- a partir de la adquisición a nivel mundial de la trasnacional suiza Syngenta por parte de ChemChina en US\$ 43.000 millones. Esta adquisición rivalizó con la competencia de la estadounidense Monsanto por adquirir esta compañía. La empresa posee oficinas en Vicente López, un Centro de Logística en Pilar y una estación experimental en Camet (Provincia de Buenos Aires). Además, es propietaria de una planta de procesamiento en Venado Tuerto y una estación experimental en Santa Isabel (Provincia de Santa Fe) (SYNGENTA, 2020).

Compañías exportadoras de productos agrícolas y MOA

En este apartado se presentan las inversiones de las empresas exportadoras, aunque vale señalar que éstas también realizan actividades en la producción de agroindustrias de origen agropecuario y de insumos agrícolas (mercado semillero y fertilizantes).

En 2001 se instaló en el país Noble Argentina, subsidiaria de Noble Grain, la división de agricultura de Noble Group, con sede Hong Kong. Desde entonces, tuvo un impactante crecimiento; captando una cuota de mercado de exportación de granos que casi se ha triplicado en los últimos años, en el 2003 concentraba el 1,43% del mercado y en el 2007 y 2008 rondó el 4%. En esos dos últimos años, su participación en el mercado granario alcanzó picos de aproximadamente un 8% en el maíz (INFOMEDIA PRODUCCIONES, 2008). En 2013 y 2014, Noble Argentina obtuvo ventas por US\$ 1.409 millones y US\$ 976 millones respectivamente. Noble

contaba con oficinas en Rosario (Provincia de Santa Fe), Charata (Provincia de Chaco), Las Varillas (Provincia de Córdoba), Bandera (Provincia de Santiago del Estero) y en la ciudad de Buenos Aires. Además, operaba instalaciones portuarias en Lima (Provincia de Buenos Aires) y Timbúes (Provincia de Santa Fe) y una planta de acopio en Piquete Cabado (Provincia de Salta). Entre 2005 y 2006 invirtió US\$ 60 millones en la ampliación y modernización de su infraestructura en el país (COFCO, 2020). En abril de 2014, la gigantesca firma estatal China National Cereals, Oils & Foodstuffs (COFCO) inició la adquisición de Noble, pasando en 2016 a controlar la totalidad su paquete accionario.

En 2014, la trasnacional suizo holandesa NIDERA vendió el 51% de sus acciones a la COFCO. Ese año, la facturación de NIDERA en Argentina alcanzó los US\$ 1.686 millones, posicionándose en el lugar 38° de las empresas que más venden el país. En 2013 y 2014, COFCO facturó US\$ 3.063 millones y US\$ 2.662 millones respectivamente. Con la compra de NIDERA, COFCO pasó a participar de una de las mayores firmas del mercado semillero argentino de soja, girasol y trigo además de incorporar los negocios de la molienda y la refinación de aceites vegetales de esta compañía transnacional, así como la producción de fertilizantes y, lo más importante, su comercio internacional de cereales, oleaginosas y subproductos. En 2016, COFCO adquirió el 100% de NIDERA. En el comercio de exportación de *commodities* agrícolas, entre enero y mayo de 2016, COFCO -a través de la adquisición de NIDERA y Noble- se posicionó por primera vez en primer lugar con un 14,4% de las ventas, por encima de la francesa Dreyfus (12,9%), estadounidense Cargill (10,5%), la germano-estadounidense Bunge (9,2%) y la local ACA (8,1%), posición de liderazgo que no ha abandonado desde entonces (CALZADA; BERGUERO; TERRÉ, 2020).

Supermercados

En 2004, se creó la Cámara de Autoservicios y Supermercados Propiedad de Residentes Chinos de la República Argentina (CASRECH), entidad que agrupa unos 10.000 supermercados. También se creó la Cámara Empresarial de Desarrollo Argentino y Países del Sudeste Asiático (CEDEAPSA), entidad que en 2015 estableció un acuerdo de capacitación con la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Vale destacar que también en 2013 se creó la Federación de Supermercados y Asociaciones Chinas en la República Argentina (FESACH). En 2014, se creó la Cámara de Supermercadistas y Comerciantes Chinos (CADECOM) (EL CRONISTA, 2014). En 2012, se calculaba que aproximadamente estos comercios controlan el 54 % del sector de supermercados en la Argentina (ABLIN, 2012) y unas 12 familias –con diferente nivel de participación- controlaban todo el negocio (CARDENAL; ARAUJO, 2012).

Sector bancario

En noviembre de 2012, el BCRA aprobó la compra del 80% de la filial argentina del Standard Bank por parte del Industrial and Commercial Bank of China (ICBC),

convirtiéndose el banco chino en el accionista mayoritario y en un canal de facilitación para las inversiones directas chinas en Argentina y en América Latina. La adquisición se realizó mediante la compra de acciones al Standard Bank Group de Sudáfrica y de la participación del Holding Wertheim-Sielecki, este último de empresarios argentinos. Standard Bank Group mantuvo el 20% del paquete accionario. El balance anual de 2019 arrojó un resultado neto positivo de aproximadamente US\$ 225 millones (ICBC, 2020).

En febrero de 2019, el BCRA aprobó la instalación en la Argentina del Bank of China con una inversión de US\$ 50 millones y orientado al financiamiento de las grandes empresas chinas que operan en el país, segmento en el que pasó a competir con el ICBC, aunque no lo hace en el sector minorista. Inicialmente, la compañía Huawei le cedería oficinas en la ciudad de Buenos Aires (EL CRONISTA, 2019).

Transporte

En diciembre de 2009, la Secretaría de Transporte de la Nación estableció con la China Machinery Engineering Corporation (CMEC) un acuerdo para la presentación de una propuesta de rehabilitación de ramales del Ferrocarril Belgrano Cargas, por entonces pasó a considerarse una inversión de US\$ 3.000 millones a desarrollarse en 4 años (EL LITORAL, 2010). En 2013, el Estado nacional decidió –por incumplimientos de inversión y abandono de materiales y vías– rescindir el contrato a la empresa concesionaria y el Belgrano Cargas fue estatizado. La sociedad anónima bajo control estatal fue denominada Belgrano Cargas y Logística Sociedad Anónima (BCYLSA). No obstante, el acuerdo sobre la dotación de infraestructura por parte de CMEC se mantuvo y el financiamiento provenía a través del China Development Bank (en un 85%) y del Estado Nacional (en un 15%). Al iniciarse 2015, SHIMA volvió como accionista minoritario al negocio del Belgrano Cargas comprando la concesión de la Unión Ferroviaria.

Además, en 2010, se acordó con China International Trust and Investment Corporation (CITIC)³ la recuperación del Ferrocarril San Martín en la sección Buenos Aires-Mendoza, así como la electrificación de la sección Berazategui-La Plata del Ferrocarril Roca. CITIC además sería el proveedor de 279 coches para las líneas de subterráneos A, C, D y E, por US\$ 650 millones.

Obras de infraestructura

La inversión en infraestructura fue un sector que se destacó por el número de emprendimientos, como acueductos, mejoramiento de vías férreas, construcción de carreteras, diques, y puertos.

En 2010, la empresa Shaanxi Coal Group Investment y China Railway First Survey and Design Institute Group obtuvieron los proyectos de electrificación y moder-

³ Ya en 1998, Franco Macri consiguió el primer contrato con CITIC para la producción de piezas para la excavación petrolera.

nización integral del Ferrocarril Belgrano Norte y Sur, con un monto de inversión de US\$1.850 millones.

En 2012, en la provincia de Buenos Aires, los representantes de la provincia china de Fuján acordaron con el gobierno bonaerense una inversión para trabajos de irrigación sobre los ríos Negro y Colorado en un área de 10 mil hectáreas en los municipios de Carmen de Patagones y Villarino. En compensación, exigieron prioridad para adquirir los cereales y oleaginosas producidas. La CASRECH de la Argentina actuó como nexo entre ambas partes (Río Negro, 2012).

Desde 2014, están presentes las inversiones de la estatal China State Construction Engineering (CSCEC) -fundamentalmente ligada a la construcción de acueductos- en las provincias de Chubut, Entre Ríos, y Santa Fe. En Chubut, intervino en obras de irrigación en la Terraza Intermedia, el Valle de Sarmiento, y el Valle 16 de Octubre. El monto de inversión superaba los US\$ 33 millones (El Chubut, 2014). En Entre Ríos, la inversión rondó los US\$ 200 millones. En esta provincia, el Banco ICBC se sumó al financiamiento de la construcción del Acueducto La Paz-Estacas y la obra de riego en Mandisoví Chico. Además, la inversión incluía la transformación de Puerto Ibicuy como un puerto multipropósito y multimodal (El Argentino, 2015).

En noviembre de 2018, la empresa estatal China Railway Construction Corporation (CRCC) acordó con el gobierno argentino un contrato por US\$ 1.089 millones. Se trata de un acuerdo para realizar obras de infraestructura para el mejoramiento y renovación del tendido de vías de carga del Ferrocarril San Martín. Las actividades de reactivación de este tren envuelven a las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, San Luis y Mendoza (Reuters, 2018).

También en 2018, en las provincias de Buenos Aires y La Pampa, la empresa China Construction America (CCA) realizó una inversión de US\$ 1.000 millones en la construcción de la autovía Bragado-Mercedes y circunvalación La Pampa La firma china opera en Argentina junto a empresarios locales de la empresa Green (CADENA NUEVE, 2018).

El mismo año, la estatal China National Technical Import & Export Corporation (CNTIC) firmó un acuerdo con el gobierno de la provincia de Entre Ríos para la concreción de proyectos de infraestructura en materia de gas, energía eléctrica y fibra óptica, con una inversión de US\$ 100 millones. Las obras se llevan a cabo a través de los proyectos “Gasoducto Productivo III del Noroeste Entrerriano” y “Cierre Energético Norte Los Conquistadores-La Paz” (TELAM, 2018).

En 2019, el gobierno de Macri adjudicó la segunda etapa del dique El Tambolar sobre el río San Juan (provincia de San Juan) a la Unión Transitoria de Empresas (UTE) en la que participa la empresa china Sinohydro Corporation, junto a las empresas Panedile Argentina, Sacde, Petersen Thiele y Cruz, por un monto de US\$ 482 millones (CONSTRUAR, 2019 b).

Sector energético

En el período bajo estudio se registraron inversiones en la construcción de represas hidroeléctricas, parques de energía eólica y solar.

En 2013, un consorcio integrado por el grupo China Gezhouba Group Company - una de las empresas constructora de la represa de Tres Gargantas - y la firma local Electroingeniería (de los empresarios cordobeses Gerardo Ferreyra y Osvaldo Acosta, accionaria con el 25% de la transportadora del energía Transener) ganaron la licitación del proyecto de megas obras de las represas santacruceñas “Néstor Kirchner” (posteriormente denominada “Cóndor Cliff”) y “Jorge Cepernic” (luego llamada “La Barrancosa”) por un valor de US\$ 4.700 millones. El proyecto de Gezhouba y Electroingeniería contiene el financiamiento de China Development Bank (CDB) por el 85% el costo total de la obra y del Bank of Communications (BoCom) que cubre el 15% restante (ROSSI, 2013). Un costo que se incrementaría notablemente a casi US\$ 6.000 millones en concepto de primas e intereses para acceder a los préstamos del gobierno chino (BIDEGARAY, 2014). Posteriormente, también el ICBC y Bank of China se agregarían al financiamiento (CONSTRUAR, 2016). En 2019, Gezhouba compró parte de la participación de Electroingeniería y pasó a concentrar el 70% de las acciones de la obra (COSNTRUAR, 2019). Otro socio minoritario es la compañía mendocina Hydrocuyo, que posee el 10%.

Sinohydro es subsidiaria de Power Construction Corporation of China (Powerchina), una empresa integrada por Sinohydro Corporation, Hydrochina Corporation, State Grid Corporation of China y China Southern Power Grid Company Limited, así como empresas subsidiarias de estas compañías. En 2018, en la provincia de Jujuy fue contratada por Jujuy Energía y Minería Sociedad del Estado (JEMSE) para desarrollar inversiones en energía fotovoltaica en el Parque Solar Cauchari. En 2019, en la provincia de Salta, la empresa Canadian Solar, propietaria del Parque Solar Cafayate, contrató a Powerchina para ejecutar el proyecto.

En 2018, en la provincia de Chubut y en la de Buenos Aires, la empresa china Goldwind, propietaria de los Parques Eólicos Loma Blanca I, II, III, IV y Parque Eólico Miramar (partido de General Alvarado), contrató a Powerchina para la ejecución de la totalidad de estos parques. Sólo para la ejecución del último parque se prevé una inversión de US\$ 75 millones.

Desde 2018, en la provincia de Buenos Aires, las compañías China LAC Cooperation Fund, China Energy Engineering Investment Corporation (CEEIC), y Golden Peaks Capital -con la contribución minoritaria de empresas locales como la Cooperativa Eléctrica de Tres Arroyos (CELTA) y otros capitales- participan de la inversión de US\$ 150 millones para la construcción del Parque Eólico Viento Reta en una extensión de 1.000 hectáreas del partido de Tres Arroyos (EL CRONISTA, 2018).

Petróleo

En 2000, Sinopec -que ya estaba presente en la Argentina desde la década de 1990 con algunas inversiones en la provincia de Santa Cruz- recibió de la provincia de Mendoza concesiones para la explotación petrolera en las áreas de Cacheuta y Piedras Coloradas, con una inversión prevista de US\$ 162,5 millones. En 2010, compró por US\$ 2.450 millones la sucursal argentina de la estadounidense Occidental Petroleum (OXY), accediendo a la exploración y explotación petrolera de las provincias de Santa Cruz, Mendoza y Chubut (en 2017 abandonó la explotación petrolera en esa última provincia) (Reuters, 2010). En 2014, alcanzó un acuerdo con YPF para una participación del 30% en la exploración y producción del área de La Ventana (provincia de Mendoza) (Sinopec, 2018). En la actualidad, Sinopec es la cuarta operadora petrolera de la Argentina, luego de Pluspetrol que se ubica en el tercer puesto (ROJO, 2019; ROJO, 2020).

En marzo de 2010, la empresa China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) adquirió el 50% de la petrolera argentina Bidas de los empresarios Carlos, Alejandro y Marcos Bulgheroni por US\$ 3.100 millones. En febrero de 2011, Bidas compró el 100% de los activos de Esso (de la estadounidense Exxon Mobil) en Argentina, Uruguay y, llevando a la creación de Axxion Energy. Esta empresa posee una red de 661 estaciones de servicio distribuida en todo el país. Desde 1997, CNOOC también participa del yacimiento Cerro Dragón de la provincia de Santa Cruz, obtenida a través de la participación de Bidas en Pan American Energy (PAE) - empresa producto de la fusión de Bidas y con la británica BP-. Con esas adquisiciones, se transformó en la segunda petrolera de Argentina (detrás de Yacimientos Petrolíferos Fiscales -YPF-). En enero de 2013, estableció un acuerdo con YPF para la exploración de shale gas en Vaca Muerta (provincia de Neuquén) que requería una inversión de US\$ 12.000 millones (con una inversión de US\$ 70.000 millones a 10 años) (GUEJAR, 2013). En 2017, Bidas, CNOOC, y BP consolidaron su asociación creando Pan American Energy Group, con operatoria en Argentina, Uruguay, Paraguay, Bolivia y México. Se calcula que entre 2001 y 2018 estas empresas invirtieron unos US\$ 16.000 millones en Argentina (PAN AMERICAN, 2020). En la actualidad, PAE continúa en el segundo lugar como productora de petróleo, luego de YPF; y el cuarto lugar como productor de gas (ROJO, 2019; ROJO, 2020).

Minería

En 2006, en la provincia de Río Negro, la empresa Metallurgical Corporation of China (MCC) comenzó su participación en la reactivación productiva del yacimiento de hierro de Sierra Grande, pero desde 2016 sólo realiza trabajos de mantenimiento pues los costos de producción o logística superan a lo que obtendría con las ventas (MIYAR, 2019). Además, en 2007, Emprendimientos Mineros SA -subsidiaria de MCC- se vinculó a la exploración del proyecto de cobre de Campana Mahuida en la provincia de Neuquén, el cual fue cancelado judicialmente en 2011, luego de una tenaz resistencia de las comunidades locales (RÍO NEGRO, 2011).

En 2017, Shandong Gold Mining adquirió el 50% de la participación de la minera canadiense Barrick Gold -la principal empresa productora de oro a nivel mundial- en la extracción de oro y plata en Veladero (departamento de Iglesia en la provincia de San Juan), para lo cual desembolsó unos US\$ 960 millones. China lidera la demanda internacional, la producción y el comercio del oro a nivel mundial. En la última década, China incrementó sus reservas de oro un 207% (ARGENTINA, MINISTERIO DE HACIENDA, 2019).

Desde 2018, en la provincia de Salta comenzó a operar la minera NextView New Energy Lion Hong Kong Ltd, segundo mayor accionista de la Tíbet Summit, en el proyecto Sal de los Ángeles. La empresa opera también a través de PLASA, la inversión se calcula en US\$ 144 millones (ARGENTINA, MPT, 2019).

En 2019, la minera Tibet Summit Resources anunció una inversión de US\$ 180 millones en la provincia de Salta para la construcción de una planta de extracción de litio -recurso estratégico clave para la tecnología militar, automotriz, espacial y de productos electrónicos- en salar de Diablillo. Para realizar esa operatoria, la empresa china compró la firma operadora Potasio y Litio Argentina S.A (PLASA), que era propiedad de una compañía de capitales canadienses (Litium X Energy). Vale destacar que el “triángulo del litio” que componen las reservas de Bolivia, Chile y Argentina representa el 68% de las reservas mundiales de litio, ubicándose Argentina con tercer lugar con el 17% de las tenencias globales (ZÍCARI; FORNILLO; GAMBA, 2019).

En la provincia de Jujuy, en los salares de Cauchari y Olaroz (departamento de Susques), los capitales chinos de la Jiangxi Ganfeng Lithium Co. -quienes en 2018 adquirieron la participación de la firma chilena Sociedad Química y Minera (SQM)- operan en un *joint-venture* con la canadiense Lithium Americas Corp y la estatal provincial JEMSE en Minera Exar (LÓPEZ et. al., 2019). Las dos primeras poseen cada una un 45,75% de las acciones de la Minera Exar y el 8,5% restante es de la JEMSE. El proyecto prevé una inversión de US\$ 565 millones para la construcción de una planta que estará en funcionamiento en 2021 (MINERA EXAR, 2020).

La Jiangxi Ganfeng Lithium está presente también en el Proyecto Mariana del salar de Llullaillaco de la provincia de Salta en sociedad con la canadiense International Lithium Corp., operando como Litio Minera Argentina. Los capitales chinos poseen aquí el 82,75% de las acciones mientras que los canadienses el 17,25%. La información oficial del gobierno argentino habla de una inversión de US\$ 243 millones (ARGENTINA, MPT, 2019).

Las inversiones chinas en Uruguay

Si bien China ha cobrado gran relevancia como emisor de IED a nivel regional, el país asiático no ocupa un lugar relevante entre los principales orígenes de IED para Uruguay dentro de nuestro periodo de estudio. En ese sentido, los países responsables por el 91% de la entrada neta de IED en Uruguay en 2018 fueron: España

23%, Argentina 15%, Suiza 7%, Brasil 7%, Estados Unidos 7%, Finlandia 6%, Chile 6%, Países Bajos 6%, “otros países de Sudamérica” 4%, Islas Vírgenes 3%, Singapur 2%, Islas Caimán 2%, Canadá 2%, y Bélgica 1% (URUGUAY XXI, 2020).

Inversiones en la producción agropecuaria y agroindustrial

En 2015, en el marco de una serie de adquisiciones a nivel mundial que comenzó por Australia y se proyectó hacia América Latina -repercutiendo en Argentina y Uruguay-, la compañía Holding Foresun Group adquirió el frigorífico Rondatel, ubicado en Rosario (Departamento de Colonia). Un año atrás, Rondatel había exportado por US\$ 15,2 millones, y una vez adquirido, el valor de las exportaciones se proyectó a US\$ 28,2 millones, representando un incremento interanual del 85% (URUGUAY XXI, 2020).

En 2016, el Holding Foresun inició las negociaciones para la adquisición del frigorífico Lorsinal (ubicado Melilla, Departamento de Montevideo), llegando inclusive al establecimiento de un pre-acuerdo que finalmente no se concretaría dentro del plazo establecido. Es así como, tras la adquisición en 2017 de la totalidad del capital accionario del grupo chino Foresun, otra firma -Sundiro Holdings- pasó a operar en la industria frigorífica del Uruguay adquiriendo finalmente el 50% de Lorsinal. Las exportaciones de Lorsinal en 2018 y 2019 se situaron en US\$ 64,9 millones y US\$ 50,7 millones respectivamente (URUGUAY XXI, 2020).

Asimismo, Sundiro Holdings adquirió el frigorífico Lirtix en Montevideo y Rondatel, este último perteneciente a Holding Foresun Group desde el año 2015. En 2017 Rondatel exportó por un valor de US\$ 45,1 millones, triplicando el valor exportado el año anterior a su adquisición por parte de Foresun. En 2018 y 2019 Rondatel exportó por US\$ 26,5 y US\$ 30,7 millones respectivamente (URUGUAY XXI, 2020).

En mayo de 2018, Hezhong Holding Group -de capitales chinos- adquirió el Frigorífico Florida -Clademar-, el cual había permanecido cerrado los últimos ocho años. En ese sentido, el año 2010 fue el último que el frigorífico había registrado exportaciones, por un valor de US\$ 7,4 millones. Una vez reabierto tras su adquisición por parte de Hezhong, Clademar exportó por US\$ 2,9 millones, y un año más tarde -en 2019-, por US\$ 5,1 millones (URUGUAY XXI, 2020).

Compañías exportadoras de productos agrícolas y MOA

La adquisición de la comercializadora de granos Evera S.A.C. (localizada en el Departamento de Montevideo) por parte del grupo Noble en 2006 se tradujo en una inversión de US\$ 11 millones. Ese año la empresa exportó por un valor de US\$ 1,1 millones, mientras que dos años más tarde - en 2008- lo hizo por US\$ 9,4 millones y en 2017 por US\$ 62,8 millones (URUGUAY XXI, 2020).

Al efectivizar las ya mencionadas adquisiciones del 51% de NIDERA y de Noble en 2014, la compañía estatal china COFCO pasó a tener participación en el comercio de granos, semillas y oleaginosas del Uruguay a través de NIDERA Uruguaya,

dedicada a la producción, almacenamiento, distribución y exportación de productos agrícolas. En el año 2013 –un año antes de la adquisición–, NIDERA Uruguay había exportado por US\$ 53,2 millones. En 2014, una vez adquirido el 51% por parte de COFCO, las exportaciones escalaron a US\$ 73,9 millones. Tras la adquisición de la totalidad del paquete accionario de NIDERA por parte de COFCO en 2016, NIDERA exportó por US\$ 48,3 millones; al año siguiente –2017– por US\$ 99,4 millones, y en 2018 y 2019 por US\$ 77,2 millones y US\$ 169,4 millones respectivamente (URUGUAY XXI, 2020).

Insumos agropecuarios

En mayo de 2017 se completó el proceso a través del cual ChemChina adquirió Syngenta que, por su parte, formalizó la adquisición de NIDERA semillas en febrero del año 2018, la cual era propiedad de COFCO.

La adquisición de NIDERA Uruguay recolocó a COFCO en su órbita inicial del *trading* de granos en Uruguay y colocó a Syngenta al frente del mercado de semillas.

Automotriz y maquinarias rodantes

En 2005 arribó la empresa china de camiones Gongfeng. Esta empresa inicialmente produjo a través de una asociación de producción con Nordex –una empresa uruguaya dedicada al ensamblaje y servicio postventa de vehículos– pero en 2013 consolidó su relación con el Grupo SIUL de capitales uruguayos. Actualmente, su planta central se encuentra en el Departamento de Canelones (URUGUAY XXI, 2013, p. 13).

A partir del año 2006 y a través de Pimatur –Buses del Sur–, la empresa china Zhengzhou Yutong Bus Co Ltd (conocida como Yutong) ha comercializado en Uruguay más de 400 unidades de ómnibus, además de contar con la distribución de repuestos para dichas unidades a nivel nacional. Asimismo, Pimatur presenta partidas de exportación puntuales hacia países de la región, como en el año 2014, por un valor de US\$ 384,3 mil (URUGUAY XXI, 2020).

En el año 2007, la Chery Automobile, en conjunto con el grupo argentino SOCMA Group, combinaron la instalación en Uruguay de una empresa mixta de ensamblaje de Chery en este último país –Chery SOCMA–, con una participación del 51% y el 49% respectivamente. Se trató así de un acuerdo entre un grupo argentino y la empresa china, aunque la inversión se realizó en Uruguay. El año siguiente a su instalación, las exportaciones de la empresa Chery SOCMA se situaron en US\$ 10,5 millones, alcanzando los US\$ 52,6 millones en 2014. En mayo del 2015, tras un proceso de paralización de siete meses derivado de las crecientes dificultades en las exportaciones hacia Brasil y Argentina (así como a Venezuela), la empresa detuvo sus actividades despidiendo cerca de 350 trabajadores que ya se encontraban en el seguro de paro (GILET, 2015). El stock restante se exportó en 2016 y 2017 por un valor de US\$ 3 millones y US\$ 645 mil respectivamente (URUGUAY XXI, 2020).

En 2012, tras la adquisición de la planta de Effa Motors en Uruguay –propiedad de Besiney y Anikto (dedicada a la fabricación de partes y accesorios para motores destinadas principalmente a Besiney)– la empresa china Lifan Industry Group comenzó a operar en la industria uruguaya con una inversión de US\$ 55 millones (LIFAN, 2017). La planta se ubica en el Departamento de San José, con más de 30.000 m² de superficie cubierta y alrededor de 15 hectáreas. La adquisición incluyó más de 2.500 vehículos que la planta mantenía en stock. Un año antes de su adquisición por parte de Lifan, Besiney registró exportaciones por US\$ 111 mil. Una vez adquirida, las exportaciones de la planta de Lifan se situaron en US\$ 1,1 millón, y dos años más tarde –en 2014–, Besiney exportó por US\$ 72,6 millones. Tras la caída en la demanda regional, a mediados de 2018 la empresa paralizó sus actividades enviando 125 trabajadores al seguro de paro. En noviembre de 2019 fue anunciada una alianza entre Lifan y la automotriz china Brilliance Auto –oficialmente HuaChen Group Auto Holding– con el objetivo de volver a fabricar vehículos en Uruguay, colocando como meta la producción de 10.000 vehículos al año y la incorporación de 80 trabajadores a partir de 2020 (URUGUAY, MTSS, 2019).

El *joint venture* entre la transnacional china Zhejiang Geely Holding Group y Nordex llevado a cabo en octubre del año 2013 estableció la primera planta automotriz –ubicada en el Departamento de Montevideo– de Geely en Latinoamérica tras una inversión de aproximadamente US\$ 10 millones. Sin embargo, corrió la misma suerte que las demás empresas operantes en el sector. Así, en el año 2013 Nordex reportó exportaciones por un valor de US\$ 1,3 millones, en 2014 por US\$ 1,9 millones, y en diciembre de 2015 el proyecto de armado de vehículos Geely se detuvo (URUGUAY XXI, 2020).

En 2014 la empresa china Guangxi LiuGong Machinery –dedicada a la fabricación de equipos pesados para construcción, minería e industria– inauguró su centro de distribución regional en el Departamento de Montevideo bajo el nombre de Liu-gong Machinery Uruguay. La misma tiene por objetivo la distribución de piezas y servicios para su maquinaria operante en Uruguay –a través de Sisler– y la región.

Petróleo

Como ya señaláramos, la firma Bridas Corporation –en la que ya participaba la petrolera china CNOOC– adquirió en 2011 la red de estaciones de la Esso en Argentina, Paraguay y Uruguay, además de una refinería de petróleo, en una operación que suma US\$ 850 millones. De esta forma, a través de AXION, Bridas asumió la comercialización de combustibles y lubricantes de Esso en Uruguay, haciéndose cargo de más de cien puntos de venta de combustible en el país latinoamericano (EL PAÍS, 2016).

Industria Química

En 2011, arribó a Uruguay la BBKA Biochemical. Las negociaciones comenzaron durante la visita del presidente Xi Jinping a Uruguay, donde el presidente de BBKA,

Li Rongjie, firmó un acuerdo de cooperación con la estatal Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) para la construcción del proyecto de etanol con los equipos y la tecnología del BBKA. Así, a través del acta 37 de la Junta Departamental de San José del 16 de mayo del 2011, la inversión china para la producción de ácido cítrico fue declarada de interés departamental (JUNTA DEPARTAMENTAL DE SAN JOSÉ, 2011).

Telecomunicaciones

En 2004 se instaló en Uruguay la empresa china Huawei Technologies. Un año más tarde, en 2005, la empresa operó la implementación de la red de telecomunicaciones “3G” junto a la estatal uruguaya de telecomunicaciones ANTEL (URUGUAY. PRESIDENCIA, 2005). Asimismo, en agosto del año 2019, la empresa Huawei Technologies Uruguay firmó un memorándum junto al Ministerio de Industria, Energía y Minería de Uruguay para la implementación de la red “5G” en el país latinoamericano (URUGUAY. MIEM, 2020).

Por otra parte, en el año 2005, tras cuatro años de su arribo en América Latina, se instaló en Uruguay la Zhong Xing Telecommunication Equipment Company Limited (ZTE) a través de ZTE Corporation Uruguay, con el objetivo de colocar sus equipos de telecomunicaciones y redes en el mercado uruguayo y regional. El mismo año la transnacional contaba con 103 cámaras instaladas en Montevideo (GUO, 2005), y en el año 2008 vendió al Ministerio del Interior del Uruguay un nuevo sistema de tecnología en telecomunicaciones aplicadas a la seguridad pública por un valor de US\$ 12 millones aproximadamente (PRESIDENCIA, 2008). Además de la venta al mercado interno, ZTE Uruguay registró exportaciones puntuales, siendo el mayor valor en 2011 por US\$ 54,9 mil (URUGUAY XXI, 2020).

Textil

En el año 2011, la Big Plastic Industry Corporation se incorporó al Uruguay a través de la apertura de una fábrica textil en Pando (Departamento de Canelones) –donde anteriormente operaba la fábrica textil Hisud, con una superficie aproximada de 12.000 m²–, con una inversión inicial de US\$ 15 millones (URUGUAY. MEF, 2012). El proyecto consistió en la implantación de una fábrica de hilado con fibra sintética basada en la reutilización de plásticos reciclados (IMC, 2011). El primer año en el cual la empresa registró exportaciones fue en 2012 por un valor de US\$ 21,9 mil; en 2014 el monto exportado por la empresa fue de US\$ 94,7 mil. Asimismo, en 2011 se instaló en la capital uruguaya la empresa china Parkedal, originariamente operadora de la industria textil y actualmente también abocada a la comercialización de equipamientos médicos. (URUGUAY XXI, 2020).

Transporte y logística

En 1996 se instaló en Montevideo la empresa COSCO Shipping Lines Uruguay –subsidiaria de la China Ocean Shipping Company (COSCO) –, dedicada a la pres-

tación de servicios de transporte marítimo y de manejo de cargas en el puerto de la capital uruguaya.

En el año 2009, tras la adquisición de parte de las acciones de Terminales Graneleras Uruguayas, COFCO pasó a dirigir parte de la logística para el comercio internacional de granos y subproductos de la terminal del Puerto de Nueva Palmira (Departamento de Colonia) y Fray Bentos (Departamento de Río Negro) (URUGUAY XXI, 2020).

CONCLUSIONES

Desde nuestra perspectiva, la expansión de los capitales chinos a nivel global configura en estas dos primeras décadas del siglo XXI un nuevo escenario mundial con disputas geoeconómicas y geopolíticas que abren expectativas sobre el desplazamiento de la hegemonía estadounidense. China, a la vez que ha aumentado su participación en el comercio internacional y en el mercado financiero, ha conseguido expandir sus inversiones en diferentes latitudes.

En este trabajo, presentamos un análisis general de las inversiones de capitales chinos en Argentina y Uruguay.

En primer lugar, se destaca desde una perspectiva sectorial que, en la primera década del presente siglo, las inversiones chinas en Argentina fueron bastante puntuales e involucraron las inversiones agrícolas, participación en infraestructura de transporte, petróleo, insumos agrícolas y compañías exportadoras. En Uruguay se destacó el arribo de empresas operantes en la industria automotriz, así como proveedoras de equipos y servicios de telecomunicaciones.

En la segunda década se aceleraron las inversiones en el sector petrolero, minero y energético en Argentina, así como en otros segmentos como la agricultura y la agroindustria, los insumos agrícolas y el posicionamiento entre las compañías exportadoras. En Uruguay, puede observarse cierta crisis del sector automotriz, que llevó a oscilaciones del mercado y paralizaciones de actividades. Además, se intensificó la llegada de capitales agropecuarios y agroindustriales, compañías exportadoras y la operatoria en los insumos agropecuarios, textiles y la industria química.

En un segundo orden concluimos que, en ambos países, las inversiones en transportes, compañías exportadoras e infraestructuras de transportes fueron atractivas como complemento de las inversiones agrícolas y el intercambio comercial de productos como la soja y sus derivados. Sin embargo, a partir de los datos disponibles, todavía no nos encontramos con un liderazgo claro de las inversiones chinas si no en una posición rezagada respecto a los principales orígenes de IED. Aunque -al igual que en el plano comercial y financiero- es de prever que las inversiones continúen ascendiendo siguiendo las tendencias de inversiones chinas a nivel global y, en particular, en América Latina y Caribe.

En tercer término, apreciamos que el arribo de IED china en Argentina y Uruguay responde -en términos generales- a procesos mundiales de centralización del capital y la producción expresados a través de variadas formas. Entre ellas, hemos observado las implicaciones al interior de estas naciones de las grandes fusiones monopólicas perpetuadas por grandes conglomerados chinos, como el caso de la adquisición de Bidas por parte de CNOOC, o la adquisición de Noble y NIDERA por COFCO. Asimismo, hemos constatado también la adquisición total o parcial de empresas argentinas y uruguayas, y la absorción de firmas de origen canadiense o de capitales brasileños. También está presente la asociación con los Estados nacionales o subnacionales (provinciales o departamentales).

Cuarto, el capital financiero se hace presente a través de la operatoria de diferentes bancos chinos -ICBC, Bank of China, China Development Bank, y Bank of Communications- en los proyectos de inversión. En ocasiones, los Estados nacionales también contribuyen con el financiamiento de las actividades.

En quinto lugar, hemos verificado la asociación de compañías chinas con diferentes grupos empresariales argentinos y uruguayos, como es el caso de Chery y Sanhe Hopefull Grain and Oil con SOCMA, Nordex con Geely y Gongfeng con el Grupo SIUL. Incluso operando con capitales argentinos en Uruguay (Socma) o con empresarios uruguayos en Argentina (Mayo Investment). Asimismo, pueden observarse sociedades de capitales chinos con capitales canadienses, como lo expresan distintos proyectos mineros, presentándose además asociaciones con capitales chilenos (SQM) y sudafricanos (Standard Bank).

Sexto, en términos geográficos, en la mayoría de los casos, las empresas localizan sus sedes centrales locales en la capital de cada país.

En Argentina algunas empresas están expandidas en casi todo el territorio nacional, como sucede con Axion -lo mismo ocurre para el caso uruguayo- o las sucursales del ICBC distribuidas en 18 provincias. En otros casos, su operatoria recorre varias jurisdicciones como las inversiones en transporte ferroviario, infraestructura ferroviaria y las compañías exportadoras, estas últimas ajustadas a los puntos de acopio y áreas portuarias. Otras operatorias se ajustan a las áreas de explotación, como las localizadas principalmente en la región NOA para la minería y en la Patagonia para el sector petrolero. Una cuestión similar acontece con las inversiones agrícolas y agroindustriales, distribuidas preferencialmente las provincias de la región pampeana (Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires), en la Mesopotamia de los ríos Paraná y Uruguay y en diversas zonas expansión agrícola extra-pampeana.

En Uruguay, la mayoría de las empresas tiende a concentrarse en el Departamento de Montevideo, registrándose también la expansión en otros departamentos del litoral fluvial de los ríos Uruguay y de la Plata (Colonia, San José, Río Negro y Canelones), aprovechando los conglomerados comerciales e industriales, y la infraestructura vial y portuaria.

Séptimo, se ha constatado diferentes tipos de conflictividades sociales en las que los capitales chinos han estado involucrados destacándose conflictos laborales (como en el sector automotriz del Uruguay) y ambientales (en el sector de la minería y la agricultura de la Argentina).

Por último, vale indicar que Argentina y Uruguay, con características propias de las economías dependientes (la escasez de capital, condiciones salariales, precio de la tierra, y la facilidad para concretar la apropiación de las materias primas y recursos estratégicos) ofrecen opciones lucrativas para los capitales extranjeros, facilitando el arribo de las corporaciones del gigante asiático.

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo es resultado del proyecto de investigación "Relações econômicas internacionais na América Latina e Caribe: transnacionalização do capital, Estado e classe dominante (1982-2015)" (PIC 811-2017) y fue financiado por el Edital 80/2019 de la Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-graduação (PRPPG) de la Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). El autor agradece a la PRPPG por su apoyo a este proyecto.

Referencias

- AAICI-AGENCIA ARGENTINA DE INVERSIONES Y COMERCIO INTERNACIONAL. Informes, 2018. Disponible en: <https://bit.ly/3gmWWeU>. Acceso en: 13 nov. 2021.
- ABLIN, A. Supermercado: la rutina es el cambio. *Alimentos Argentinos*, n. 55, p. 40-48, 2012.
- ARGENTINA. BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (BCRA). Nuevo acuerdo con el Banco Popular de China, 6 de agosto de 2020 b. Disponible en: <https://bit.ly/3ruLcgT>. Acceso en: 15 nov. 2021.
- ARGENTINA. MINISTERIO DE HACIENDA. *Informes de cadenas de valor*. Minerales metalíferos: oro. Argentina, marzo de 2019. Disponible en: <https://bit.ly/3L5Cdum>. Acceso en: 17 nov. 2021.
- ARGENTINA, MINISTERIO DE PRODUCCIÓN Y TRABAJO (MPT). Argentina: proyectos avanzados de litio en salares, junio de 2019.
- BANCO MUNDIAL. Sitio web del Banco Mundial, 2019. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador>. Acceso en: 20 nov. 2021.
- BANCO MUNDIAL. Sitio Web del Banco Mundial, Uruguay Overview, 2019a. Disponible en: <https://bit.ly/3rp6bSk>. Acceso en: 14 nov. 2021.
- BANCO MUNDIAL/WITS. Sitio Web del Banco Mundial, 2020. Disponible en: <https://bit.ly/34cEmDK>. Acceso en: 16 nov. 2021.
- BARTESAGHI, I. Posibles impactos de un TLC bilateral entre Uruguay y China. Departamento de Negocios Internacionales e Integración de la Universidad Católica, 2016. Disponible en: <https://bit.ly/3s7eiC4>. Acceso en: 16 nov. 2021.
- BELESKY, P. & LAWRENCE, G. Chinese state capitalism and neomercantilism in the contemporary food regime: contradictions, continuity and change. *Journal of Peasant Studies*, v. 46, n. 6, pp. 1119-1141, 2018.
- BIDEGARAY, Martín. Las represas de Santa Cruz costarán US\$ 6.000 millones, 22 de julio de 2014. Disponible en: <https://bit.ly/3IZDJw7>. Acceso en: 16 nov. 2021.
- BIOGÉNESIS BAGO. Inversiones por USD 27.000 millones de China podrían transformar a la Argentina en el principal productor mundial de cerdos, 8 de enero de 2020. Disponible en: <https://bit.ly/3giXpie>. Acceso en: 18 nov. 2021.

BITTENCOURT, G. & REIG, N. China y Uruguay. El caso de las empresas automotrices Chery y Lifan. In: DUSSEL PETERS, E. (coord.). *La inversión extranjera directa de China en América Latina: 10 estudios de caso*. México: UNAM/Cechimex, p. 227-272, 2014.

BRAVO, L. & CARIGNANO, A. Cerdos chinos en Argentina: falsas dicotomías y el debate de fondo. Lanzallamas, 30 de julio de 2020. Disponible en: <https://bit.ly/3Hxud3e>. Acceso en: 14 nov. 2021.

CABOT, D. Infraestructura. Estatizan el Belgrano Cargas. La Nación, 23 de mayo de 2013. Disponible en: <https://bit.ly/3oj6LJ2>. Acceso en: 17 mar. 2021.

CALZADA, J. & BERGUERO, P., TERRÉ. Ranking de empresas agro-exportadoras según ventas de la campaña comercial 2018/10. Bolsa de Comercio de Rosario, 20 de marzo de 2020. Disponible en: <https://bit.ly/3rprNxM>. Acceso en: 18 nov. 2021.

CARDENAL, J. & ARAÚJO, H. *La silenciosa conquista china*. Buenos Aires: Crítica, 2012.

CEPAL. *La inversión extranjera directa en América Latina y Caribe*. Santiago: Naciones Unidas, 2018.

CHERY ARGENTINA. Institucional. 2020. Disponible en: <https://bit.ly/34fhROG>. Acceso en: 17 nov. 2021.

CIAFARDINI, H. *Sobre las teorías de las crisis económicas*. Rosario: Amalevi, 2004 [1974/1975].

COFCO. *Noble Argentina*, 2020. Disponible en: <https://bit.ly/3ooQmsW>. Acceso en: 16 nov. 2021.

CADENA NUEVE. La autovía Bragado-Mercedes será construida por una empresa china. Nueve de Julio, 6 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://bit.ly/3LjlpAj>. Acceso en: 14 nov. 2021.

CONSTRUAR. *La constructora más importante del mundo va a trabajar en la Argentina y empezará por Entre Ríos*. 17 de marzo de 2014. Disponible en: <https://bit.ly/3J3MooO>. Acceso en: 17 nov. 2021.

CONSTRUAR. Represas Néstor Kirchner y Jorge Cepernic, 5 de enero de 2016. Disponible en: <https://bit.ly/3AVcvnC>. Acceso en: 18 nov. 2021.

COSNTRUAR. China adquirió el paquete accionario de Electroingeniería en las represas patagónicas, 28 de febrero de 2019 a. Disponible en: <https://bit.ly/3HsN2nV>. Acceso en: 17 nov. 2021.

CONSTRUAR. Firmaron el convenio por el Portezuelo del Viento y adjudicaron El Tambolar US\$ 1.230 millones, 4 de julio de 2019 b. Disponible en: <https://bit.ly/3JiVYRK>. Acceso en: 17 nov. 2021.

CRÍTICA SUR. Promesas, datos y mentiras del "convenio chino" en Tierra del Fuego, Rio Grande, 30 de julio de 2016. Disponible en: <https://bit.ly/3L7oMah>. Acceso en: 25 nov. 2021.

DENG, X. Building Socialism with a Specifically Chinese Character. *The People's Daily*. Beijing, 1984. Disponible en: <https://bit.ly/3s7iPo4>. Acceso en: 18 nov. 2021.

DI TOMMASO, M.; SPIGARELLI, F.; BARBIERI, E. & RUBINI, L. *The Globalization of the Industry: Chinese Inward and Outward FDI's. The Globalization of China's Health Industry*. Cham: Palgrave Macmillan, p. 99-140, 2020.

DOMÍNGUEZ, R. China y el renacimiento de África. En: VADELL, J. (Org.). *A expansão econômica e geopolítica da China no século XXI: diferentes dimensões de um mesmo processo*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, pp. 139-183, 2018.

EL ARGENTINO. Cotapa y el ex frigorífico San José quedaron en manos de una UTE. Gualeguaychú, 27 de octubre de 2014. Disponible en: <https://bit.ly/3uoxxoc>. Acceso en: 17 nov. 2021.

EL ARGENTINO. Se proyecta Ibicuy como Puerto multipropósito. Gualeguaychú, 3 de febrero de 2015. Disponible en: <https://bit.ly/34xMHlb>. Acceso en: 13 nov. 2021.

EL CHUBUT. Empresarios chinos interesados en invertir en obra de riego en Chubut avanzan en propuestas de trabajo. Trelew, 26 de abril de 2014. Disponible en: <https://bit.ly/3B1E6Ua>. Acceso en: 16 nov. 2021.

EL CRONISTA. El cambio de gobernador en Río Negro congela megainversión china. Buenos Aires, 24 de noviembre de 2011. Disponible en: <https://bit.ly/3GvRdOr>. Acceso en: 18 nov. 2021.

- EL CRONISTA. Tres cámaras para un mismo objetivo. Buenos Aires, 28 de julio de 2014. Disponible en: <https://bit.ly/3HyNe5j>. Acceso en: 17 nov. 2021.
- EL CRONISTA. Empresas chinas invertirán u\$s 150 millones para parque eólico en la Argentina. Buenos Aires, 9 de febrero de 2018. Disponible en: <https://bit.ly/3utpvja>. Acceso en: 18 nov. 2021.
- EL CRONISTA. Desembarca Bank of China a competir en segmento empresas con ICBC. Buenos Aires, 28 de marzo de 2019. Disponible en: <https://bit.ly/3ovKSfU>. Acceso en: 17 nov. 2021.
- EL ENTRE RIOS. ¿Quién es En Premieur S.A.? Colón, 17 de Mayo de 2015. Disponible en: <https://bit.ly/3JaTv7q>. Acceso en: 16 nov. 2021.
- EL ENTRE RIOS. Sin capital chino, no hay sueldos. Colón, 12 de diciembre de 2014. Disponible en: <https://bit.ly/3HxFr7O>. Acceso en: 12 nov. 2021.
- EL LITORAL. Tecnología china ingresaría por el puerto de Santa Fe. Paraná, 20 de marzo de 2010. Disponible en: <https://bit.ly/35X5WFN>. Acceso en: 18 nov. 2021.
- EL TRIBUNO. China fortalece vínculos comerciales tabacaleros. Salta, 15 de diciembre de 2014. Disponible en: <https://bit.ly/34sfSGG>. Acceso en: 18 nov. 2021.
- ELLIS, E. *China on the ground in Latin America*. New York: Palgrave Mcmillan, 2014.
- EL PAÍS. Esso cambia a Axion y acuerda con Scotiabank. Montevideo, 27 de febrero de 2016. Disponible en: <https://bit.ly/3GzziXo>.
- FORTUNE. *Fortune Media*. Global 500, 2020 a. Disponible en: <https://bit.ly/3ruUGZA>. Acceso en: 19 nov. 2021.
- FORTUNE. *Fortune Media*. History of Global 500, 2020 b. Disponible en: <https://bit.ly/3gsF8Px>. Acceso en: 12 nov. 2021.
- FRIEDLANDER, M. Inversionistas chinos reactivarán un frigorífico de Corrientes y planean crear 400 puestos de trabajo. Argentina, 12 de febrero de 2019. Disponible en: <https://bit.ly/3gukKxA>. Acceso en: 18 nov. 2021.
- GARCÍA, A. Investimentos da China no Brasil, na África do Sul e na Índia. *Tempo do Mundo*, IPEA, n. 22, pp. 149-173, 2020.
- GILET, E. Chau Chery. *Semanario Brecha*. Montevideo, 9 de julio de 2015. Disponible en: <https://bit.ly/3JaHCio>. Acceso en: 18 nov. 2021.
- GOOCH, E. & GALE, F. China's Foreign Agriculture Investments. In: United States Department of Agriculture, *Economic Information Bulletin*, n. 192, 2018.
- GUELAR, D. La invasión silenciosa: el desembarco chino en América del Sur. Buenos Aires: *Debate*, 2013.
- GUO, J. Uruguay Natural. *Testimonials*. Montevideo, 28 de abril de 2020. Disponible en: <https://bit.ly/34GbQdv>. Acceso en: 15 nov. 2021.
- ICBC. Memoria y Estados Financieros Anuales – Ejercicio 2019. Industrial and Commercial Bank of China (Argentina) S.A. Argentina, 2020. Disponible en: <https://bit.ly/35KqO2K>. Acceso en: 13 nov. 2021.
- IMC. Intendencia Municipal de Canelones, Uruguay. Presentan proyecto de nueva empresa textil en pando. Canelones, 28 de Febrero de 2011. Disponible en: <https://bit.ly/3ov9ENe>. Acceso en: 16 nov. 2021.
- INFOCAMPO. Foresun Group, el grupo chino que está comprando frigoríficos en la Argentina y Uruguay. 15 de enero de 2016. Disponible en: <https://bit.ly/3sgebE8>. Acceso en: 16 nov. 2021.
- IRIAWAN, S. The Silk Road Economic Belt policy in supporting Chinese geopolitics projections in the region. *Journal Pertahanan & Bela Negara*, v. 10, n. 2, pp. 141-158, 2020.
- JUNTA DEPARTAMENTAL DE SAN JOSÉ. Primer período ordinario. San José, 16 de mayo de 2011. Disponible en: <https://bit.ly/34za9OY>. Acceso en: 18 nov. 2021.
- LAUFER, R. La asociación estratégica Argentina-China y la política de Beijing hacia América Latina. *Cuadernos del CEL*, v. 4, n. 7, pp. 74-108, 2019.

LA POLÍTICA ONLINE. El gobierno confirmó que avanza el acuerdo con China por los cerdos que podría crear 9.500 empleos. Argentina, 10 de agosto de 2020. Disponible en: <https://bit.ly/3uoN2BU>. Acceso en: 17 nov. 2021.

LEE, S. & NO, S. China's Overseas Financial Direct Investment (ODI) in European Football Clubs: Revisiting ODI in the Context of Sport Industry. *Journal of Global Sport Management*, v. 5, n. 3, pp. 1-15, 2020.

LIFAN. Lifan en Uruguay. Uruguay, 2020. Disponible en: <https://bit.ly/3giK1uw>. Acceso en: 14 nov. 2021.

LONGONI, M. Una buena noticia: Se anuncia la reactivación del frigorífico San José. Argentina, 27 de diciembre de 2017. Disponible en: <https://bit.ly/347r3EV>. Acceso en: 17 nov. 2021.

MINERA EXAR. Litio argentino, litio jujeño. San Salvador de Jujuy, 2020. Disponible en: <https://www.mineraexar.com.ar>. Acceso en: 17 nov. 2021.

MORA, S. El Going Out agrícola de China. Un análisis de su desarrollo en Argentina. Si Somos americanos. *Revista de Estudios Transfronterizos*, v. 19, n. 2, pp. 89-113, 2019.

MIYAR, V. La mina de hierro de Sierra Grande, sin presente y sin proyectos. Río Negro, 2 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://bit.ly/35C8MzG>. Acceso en: 18 nov. 2021.

MYERS, M.; BARRIOS, R. What do China's New Investment Guidelines Mean for Latin America? The Dialogue, 23 de Agosto, 2017. Disponible en: <https://bit.ly/3gmZycl>. Acceso en: 18 nov. 2021.

MYERS; GUO, J. China's Agricultural investment in Latin America: a critical assessment. The Dialogue, 27 de junio, 2015. Disponible en: <https://bit.ly/3rkR646>. Acceso en: 18 nov. 2021.

OMC. Perfiles comerciales 2018. Ginebra: OMC, 2019.

OMC. Perfiles comerciales 2019. Ginebra: OMC, 2020.

OVIEDO, E. Alternancia política y capitales chinos en Argentina. In: Oviedo, E. (Ed.). *Inversiones de China, Corea y Japón en Argentina: análisis general y estudios de caso*. Rosario: UNR Editora, p. 12-35, 2017.

PAN AMERICAN. About Pae. Argentina, 2020. Disponible en: <https://bit.ly/3L7Ndav>. Acceso en: 14 nov. 2021.

PAZ, R. et al. Tensions around Land Tenure in Argentina's Agrarian Periphery: Scales and Multiple Temporalities of Capitalism in Santiago del Estero, Argentina. *Latin American Research Review*, v. 54, n. 3, pp. 694-706, 2019.

RAGGIO, A. Entre teros y dragones: el estado de las relaciones culturales entre Uruguay y China y su incidencia en el comercio. En: XU, S., OVIEDO, E. (comp.), *Foro Internacional sobre Confucianismo. Iº Simposio Internacional en Lima sobre Diálogos entre las civilizaciones de China y América Latina*, Barcelona: Bellaterra, pp. 335-348, 2018.

RAGGIO SOUTO, A. Uruguay y China en 1988: proceso de cambio en las relaciones diplomáticas. En: MARTÍNEZ CORTÉS, J. (comp.). *América Latina y el Caribe. Relaciones políticas e internacionales*. México: Red ALC-China, pp. 171-190, 2019.

REGIÓN NORTE GRANDE. Se formó el consorcio chino-argentino que pisará fuerte en el Norte Grande. Argentina, 5 de octubre de 2005. Disponible en: <https://bit.ly/3uDR3Td>. Acceso en: 18 nov. 2021.

REUTERS. Sinopec compra activos de Occidental en Argentina. Argentina, 10 de diciembre de 2010. Disponible en: <https://reut.rs/32TXnKz>. Acceso en: 18 nov. 2021.

REUTERS. Argentina firma contrato por 1.089 mln de dlr con China CRCC para renovar infraestructura férrea. Argentina, 29 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://reut.rs/3gjojGD>. Acceso en: 18 nov. 2021.

REVISTA FOR EXPORT. El frigorífico San José comenzó a exportar a China. Argentina, 12 de mayo de 2015. Disponible en: <https://bit.ly/3GqatNe>. Acceso en: 14 nov. 2021.

RÍO NEGRO. La justicia confirmó suspensión de actividad minera en Campana Mahuida. General Roca, 5 de abril de 2011. Disponible en: <https://bit.ly/3L15JS1>. Acceso en: 15 nov. 2021.

RÍO NEGRO. *El proyecto chino desembarca en Patagones*. General Roca, 21 de abril de 2012. Disponible en: <https://bit.ly/3gjKzjE>. Acceso en: 18 nov. 2021.

ROBINSON, W. & HARRIS, J. Towards a global ruling class? Globalization and the Transnational Capital Class. *Science & Society*, v. 64, pp. 11-54, 2000.

ROJO, J. Informe de tendencias energéticas. Instituto Argentino de Energía "Gral. Mosconi". Argentina, diciembre de 2019. Disponible en: <https://bit.ly/3up9r20>. Acceso en: 18 nov. 2021.

ROJO, J. Informe de tendencias energéticas. Instituto Argentino de Energía "Gral. Mosconi". Argentina, julio de 2020. Disponible en: <https://bit.ly/3IZCDR1>. Acceso en: 15 nov. 2021.

ROMERO, F. *El imperialismo y el agro argentino. Historia reciente del capital extranjero en el complejo agroindustrial pampeano*. Buenos Aires: CICCUS/CIEA, 2016.

ROMERO WIMER, F. & SENRA TORVISO, P. Uruguay, entre el mar de oportunidades y el ojo del huracán chino. In: ROMERO WIMER, F.; BOFFA, N. & CABRERA, A. *Encrucijadas Latinoamericanas. Movimientos sociales, autoritarismo e imperialismo*. Bahía Blanca, Ediciones del CEISO, p. 94-111, 2020.

ROSSI, A. MINING PRESS. Electroingeniería y los chinos, a un paso de las represas. Eurnekian, segundo. Lázaro advirtió que impugnará. Argentina, 30 de Julio de 2013.

Disponible en: <https://bit.ly/3LaYV4q>. Acceso en: 17 nov. 2021.

SIMONIT, S. Las empresas chinas en Argentina. *Chinese Studies Working-papers*, 1, 2011.

SINOPEC. Nuestra historia. Argentina, 2018. Disponible en: <https://bit.ly/3ATiDNg>. Acceso en: 15 nov. 2021.

SVAMPA, M. & SLIPAK, A. China en América Latina: del consenso de los commodities al consenso de Beijing. *Revista Ensamblés*, v. 2, n. 3, pp. 34-63, 2015.

SYNGENTA. Syngenta en la Argentina. Argentina, 2020. Disponible en: <https://bit.ly/3upukdg>. Acceso en: 18 nov. 2021.

TANG, B., ZHOU, H. L., CHEN, H., WANG, K. & CAO, H. Investment opportunity in China's overseas oil project: An empirical analysis based on real option approach. *Energy Policy*, v. 105, pp. 17-26, 2017.

TELAM. China invertirá más de 100 millones de dólares para obras en Entre Ríos. Argentina, 29 de octubre de 2018. Disponible en: <https://bit.ly/33obYV2>. Acceso en: 17 nov. 2021.

THE ECONOMIST. *Democracy Index*. New York, 2019. Disponible en: <https://bit.ly/3roOeTP>. 17 nov. 2021.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Sitio web de Transparency International. Corruption Perceptions Index 2017, 2017. Disponible en: <https://bit.ly/3L5D3au>. Acceso en: 17 nov. 2021.

UNCTAD, World Investment Report, New York, 2013-2020 (Informes de diferentes años). Disponible en: <https://bit.ly/3HpmHXL>. Acceso en: 15 nov. 2021.

URIBURU QUINTANA, J. El déficit argentino en infraestructura y el rol de China. Grandes proyectos en revisión. In: E. OVIEDO (Ed.), *Inversiones de China, Corea y Japón en Argentina: análisis general y estudios de caso*. Rosario: UNR Editora, p. 104-117, 2017.

URUGUAY. MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (MEF). Resolución conjunta del Ministerio de Industria, Energía y Minería, y del Ministerio de Economía y Finanzas del Uruguay del 20 de noviembre de 2012. Montevideo, 20 de noviembre del 2012. Disponible en: <https://bit.ly/34fToZB>. Acceso en: 17 nov. 2021.

URUGUAY. MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINERÍA (MIEM). Memorandum de entendimiento de cooperación estratégica entre Huawei y el MIEM. Montevideo, 21 de agosto de 2019. Disponible en: <https://bit.ly/3IYPJoN>. Acceso en: 18 nov. 2021.

URUGUAY. MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL DEL URUGUAY (MTSS). Lifan retomará su producción en Uruguay en el primer semestre de 2020. Montevideo, 14 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://bit.ly/34fTfW3>. Acceso en: 18 nov. 2021.

URUGUAY. PRESIDENCIA. Lepra: el 3g sitúa a Uruguay entre los primeros operadores del mundo. Montevideo, 20 de julio de 2005. Disponible en: <https://bit.ly/3L7pHuk>. Acceso en: 18 nov. 2021.

URUGUAY. PRESIDENCIA. Ministerio del Interior incorpora alta tecnología al servicio de la seguridad pública. Montevideo, 9 de enero de 2008. Disponible en: <https://bit.ly/3Hvi3HV>. Acceso en: 18 nov. 2021.

URUGUAY XXI. *Automotory autopartes*. Informe de oportunidades de inversión en el sector automotor y autopartes en Uruguay. Montevideo, julio de 2013. Disponible en: <https://bit.ly/3ro2T1x>. Acceso en: 17 nov. 2021.

URUGUAY XXI. Monitor de Inversión Extranjera en Uruguay. Montevideo, junio de 2020. Disponible en: <https://bit.ly/32TZsGq>. Acceso en: 15 nov. 2021.

WAINER, A. & BELLONI, P. Lo que el viento se llevó. La restricción externa en el kirchnerismo. In: SCHORR, M. (org.). *Entre la década ganada y la década perdida. La Argentina kirchnerista*. Buenos Aires: Batalla de Ideas, pp. 51-81, 2017.

WU, F. & BAKKE FRØYSTADVÅG, A. China investment Corporation's Forays into Europe and the United States: explaining the different receptions. *Journal of Contemporary China*, v. 25, n. 97, 2016.

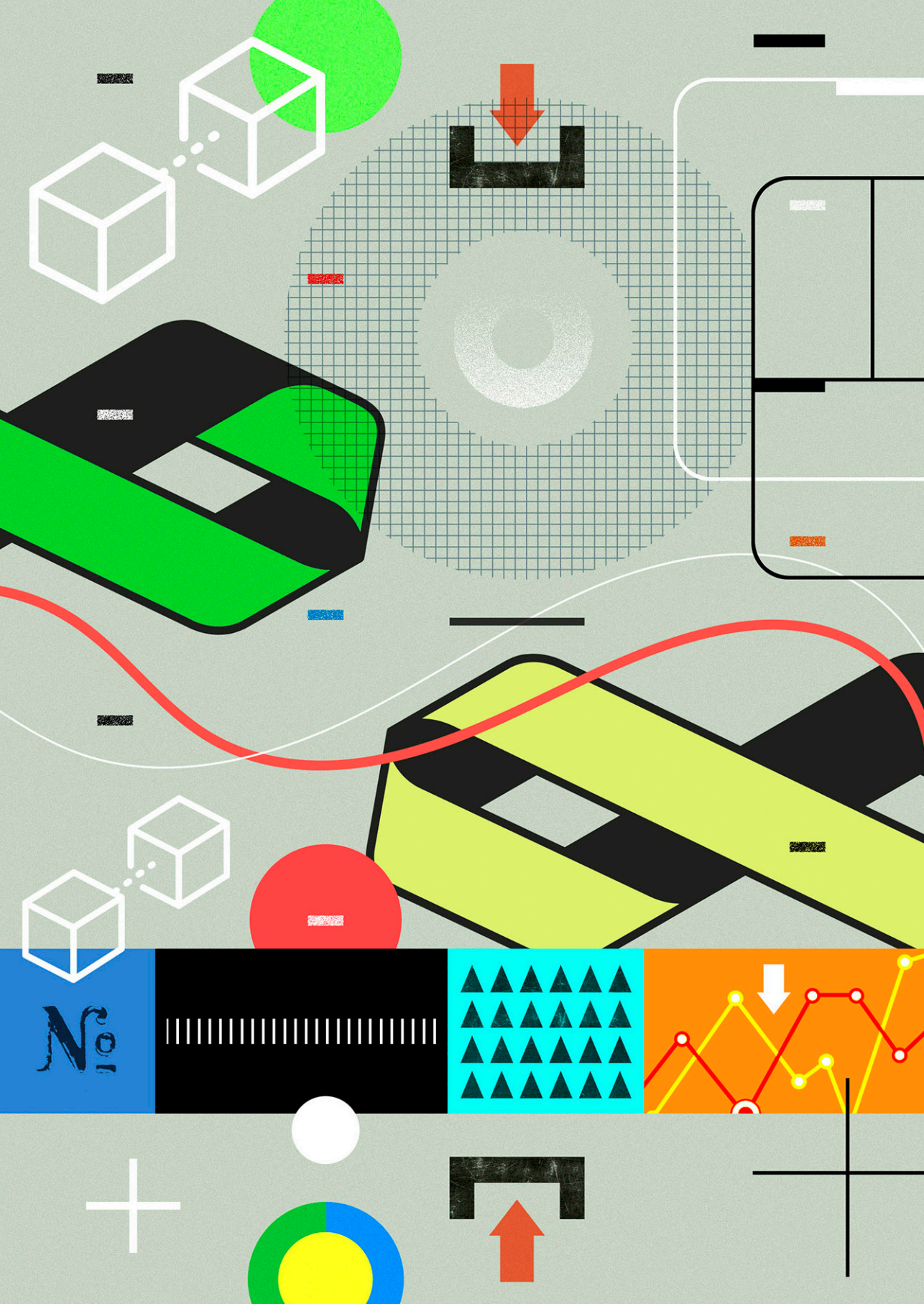
YAGHMAIAN, B. Globalization and the state. The political economy of global accumulation and its emerging mode of regulation. *Science & Society*, v. 62, n. 2, pp. 241-265, 1998.

YU, H. Motivation behind China's 'One Belt, One Road' Initiatives and Establishment of the Asian Infrastructure Investment Bank. *Journal of Contemporary China*, v. 26, n. 105, pp. 353-368, 2017.

ZHAN, S. ZHANG, H. & HE, D. China's flexible overseas food strategy: food trade and agricultural investment between Southeast Asia and China in 1990-2015. *Globalization*, v. 15, n. 5, pp. 702-721, 2018.

ZICARI, J.; FORNILLO, B. & GAMBA, M. El mercado mundial del litio y el eje asiático. Dinámicas comerciales, industriales y tecnológicas. In: FORNILLO, B. (Coor.). *Litio en Sudamérica. Geopolítica, energía y territorios*. Buenos Aires: El Colectivo, pp. 51-79, 2019.





Inflação, política monetária e capacidade política: o caso do CMN (1964-2018)

Inflation, monetary policy and political capacity: the case of the CMN (1964-2018)

MATEUS C. M. DE ALBUQUERQUE

Mestre em Ciências Sociais.
Doutorando no Programa de Pós-graduação em Ciência Política da UFPR.
Pesquisador do Núcleo de Sociologia Política (NUSP-UFPR).
Curitiba – PR – Brasil

orcid.org/0000-0003-3015-2227

mateusmartinsdealbuquerque@gmail.com

RENATO PERISSINOTTO

Doutor em Ciências Sociais. Professor no Departamento de Ciência Política da UFPR. Coordenador do Núcleo de Sociologia Política (NUSP-UFPR).
Curitiba – PR – Brasil

orcid.org/0000-0001-8747-7976

monseff@gmail.com

Resumo

A literatura sobre capacidades estatais tem dado peso às variáveis políticas como fator determinante para avaliar a ação estatal. Dentre essas variáveis, têm tido destaque aquelas que privilegiam a capacidade do Estado em interagir com diferentes setores para executar uma política pública. Entretanto, no caso da política monetária brasileira, foi possível observar que a redução na participação da principal instância deliberativa, o Conselho Monetário Nacional (CMN), foi coincidente com maior eficiência no combate à inflação. A partir desse debate, esse artigo objetiva analisar a relação entre Capacidade Político-Relacional no CMN e inflação em um recorte temporal que vai da fundação do Conselho, na metade dos anos 60, até o ano de 2018. Para tanto, realizamos uma estatística descritiva dos dados inflacionários brasileiros no período em comparação a uma proposta de índice de Capacidade Político-Relacional do Conselho. Foi possível observar que não há relação entre elevação na Capacidade Político-Relacional e redução nas taxas de inflação durante a série histórica, coincidindo os momentos de maior presença de setores sociais no CMN com os momentos de pico inflacionário. Isso indica que as Capacidades Estatais são dimensões não-monolíticas, operando de maneira diferente em cada caso.

Palavras-chave: Inflação; Capacidade Estatal; CMN.

Abstract

The literature on state capacities has given weight to political variables as a determining factor in evaluating the State in action. Among these variables, those that emphasize the capacity of the State to interact with different sectors to carry out public policy have been highlighted. However, in the case of Brazilian monetary policy, it was possible to observe that the reduction in the participation of the main deliberative body, the National Monetary Council (CMN), coincided with greater efficiency in combating inflation. Based on this debate, this article aims to analyze the relationship between Political-Relational Capacity in the CMN and inflation in a time frame that goes from the foundation of the council, in the mid-1960s, to the year 2018. For this purpose, we performed a descriptive statistic of Brazilian inflationary data in the period compared to a proposal for a Council Political-Relational Capacity index. As a result, it was possible to observe that there is no relationship between an increase in Political-Relational Capacity and a reduction in inflation rates during the historical series, coinciding the moments of greater presence of social sectors in the CMN with the moments of peak inflation. This indicates that State Capacities are non-monolithic dimensions, operating differently in each case.

Keywords: Inflation; State Capacity; CMN.



<http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmvdo.1.003>

Recebido em: 29 de julho de 2021. Aprovado em: 14 de outubro de 2021.

INTRODUÇÃO

Os estudos recentes sobre o conceito de capacidade estatal enfatizam que o mesmo precisa ser atualizado a fim de melhor adaptar-se às demandas da realidade contemporânea. Dessa forma, no estudo das capacidades dos Estados nacionais não seria mais possível se limitar à identificação dos recursos administrativos e burocráticos usualmente levados em consideração em pesquisas dessa natureza. Os Estados contemporâneos, sobretudo aqueles marcados pela presença da democracia liberal, não poderiam contar apenas com suas capacidades legais e fiscais, mas deveriam se mostrar também capazes de incorporar ao processo decisório atores não estatais, demonstrando capacidades de coordenação e articulação, de modo a retirar dessa inclusão elementos de legitimidade e inovação para as políticas públicas. Nesse sentido, seria preciso acrescentar à dimensão técnico-burocrática do conceito uma nova dimensão, em geral chamada de “político-relacional”.

Com base nessa evolução teórica do conceito de capacidade estatal, este artigo tem como objeto o Conselho Monetário Nacional (CMN). Instituído em 1964, durante o regime militar, o CMN surgiu com o objetivo de centralizar decisões quanto à política monetária. O CMN variou historicamente em funções e em quantidade de conselheiros, seja de agentes públicos, seja de representantes da sociedade civil (Werneck Vianna, 1987). Com o Plano Real, o CMN foi reduzido a um modelo de apenas três conselheiros, sendo eles os ministros da Fazenda, do Planejamento e o presidente do Banco Central do Brasil. Este novo desenho durou até o governo Bolsonaro, em janeiro de 2019¹. O formato estabelecido pelo Plano Real coincidiu com abrupta redução dos índices de inflação: o Índice de Preços do Consumidor Amplo (IPCA), medido pelo IBGE, estava em 47,43% no mês de junho de 1994, quando o Real foi implementado. No mês posterior, o índice já se encontrava em 6,84%. Três anos depois, em junho de 1997, o indicador mensal estaria abaixo de um ponto percentual (IBGE, 2020). O objetivo deste artigo é responder a duas questões interligadas: as mudanças ocorridas na organização interna do Conselho Monetário Nacional (CMN) são acompanhadas por mudanças nos índices inflacionários? Como poderíamos analisar essa questão a partir do conceito de capacidade estatal e seus avanços recentes? Dito de outra forma, o nosso objetivo é saber se houve alguma relação entre a eficiência no combate à inflação e a capacidade político-relacional do CMN. A hipótese levantada é negativa, já que o Plano Real teria, ao contrário, demonstrado a necessidade de insulamento técnico na gestão da política monetária.

Para responder a essas questões e testar nossa hipótese, o artigo se organiza da seguinte maneira. Na primeira parte, apresentamos uma discussão sobre o desenvolvimento recente do conceito de capacidade estatal. Na segunda parte, abordaremos a evolução histórica do Conselho Monetário Nacional, focalizando no

¹ Com a criação do Ministério da Economia, uma fusão da Fazenda com o Planejamento, a composição passou a agregar o Secretário Especial da Fazenda. Nota-se que apesar da mudança dos cargos ocupantes, o modelo de trinca permaneceu.

papel que as diversas conjunturas da política econômica exerceram na composição do CMN. Na terceira e última parte, demonstraremos como medimos a capacidade político-relacional de cada composição do Conselho e como essa capacidade interage com as médias históricas de inflação, *outcome* principal da política monetária.

CAPACIDADE ESTATAL: DA DEMOCRACIA COMO PROBLEMA À DEMOCRACIA COMO SOLUÇÃO

O conceito de capacidade estatal passou por um processo de transformação ao longo da história, alterando a sua configuração teórica a partir de impactos conjunturais que demandaram novas formas de analisar o Estado. Pires e Gomide (2016) consideram haver duas “fases” nos estudos sobre as capacidades estatais. A primeira fase, que se desenvolveu na primeira metade do século XX, é composta por trabalhos que se referiam à capacidade estatal como habilidade para gerir “um determinado território, o que, por sua vez, exige um conjunto de medidas para a proteção da soberania, como administrar um aparato coercitivo, arrecadar tributos e a administrar um sistema de justiça” (PIRES & GOMIDE, 2016, p. 123). Assim, pensava-se a categoria como uma espécie de medida pela qual o Estado conseguia impor a sua vontade sobre todas as demais demandas que o entrecortavam, garantindo a extração de recursos que o manteria enquanto ente soberano e estável. Esta literatura é muito útil quando dedicada a pensar e explicar o processo formativo dos Estados nacionais, mas se revela insuficiente quando o analista pretende estudar o funcionamento de Estados já estabelecidos. Além disso, na esteira dessa discussão surge um importante problema, que é o que mais nos interessa neste artigo, a saber, se ao vincular capacidade estatal ao poder do Estado de impor sua vontade a toda a sociedade (este é, afinal, o traço essencial de sua soberania), não se estaria sugerindo que ditaduras seriam mais eficientes que democracias para a consecução desse fim? Afinal, as democracias, por definição, implicam a abertura de importantes fontes de resistência à vontade do Estado.

A partir destas reflexões - sobre a necessidade de estudar Estados já formados e sobre o papel da democracia na definição da capacidade estatal - é que se identifica uma segunda fase na literatura sobre o conceito. Nos estudos produzidos a partir desse momento, surgem duas inovações importantes. A primeira é pensar o “Estado em ação”, isto é, não a sua formação, mas sua atuação por meio de políticas públicas. A questão aqui é tentar entender como a posse de determinadas capacidades contribuem para produzir políticas públicas eficientes. Nessa dimensão, surgem sempre como fundamentais as tradicionais capacidades técnico-administrativas a que se refere a literatura, em geral, resumidas na presença de uma burocracia tecnicamente competente e estável. A segunda consiste em colocar a democracia no centro da discussão, pensando-a não como empecilho ao bom funcionamento do Estado, mas como complemento importante. Desse ponto de vista, a democracia se constitui, ao mesmo tempo, em fonte de legitimação das decisões estatais e de inovação, podendo contribuir, por meio da participação organizada de grupos

sociais diversos nos processos decisórios, com informações importantes para a produção de boas políticas públicas. Nesse caso, a burocracia estatal poderia fazer bom uso, por assim dizer, da capacidade cognitiva e das categorias e visões de mundo pertencentes aos diversos grupos sociais. Surge então a preocupação de identificar uma capacidade político-relacional complementar, e não antagônica, à tradicional capacidade burocrática.

Desse modo, essa capacidade é, por um lado, “relacional” na medida em que se refere à capacidade do Estado de abarcar diferentes interesses e vozes de atores da sociedade civil de modo a não provocar dissonância entre ambos e, por outro, “política” porque implica a capacidade do Estado lidar com a existência de diferentes interesses dos agentes políticos (congresso, partidos, membros do governo) e conseguir aplicar políticas públicas mesmo quando estas desagradam alguns destes interesses. É perceptível notar então que três elementos aparecem quanto à mensuração da categoria apresentada: 1) a forma como a política pública estudada se relaciona com outros atores políticos; 2) a forma como a política pública estudada se relaciona com atores extraestatais; 3) a forma como essa política está submetida a instâncias de controle e fiscalização (HUERTA, 2008; CINGOLANI, 2013; PIRES e GOMIDE, 2016; SZWAKO e LAVALLE, 2019; BENATTI e BUAINAIN, 2020; BURNES e ADAMS, 2017; MACEDO e FERREIRA, 2020). Assim, de acordo com essa literatura, a oposição entre democracia e capacidade estatal é uma falsa polêmica: a democracia não seria obstáculo, mas instrumento de ampliação e fortalecimento da capacidade estatal.

Como essa discussão tem sido aplicada quando o assunto em questão é a política econômica? Até onde nos é dado saber, na grande maioria dos casos o problema da capacidade estatal é discutido tendo em vista o problema do desenvolvimento econômico. Foi em função dessa preocupação que o próprio conceito de Estado Desenvolvimentista foi formulado. Este conceito conjuga, aliás, as duas dimensões vistas até aqui. Para que um Estado dessa natureza exista é preciso que ele conte tanto com uma burocracia altamente competente, estável e autônoma, como com canais de participação de setores estratégicos da economia, sobretudo o capital. A síntese dessa conjugação pode ser encontrada em conceitos como “autonomia inserida” (EVANS, 1995); “Estado capitalista coeso” (KOHLI, 2007); “interdependência governada” (WEISS; HOBSON, 1995), “Estados mediados” e “Estados não mediados” (WALDNER, 1999) ou “Estado relacional” (OKIMOTO, 1989). Isso parece estar de acordo com a observação de Aguiar e Lima (2019), para quem os trabalhos que se dedicam a pensar a capacidade estatal no campo econômico lidam especificamente com temas como “desenvolvimento”, “desenvolvimento industrial” e “internacionalização econômica”. No entanto, quando saímos desse campo mais geral do desenvolvimento econômico para o campo restrito da política monetária, temos uma ausência praticamente absoluta de estudos que tenham a capacidade estatal como seu fio condutor, sobretudo na versão contemporânea que inclui a democracia e a participação de grupos de interesse como componente positivo do mesmo. Sendo este exatamente o nosso objeto de estudo, acreditamos que o

presente artigo pode ser uma importante contribuição ao desenvolvimento do conceito de capacidade estatal.

EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS COMPOSIÇÕES DO CMN

Da ditadura ao fim do governo Collor (dez 1964 – out 1992)

O Conselho Monetário Nacional foi fundado em 31 de dezembro de 1964, através da Lei nº 4.595. A mesma lei foi responsável pela extinção da Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc) e pela criação da instituição que a substituiria, o Banco Central do Brasil (LOURENÇO NETO, 2010). Quando esse processo se deu, a inflação no início da ditadura militar já beirava aos 100% anuais. Havia um acordo entre militares e setores da burguesia que combater a inflação deveria ser tarefa central do novo governo. A principal dificuldade para a realização desse objetivo residia em manter a capacidade da elite econômica de obter lucro sem mais dependerem da inflação. Como esta favorecia investimentos de depósito em curto prazo, ocorria uma expansão desordenada de agências (essenciais para depósitos em tempos de sistema financeiro analógico). Essa demanda chegou a gerar um mercado paralelo de depósitos, as chamadas “financeiras”. Em resumo, “banqueiros e empresários teriam, na verdade, de repensar seus esquemas de negócios, habituados que estavam ao uso de subsídios e mecanismos de financiamento favorecidos e favorecedores da inflação” (WERNECK VIANNA, 1987, p.92).

O Conselho foi formalmente criado em 26 de março de 1965 e havia uma forte intenção de transformá-lo em uma agência insulada e autônoma, não contaminada por interesses políticos. As figuras centrais na política econômica do governo não queriam que aquela fosse a arena gestora da economia brasileira e sim o espaço de discussão sobre a política monetária (WERNECK VIANNA, 1987). Não foi o que ocorreu. O desenho institucional da política monetária teve grande participação no processo de concentração de poderes na política econômica brasileira. “Com o pretexto de exigências técnicas, reforçava-se cada vez mais a presença do Poder Executivo dentro do CMN, sepultando definitivamente qualquer tentativa de independência em relação ao governo” (CALMON; SILVA, 2006, p. 9). Os autores ainda reforçam que a simples participação no CMN significava submeter-se ao controle do Ministério da Fazenda e, por consequência, do governo.

Esse processo se intensifica com a chegada de Costa e Silva ao poder, em 1967. Há aumento no número de membros nomeados para o Conselho, e, com o decreto nº 62796 de 1968, que torna mais incisivo o papel do CMN, submetendo as políticas do próprio setor público às normativas do mesmo. De acordo com Calmon e Silva (2006), o novo modelo de organização da política econômica concentrava uma enorme cadeia de agências, inclusive um nível intermediário entre o CMN e as agências executivas (bancos públicos e superintendências). Esses espaços de “segundo nível” de poder decisório eram agências interministeriais, o que acabava por reduzir a capacidade dos ministérios de elaborarem autonomamente suas pró-

prias políticas. O Conselho torna-se então uma agência de coordenação de todas as instâncias da economia brasileira. A posição de Delfim Netto, então ministro da Fazenda, estava consolidada a ponto de ser inquestionável. Werneck Vianna (1987) chega a chamar Delfim de “Primeiro-Ministro”. Um novo decreto, nº 65769/69, amplia ainda mais os membros no CMN, o que faz com que o Conselho tenha mais poder sobre a política econômica como um todo. Também se amplia a capacidade do CMN de intervir nas instituições públicas, cujos dirigentes passam a ter que se reunir mensalmente com o MF e com o BC para prestar contas.

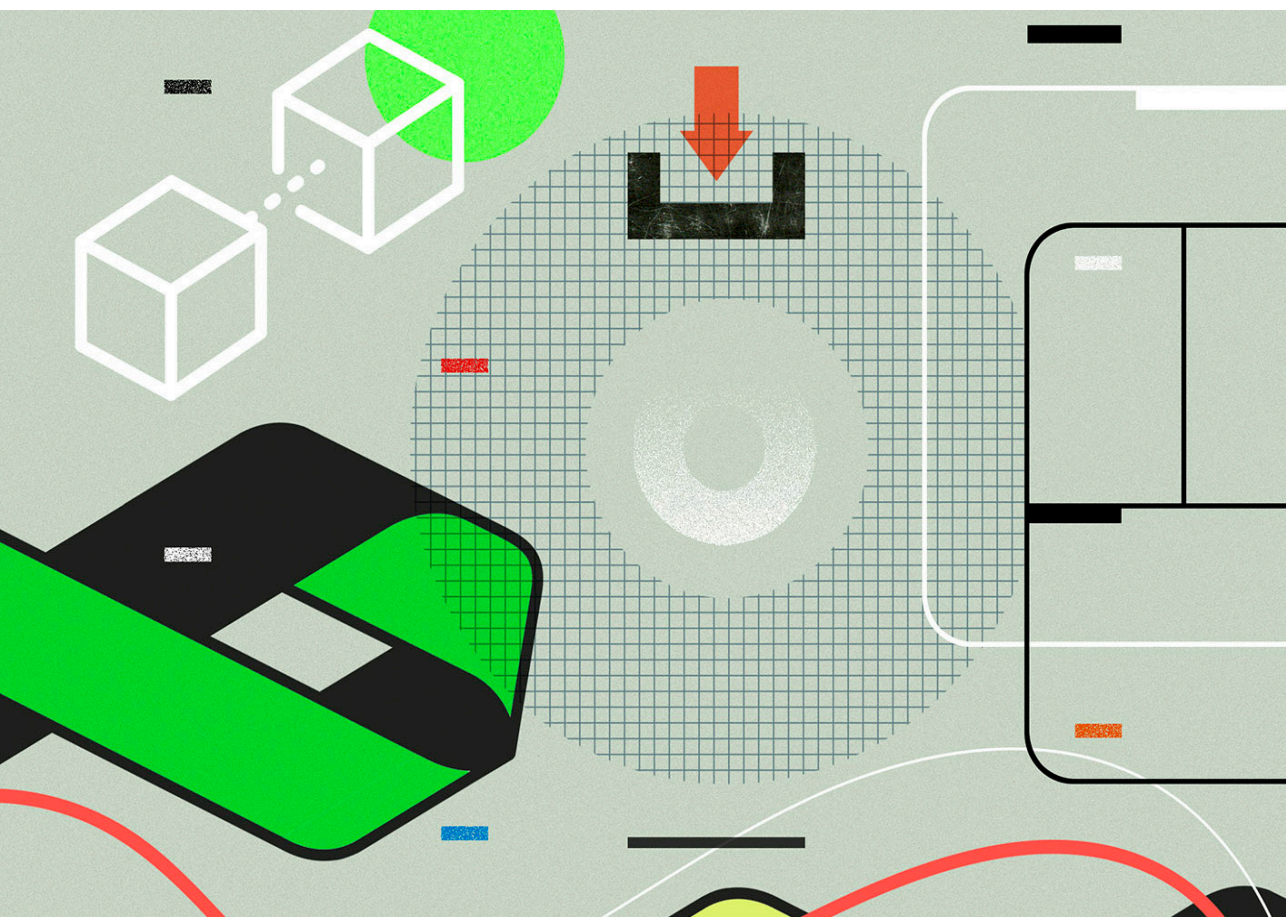
A partir do ano de 1970, já na administração de Médici, há uma preocupação com políticas de redistribuição social, o que resulta em maior importância dadas às instituições como Banco Nacional de Habitação e Caixa Econômica Federal. Segundo Werneck Vianna (1987), isso tem por consequência o Decreto nº 71097/72, que coloca estes órgãos sob comando do CMN. A constante ampliação do Conselho, segundo a autora, forma um verniz participativo, em que diferentes agências debatem sobre os mais diversos temas da política econômica (no sentido *lato*, que abarca desde a política monetária até decisões quanto às exportações de *commodities* agrícolas).

Quando Geisel chega ao poder, em março de 1974, é criado o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), através da Lei nº 6045, dando o poder de coordenação a essa instância e reduzindo o papel do CMN. O CDE tinha por função “assessorar o Presidente da República na formulação da política econômica, e, em especial, na coordenação das atividades dos ministérios envolvidos, conforme orientação definida no Plano Nacional de Desenvolvimento” (WERNECK VIANNA, 1987, p.141). Quem ocupava a presidência da agência era o próprio Presidente, incluindo em sua composição os ministros da Fazenda, da Indústria e Comércio, da Agricultura e do Interior, além do Ministro-chefe da Secretaria de Planejamento (SEPLAN). Essa transferência de funções ampliou o caráter concentrador da política econômica em torno do Palácio do Planalto: “O comando da política econômica, antes conferido a um ministro de Estado e exercido em reuniões de um colegiado sem direta vinculação com a Presidência, passava agora ao próprio Presidente da República” (WERNECK VIANNA, 1987, p.142).

De acordo com Codato (1997), este processo é fruto direto de um balanço existente sobre as insuficiências do modelo anterior. Desde 1972, as associações bancárias já reclamavam da forma como o CMN centralizava suas prerrogativas, crítica acompanhada por outros setores da burguesia. O próprio Mário Henrique Simonsen, que assumiria o Ministério da Fazenda, mostrou-se crítico da chamada “politização do CMN” iniciada a partir da gestão de Delfim Netto sobre a pasta. Assim, a criação do CDE não expressava uma mera transferência de poder de uma agência a outra, mas um redesenho na compreensão da gestão econômica. Isto culminou em decretos que, em parte, reduziram o processo de constante ampliação de membros do CMN (nº 6045/74 e nº 6385/76). Como explicitam Calmon e Silva (2006), o CDE passou a assumir as funções que, na prática, eram conduzidas informalmente pelo CMN. Assim, a campanha por menos centralização na política

econômica por parte dos empresários culminou em mais centralização por parte do governo.

No governo Figueiredo, a partir de 1979, novas pressões do setor privado levaram a alterações na composição do Conselho. Codato (1997) narra que, em 1978, José Moraes de Abreu (então diretor-geral do Itaú e ex-membro do CMN) sugeriu a criação de um novo conselho econômico para regular as operações econômico-financeiras, inteiramente separado do Banco Central, que ficaria restrito à gestão da política monetária. No mesmo ano, Roberto Konder Bornhauser, presidente da Febraban, elaborou uma proposta em que se elencava a possibilidade de se reduzir a representação burocrática no CMN de sete para cinco membros, ampliando o número de representantes privados em dez. Assim, o CMN seria mais receptivo às demandas privadas. Estas proposições levaram a uma mudança no Conselho, através do Decreto nº 83323, de 11 de abril de 1979. O Decreto incluiu novamente os Ministros da Agricultura e do Interior na agência, além dos presidentes da Caixa Econômica Federal, do Instituto de Resseguros do Brasil (IRB), do Banco do Brasil e do diretor da Carteira de Comércio Exterior (Cacex). Os diretores do Banco Central mantiveram o número de cinco membros, sem direito a voto, e a representação privada subiu de três para cinco. Outra significativa mudança foi a transferência da presidência do Conselho para a Secretaria da Fazenda.



Essas mudanças duraram pouco. O Decreto nº 83855/1979 devolveu a presidência à Fazenda. O Decreto nº 85776/1981 acrescentou ao Conselho os presidentes do Banco da Amazônia (Basa), do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e incluiu mais um diretor do Banco Central e mais um representante privado. Este mesmo decreto ainda produziu uma instituição que marcaria profundamente o desenvolvimento desta agência: as deliberações *ad referendum*. Esse mecanismo basicamente consiste no fato de que o presidente do Conselho (no caso, o Ministro da Fazenda) possui a liberdade para tomar decisões de maneira antecipada às reuniões do Conselho. Ou seja, as decisões poderiam ser executadas de maneira anterior a sua aprovação. Silva (2013) aponta que este mecanismo tornou o Conselho apenas uma instância “formal” de participação. Essas características, segundo o mesmo autor, mantiveram-se no processo de redemocratização. Como podemos observar em Banco Central (2020), durante o governo Sarney, em seu primeiro mês de gestão, foi emitido o Decreto nº 91185/85, que ampliou para dez o número de membros nomeados pela presidência e incluiu os ministros do Desenvolvimento e do Meio Ambiente no Conselho. Os decretos nº 93490/86 e nº 94303/87 acresceram, respectivamente, o Ministro do Trabalho e um representante das entidades sindicais entre os cargos nomeados. O CMN inflava-se em duas dimensões: no número de ministros de Estado e no número de representantes da sociedade civil. Assim, o governo Sarney representou uma maximização da tendência notada no governo Figueiredo de agência inflada e com pouca capacidade de coordenação de ações.

O governo Collor iniciou-se com uma robusta reforma ministerial, o que representou uma redução na quantidade de membros ocupantes do Conselho. O Decreto nº 99207/90, no primeiro mês do mandato retirou os Ministros do Interior, da Indústria e Comércio, do Desenvolvimento Urbano, e os presidentes do Banco da Amazônia, do Banco do Nordeste, do Instituto de Resseguros e o diretor da Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil, além de reduzir para seis os membros nomeados. Entretanto, uma segunda legislação (MP nº 188/90) em maio daquele mesmo ano acrescentaria o presidente do Banco do Nordeste. Reduzido em relação ao governo anterior, o Conselho não conseguia dar voz efetiva às diferentes demandas ali presentes, seja pela força do mecanismo *ad referendum* em concentrar poderes no Ministro da Fazenda, seja pela ampla desorganização da política econômica.

O CMN após o Real (novembro 1992 a dezembro de 2018)

O *impeachment* de Fernando Collor e a ascensão de seu vice, Itamar Franco, no final de 1992 representou, ao menos no início, uma redução na possibilidade de garantir autonomia técnica à política monetária. Raposo (2011) narra que o novo presidente gostaria de deixar o Banco Central perto da arena política, para ser observado e, quando necessário, controlado. Em seu primeiro semestre de mandato, foi alterada a legislação para que o Conselho Monetário Nacional agregasse ainda mais participantes (de 24 para 27, através do Projeto de Lei nº 8646/93). Mas esse processo não seria duradouro. As passagens, em sequência, de Gustavo

Krause, Paulo Roberto Haddad e Eliseu Rezende no Ministério da Fazenda não foram eficientes em combater a inflação. Em agosto de 1993, o então ministro das Relações Exteriores, o senador eleito por São Paulo, Fernando Henrique Cardoso, assumiria a pasta.

A história de como se dá o processo que culminou na elaboração e efetivação do Plano Real é amplamente conhecida pela historiografia econômica, não cabendo aqui detalhá-la. Entretanto, há uma mudança de posicionamento do papel desempenhado pelos economistas nos planos anti-inflacionários que é digna de nota. Na experiência do Cruzado, estes eram subordinados aos agentes políticos, agiam como conselheiros ou aplicadores técnicos. No Plano Real, adquiriram autonomia e legitimidade para tornarem-se formuladores de políticas públicas e, em certa maneira, redesenhar aspectos do Estado brasileiro (Pio, 2001). O Conselho Monetário Nacional foi incluído nesta equação. Calmon e Silva (2006) ao realizar este retrospecto, observam que os ditames estabelecidos no processo constituinte de 1988 impediam algumas das mudanças desejadas pela equipe econômica. Um dos empecilhos mais tenazes seria o art.192 da Carta Magna, que regulava o sistema financeiro nacional. O artigo limitava poderes do Banco Central, impedindo assim a concessão de sua plena autonomia. Sobre o processo de confecção deste artigo, dizem os autores:

A equipe formuladora do Real percebeu que a paralisia imposta pelo art.192 seria um forte obstáculo legal para modificações nas instituições responsáveis pela moeda. Nesse sentido, uma observação merece ser feita acerca desse dispositivo constitucional. Na Assembléia Constituinte, a redação do art. 192 incorporou vários dispositivos de forma a acomodar interesses diversos, o que tirou a unidade dos temas ligados a esse artigo. Assim, para ser regulamentado, um forte obstáculo foi a exigência de que a regulamentação fosse contemplada integralmente em uma única lei complementar, abordando, assim, uma grande quantidade de temas sobre os quais o consenso não existia (CALMON; SILVA, 2006, p. 15-16).

Para além do impedimento quanto à autonomia do BC, havia também a impossibilidade de se extinguir o inchado CMN. Segundo Raposo (2011), o empecilho seria o próprio presidente, que não era simpático à ideia de reduzir a capacidade de intervenção da Presidência no Conselho. A partir desta negociação, criou-se o modelo de trinca que perduraria pelas próximas três décadas. Implementado através da Medida Provisória nº 542/94 (que na época ficaria conhecida como a “MP do Real”, por ser, oficialmente, o marco zero do plano, através do começo da vigência da nova moeda), o novo desenho do CMN era agora formado pelos titulares da pasta da Fazenda, do Planejamento e pelo presidente do Banco Central. Nesse novo formato, a Fazenda era mantida com a presidência do Conselho. Assim, se era ampliada a autonomia do Banco Central para executar política monetária nesse novo formato, era também garantida a presença e o controle do poder executivo sobre o conselho, através do Ministério da Fazenda.

Essas mudanças representaram uma alteração no caráter do Conselho, pois ele deixava de ser “um órgão representativo que buscava a formação de um consenso entre membros da burocracia e representantes da sociedade civil e se transformou em um organismo exclusivamente burocrático” (LOURENÇO NETO, 2010). Uma característica do formato de triunvirato, de acordo com Silva (2013), é a de concentrar as expectativas dos conflitos e consensos nas interações entre os três agentes, reduzindo as mediações que tornavam opacas as relações entre os conselheiros. O caráter estratégico suplantaria o caráter de conselho “enquanto houvesse afinidade entre os membros” (SILVA, 2013, p.19). Outro elemento, trazida por Calmon e Silva (2006), é que, apesar de facilitar a “autonomia informal” do Banco Central, a própria existência do CMN sob este formato tornava-se fator impeditivo para a concessão de autonomia plena, já que o Conselho se tornava um espaço de concentração das tensões existentes entre os interesses e as diferenças de leitura macroeconômica do governo e do corpo técnico do Banco Central.

Com a MP nº 542/94, o Conselho Monetário Nacional alcançava a mudança de composição que justifica o recorte deste estudo. Na tabela presente no Anexo 1, buscamos apresentar a evolução histórica das composições do CMN a partir das diferentes mudanças na legislação, desde a fundação do Conselho, em dezembro de 1964. Assim, o Sistema Financeiro Nacional estabelecido após o Plano Real pode ser definido segundo a seguinte estrutura:

Tabela 1: Estrutura do Sistema Financeiro Nacional após o Plano Real

Categoria	Função Desempenhada	Órgãos ou Agências
Órgãos Normativos	Definem as regras do funcionamento do Sistema	Conselho Monetário Nacional (CMN), Conselho Nacional dos Seguros Privados (CNSP), Conselho Nacional de Previdência Complementar (CNPc)
Órgãos Supervisores	Agem para que as regras do sistema sejam cumpridas, podendo, inclusive, executar sanções para tal	Banco Central do Brasil (BCB), Comissão de Valores Mobiliários (CVM), Superintendência de Seguros Privados (Susep), Superintendência Nacional de Seguro Complementar (Previc)
Órgãos Operadores	Funcionam como intermediários do Sistema, prestando serviço a pessoas físicas e jurídicas	Bancos públicos e privados, bolsas de valores, corretoras de seguros, cooperativas de crédito, casas de câmbio, sociedades de crédito, administradoras de capitalização e etc.

Fonte: BANCO CENTRAL (2020)

Especificamente sobre o CMN, para além da composição de trinca formada pelo Ministro da Fazenda, o do Planejamento e o presidente do Banco Central, as legislações que encaminharam a criação do Real também estabeleceram a periodicidade mensal das reuniões (podendo haver reuniões extraordinárias) e duas prerrogativas exclusivas do Ministro da Fazenda: a de convidar membros externos de maneira consultiva a participar de reuniões específicas (sem poder de voto) e a de tomar decisões previamente à reunião do Conselho, que teria o papel de cancelá-las

posteriormente. Ou seja, uma manutenção do mecanismo *ad referendum* estabelecido durante o governo Costa e Silva (BRASIL, 1995).

O modelo de trinca não sofre novas alterações quanto a sua composição durante o recorte aqui escolhido. Entretanto, houve mudanças no que se refere a vários aspectos que tangem à ação direta do CMN. Logo ao fim do primeiro mandato de FHC houve a criação do Comitê de Política Monetária, o COPOM, formado pelo presidente do BC e por todos os seus diretores, que se reúnem a cada 45 dias para definir as taxas de juros² (Carvalho, 2002). Esse processo garantiu mais previsibilidade aos mercados quanto às alterações nos juros.

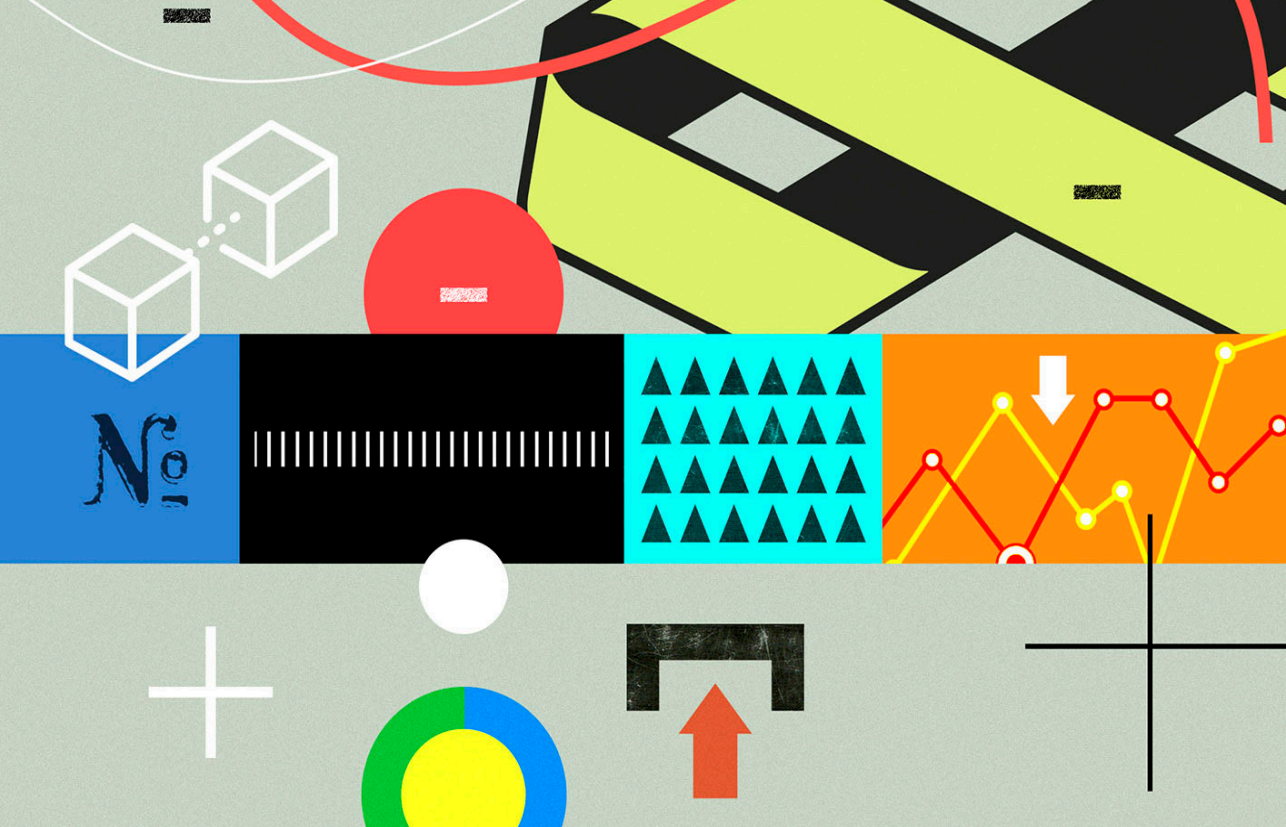
Outra mudança importante, ocorrida no ano de 1999, foi o abandono do modelo de “programação monetária” e o estabelecimento do regime de metas da inflação, que operacionaliza de maneira definitiva a forma como o Banco Central se subordina ao Conselho Monetário Nacional em sua atuação prática. Como demonstram Arestis, Paula e Ferrari-Filho (2009), a partir deste novo modelo, o Conselho Monetário Nacional definiria uma meta de inflação, que deveria ser perseguida pelo Banco Central, que regulava as taxas de juro (através do COPOM) e a emissão de moeda. Com este modelo, a autoridade monetária ganhava mais flexibilidade (e autonomia) para implementar política anti-inflacionária.

Também é digna de nota a concessão do *status* de ministro de Estado ao presidente do Banco Central, através da MP nº207/2004, já no governo Lula da Silva. Essa concessão foi motivada por acusações que Henrique Meirelles estava sofrendo, mas já tinha sido discutida antes, no próprio ato de indicação de Meirelles. Com o Foro Privilegiado, o mandato do presidente do BC ficaria muito mais seguro frente às diversas acusações das quais ele estava exposto, evitando a instabilidade no cargo provocada por escândalos de vazamento de informações privilegiadas que ocorreram, por exemplo, no governo FHC (MEIRELLES, 2004)³. Silva (2013) acresce esta mudança no *status* dos que ocupam a presidência do BC como um dos elementos fragmentadores da política econômica. Com esta mudança, o presidente do BC deixa de ser um subordinado do Ministro da Fazenda e torna-se um ator independente, transformando o CMN em um Conselho agora formado por três entes de igual peso, ao menos parcialmente⁴. Calmon e Silva (2006) descreve a situação

2 Na época, as taxas definidas eram a TBC e a TBAN. Depois, em 1997, é criada a Selic, uma única taxa que regulava os juros em títulos federais e que serviria de base para todas as outras taxas de juros na economia.

3 Posteriormente, a aprovação da medida pelo Congresso (a convertendo na Lei nº 11036/2004 passou por diversas polêmicas, incluindo, novamente, a própria base do partido do governo e acusações da oposição de que a medida seria uma espécie de “declaração de culpa” por parte do governo. A própria indicação de Meirelles, ex-presidente do *BostonFleet Financial* e deputado eleito pelo PSDB foi cercada de polêmicas com o próprio Partido dos Trabalhadores (PT), o partido do governo (ZANINI, 2002).

4 “Parcialmente” pois, vale lembrar, a presidência do Conselho segue com a Fazenda. Além disso, é mantido o mecanismo *ad referendum* que efetiva as decisões do Ministro da Fazenda antes de elas passarem pelo CMN.



como paradigmática para a transformação do CMN em uma instância colegiada, em que as decisões exigiriam necessariamente mais diálogo para a formação de consensos entre os pares.

A RELAÇÃO ENTRE A CAPACIDADE POLÍTICO-RELACIONAL DO CMN E A INFLAÇÃO

No primeiro item desse artigo, mencionamos que os estudos sobre capacidade político-relacional focalizados na política econômica tendem a tratar preferencialmente da política industrial. Para o caso da política monetária, a forma como optamos por realizar esta mensuração foi a de estabelecer graus de capacidade político-relacional conforme o número de membros do Conselho, tomando o cuidado para que fossem consideradas gradações diferentes quanto à eficácia da participação (ter ou não direito a voto) e quanto à origem do participante (intra-estatal ou extraestatal). Esta mensuração não abarca todas as dimensões do conceito trazidas pela literatura sobre capacidade político-relacional, por não incluir, por exemplo, as instâncias de controle e fiscalização. Acreditamos, porém, que isto não compromete nossa análise, pois a participação de atores não estatais é inequivocamente a dimensão mais importante do conceito em questão e o nosso objetivo teórico fundamental é pensá-la a partir de uma dimensão setorial do Estado raramente abordada por esse conceito. Mais especificamente, o nosso objetivo teórico é o seguinte: se o conceito de capacidade político-relacional (assim como

sua matriz original, o conceito de capacidade estatal) é de aplicação setorial, não cabendo falar de uma capacidade do Estado como um todo, é fundamental testar sua validade para as mais diversas áreas de atuação do Estado, sendo a política monetária, pela sua importância quanto ao impacto produzido na economia e na vida dos cidadãos comuns, um terreno especialmente importante. Enfim, teria o conceito de capacidade político-relacional o mesmo rendimento analítico quando aplicado a essa área específica de atuação do Estado que é a política monetária?

O primeiro passo para a apreciação empírica deste trabalho foi definir um indicador de capacidade político-relacional do Conselho Monetário Nacional. Encontramos alguns exemplos na literatura que mensuram empiricamente o efeito da Capacidade Político-Relacional nas políticas públicas. O estudo de Pires e Gomide (2016) usou três critérios para este índice: as interações entre atores burocráticos e políticos; a existência de mecanismos de participação social e a presença de fiscalização e agências de controle. Já o trabalho de Huerta (2008) avalia outras três características, a saber: avaliar quem participa e como; as formas de negociação entre os atores e o quanto os agentes aceitam a distribuição de poder. O trabalho de Macedo e Ferreira (2020), ao analisar o Programa Mais Médicos, levanta evidências da importância das negociações políticas a nível nacional e local para a consolidação do Programa, através de entrevistas com atores-chave desta política pública. Entrevistas também foram o método utilizado no artigo de Benatti e Buainain (2020), que avalia a força da capacidade político-relacional na efetivação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Burnes e Adams (2017) analisaram a capacidade institucional da política de gestão de recursos hídricos no México através da forma como agências, governantes locais, governantes nacionais e sindicatos conseguem atuar em conjunto, mensurando canais de coordenação e comunicação e projetos de ação formulados a partir de consenso. Portanto, como dissemos, participação e negociação são componentes incontornáveis do conceito.

Como mencionamos anteriormente, a natureza de nosso objeto, uma política pública diacrônica com grande heterogeneidade em seus mecanismos de execução, torna muito difícil de mensurar aspectos de fiscalização e controle, ou mesmo detalhes mais apurados da interação entre os agentes. Entrevistas também se tornam muito difíceis de obter em função do receio da exposição pública por parte de muitos destes agentes quanto pelo fato de o nosso recorte temporal extenso contar com um número elevado de conselheiros já falecidos. Ainda assim, é possível medir a amplitude de participação no CMN e a qualidade formal na capacidade de intervenção desses agentes. Como dissemos, a participação por si só pode não ser o único indicador de capacidade político-relacional, mas é dos mais relevantes, estando presentes em todos os artigos citados anteriormente que pretendem mensurar esta capacidade. No nosso caso, medimos a participação no CMN lançando mão de dois critérios combinados: ter ou não poder de voto a ser ou não oriundo da sociedade civil. Isso nos permitiu instituir uma gradação medida pela composição dos membros que obtiveram cadeira no Conselho. A partir desta consideração, chegamos ao seguinte índice:

Tabela 2 – Pontuação atribuída a cada conselheiro conforme o grau de Capacidade Político-Relacional

Categoria de Conselheiro	Grau de Capacidade Político-Relacional
Diretores do Banco Central sem direito a voto	1
Ministros de Estado, presidentes de bancos públicos e representantes de autarquias	2
Representantes nomeados	3

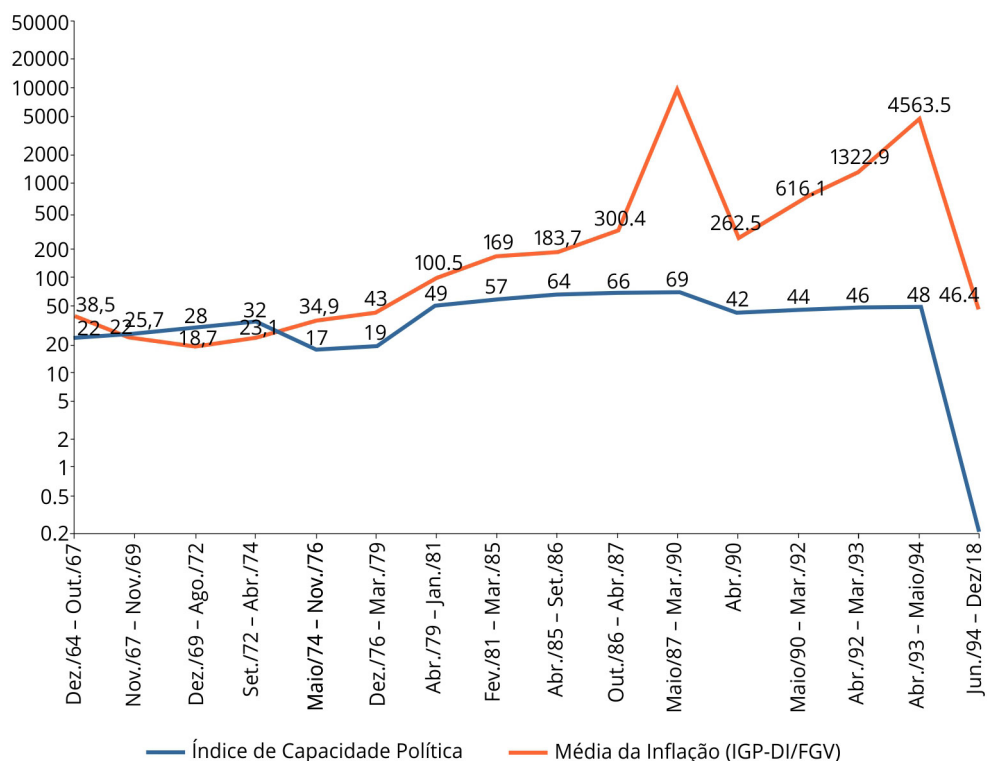
Fonte: Elaborado pelo autor.

Os diretores do Banco Central sem direito a voto obtiveram a menor pontuação no índice. A partir daí, diferenciamos os membros com votos em duas categorias: os oriundos do Estado (ministros, presidentes de bancos públicos e representantes de autarquias), pontuando 2, e os membros externos ao governo, que incluem nomes indicados pela presidência da República com “amplo conhecimento econômico” (no geral, empresários), até lideranças sindicais, que pontuam 3. Optou-se por esta diferenciação pois, a partir da literatura analisada, observamos que a categoria “Capacidade Político-Relacional” privilegia o diálogo com amplos setores da sociedade, que ultrapassem o próprio governo, em sua capacidade de gerar inovação em determinada política pública.

A partir disso, multiplicamos este índice com os dados apresentados na Tabela 1. Foram desconsiderados para este cálculo, a presença do ministro da Fazenda, do ministro do Planejamento e do presidente do Banco Central. A razão para isto é o fato destes três estarem presentes na imensa maioria das composições e representarem, como demonstra Silva (2013), o “núcleo duro” do CMN. Assim, o objetivo aqui seria calcular um grau de Capacidade Político-Relacional que ultrapassasse estes três agentes.

Calculamos também a média dos acumulados mensais de inflação no período em que as composições ficaram vigentes. Para tanto, fizemos uso do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP – DI), medido pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). A razão para a escolha deste indicador em detrimento dos demais é o fato de que o mesmo possui medições datadas do ano de 1944, de maneira contínua e ininterrupta. Isso abarcaria o nosso recorte analítico temporal. No Gráfico 1, expressamos as interações entre estas duas variáveis. Escolhemos a escala logarítmica para a representação, devido à grande diferença entre grandezas provocadas pelos números da hiperinflação dos anos 80 e 90.

Gráfico 1 – Evolução no grau de Capacidade Político-Relacional por composição do CMN em relação à média da inflação (IGP-DI/FGV)



Fonte: Banco Central (2020) e IPEADATA (2020)

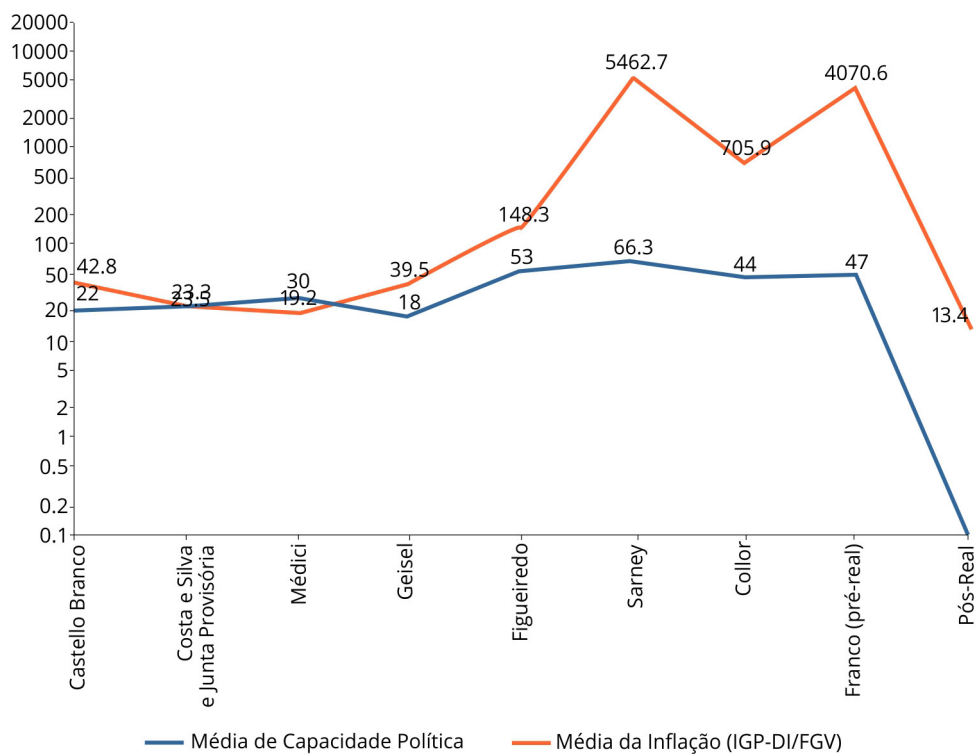
Como afirma a hipótese deste texto, é possível visualizar graficamente que não há convergência entre o crescimento da Capacidade Político-Relacional e a redução na média da inflação produzida durante um determinado desenho institucional do Conselho. Para evitar possíveis distorções provocadas pela dimensão temporal dos desenhos (alguns duraram um período muito curto de tempo, o que culmina em médias de inflação muito pouco representativas), também investimos em um redesenho dos dados, pensando a partir das gestões presidenciais da República que administraram o país durante o período abarcado pelo estudo.

Para realizar este recorte, calculamos a média do acumulado mensal de inflação durante as gestões. Promovemos três exceções, funcionais ao nosso recorte: 1) consideramos o governo Castello Branco a partir de dezembro de 1964, mês do decreto que institui a criação do CMN, e não a partir de março deste ano, quando o mesmo assumiu a presidência; 2) a administração de Costa e Silva foi somada ao interregno em que uma Junta Militar assumiu a presidência devido à crise sucessória que se deu após o adoecimento de Costa e Silva; 3) recortamos o governo Itamar Franco em duas partes, uma em sua gestão anterior à legislação que estabeleceu o Plano Real (e que instituiu o modelo de trincas no CMN) e outra se somou a todas as

outras gestões posteriores ao Plano Real, em um recorte que vai de junho de 1994 até dezembro de 2018, homogeneizadas aqui por conservarem o mesmo desenho de composição no Conselho Monetário Nacional.

Calculamos também uma média das capacidades político-relacionais dentro de uma mesma gestão, já que diferentes composições ocorreram em um mesmo governo. Os governos Collor e Sarney passaram por três composições diferentes, por exemplo. Novamente, a exceção é o governo Itamar Franco, em que a composição posterior ao Real foi destacada de seu recorte e incluída na composição pós-real. Os resultados dessa medição podem ser observados na tabela abaixo.

Gráfico 2 – Médias de inflação (IGP-DI/FGV) e de Capacidade Político-Relacional por governo (1964-2018)

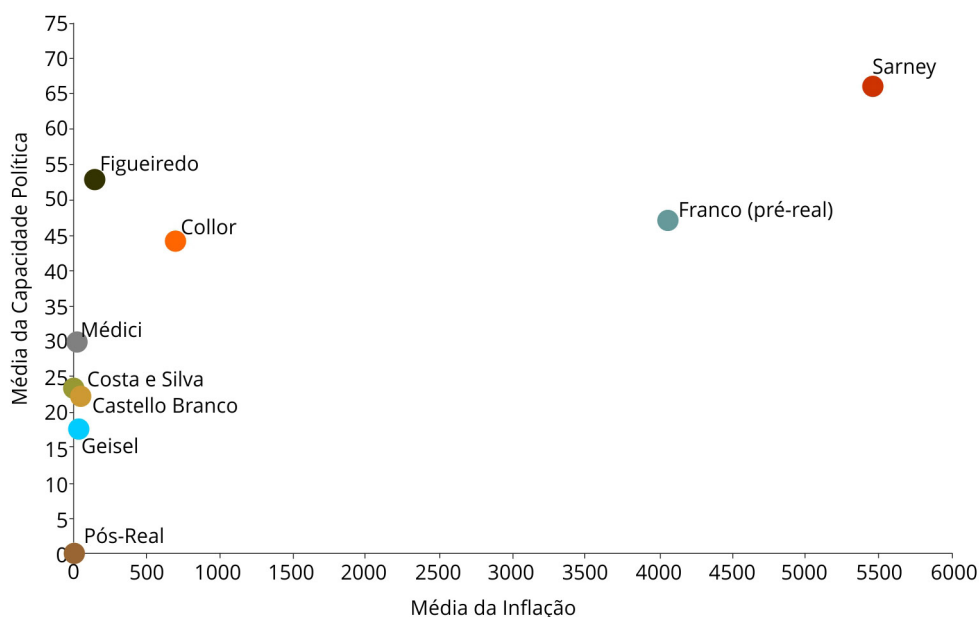


Fonte: IPEADATA (2020) e Banco Central (2020)

Assim, é possível visualizar que existe discrepância entre o que a teoria apresenta e o desenvolvimento histórico do Conselho Monetário Nacional. Nenhum dos governos abaixo da média histórica da inflação (Collor, Figueiredo, Geisel, Costa e Silva, Médici, Castello Branco, Pós-real) está acima da média da capacidade político-relacional. Além disso, o governo com maior média histórica de inflação (Sarney) é o que possuiu a maior média de capacidade-política relacional. O outro governo que ficou acima da média da inflação, o governo Itamar pré-Real, também ficou acima da média da capacidade, sendo a terceira mais alta. É impor-

tante frisar também que os elevados índices de inflação geram certa distorção na média histórica: os governos Figueiredo e Collor, abaixo da média, foram altamente inflacionários (148,39% e 705,93% de média respectivamente) e também ficaram acima da média da capacidade político-relacional. Estas relações podem ser melhor representadas no gráfico abaixo:

Gráfico 3 – Distribuição das médias de inflação (IGP-DI/FGV) e de Capacidade Político-Relacional por governo (1964-2018)



Fonte: IPEADATA (2020) e Banco Central (2020)

Quando fazemos um teste de correlação linear, no método de Pearson, evidenciamos que não existe de fato a relação entre um maior índice de capacidade político-relacional e menores médias na inflação. O teste de Pearson busca crescimentos ou decrescimentos associados, em uma escala de 0 até 1. Se o crescimento na capacidade político-relacional estivesse associado a uma redução na inflação, os índices de Pearson deveriam ser baixos. No primeiro teste, expresso no Gráfico 2, chegamos a um índice de Pearson de 0,46. Quando rodamos o teste relativo ao Gráfico 3, que reparte a escala pelas médias dos governos, chegamos a um índice ainda maior, de 0,7. Com este teste, não podemos inferir que a capacidade político-relacional é causadora da inflação; mas também não podemos inferir o contrário, que esta capacidade foi necessária para se combater a inflação.

A partir destes dados, é possível apontar que não há associação entre maior eficiência no Conselho Monetário Nacional no que tange ao combate à inflação e maior diálogo entre o Conselho e demais setores do governo e da sociedade. Ao contrário: o processo de ampliação da composição do CMN, inserindo uma maior multiplicidade de atores e vozes, por vezes dissonantes, por vezes complementares,

esteve associado aos períodos em que a inflação atingiu o seu pico máximo. Não é possível, com isso, afirmar por estes dados que um maior número de membros no Conselho provoca inflação, mas é possível concluir que o crescimento neste número não agiu como antídoto às galopantes altas nos preços.

CONCLUSÃO

Com este estudo, concluímos que não houve, na história institucional do Conselho Monetário Nacional, associação entre a ampliação da Capacidade Político-Relacional e a maior eficiência no combate à inflação. A partir de uma combinação entre os dados apresentados e a revisão histórico-teórica sobre o CMN, é notório que houve um aumento na autonomia da política monetária frente a diversos interesses sociais, aumento esse projetado, de maneira intencional, pelos agentes que promoveram o Plano Real, medida econômica que foi mais eficiente no combate à inflação. É importante aqui frisar que este estudo não pretende estabelecer uma relação de causalidade entre a eficiência em reduzir a inflação e a redução na capacidade político-relacional. Reforçamos isso pelo fato de que outros fatores influenciam diretamente nas taxas de inflação, e mesmo na capacidade de a autoridade monetária intervir nesta. Do ponto de vista teórico essas conclusões significam que a capacidade político-relacional deve ser pensada à luz da arena decisória específica, da política pública analisada. Isso é convergente com um enunciado basilar ao próprio conceito de capacidade estatal, o de que o Estado não é monolítico e de que as capacidades irão operar de maneira diferente em diferentes demandas.

Um caminho de interpretação importante para os dados aqui apresentados é o de que o “consenso” em torno da estabilização monetária por parte da sociedade civil legitimou a adoção de medidas necessárias à realização deste fim, mesmo que por um grupo de decisores muito restrito. Se isso é verdade, não se trata apenas de capacidade estatal enquanto recurso administrativo ou político-relacional, mas se trata também de legitimidade em torno de determinados objetivos e de um consenso entre os decisores estatais e determinados grupos econômicos estratégicos. Nesse sentido, estudos que levam em consideração o apoio oriundo da sociedade (grupos de interesse, *think tanks*, associações empresariais, sindicatos, universidades etc.) como um componente importante de um “Estado forte” poderiam incorporados à análise (THWAITES-REY, 2007; NORDLINGER, 1987; BLOCK, 1997; SZWAKO e LAVALLE, 2019).

Referências

- ADOLPH, C. *Bankers, bureaucrats, and central bank politics: The myth of neutrality*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- AGUIAR, R. B. de & LIMA, L. L. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. *Bib: revista brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais*. São Paulo, n. 89, pp. 1-28, 2019.
- ARESTIS, P.; PAULA, L. F. de & FERRARI-FILHO, F. A nova política monetária: uma análise do regime de metas de inflação no Brasil. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 18, n. 35, pp. 1-30, 2009.

BANCO CENTRAL. Website do Banco Central. *Composição e segmentos do Sistema Financeiro Nacional*. Disponível em: <https://bit.ly/3gdzi4m>. Acesso em: 08 mai. 2020.

BENATTI, G. S. de S. & BUAINAIN, A. M. Capacidades Estatais e Políticas Públicas: o papel da capacidade político-relacional no desenvolvimento do PRONAF. *Revista Grifos*, v. 30, n. 51, pp. 68-88, 2021.

BLOCK, F. The Ruling Class does not Rule (1997). In: ETZIONI-HALEVY, E. (org.). *Classes and elites in democracy and democratization: a collection of readings*. Nova York, Londres: Garland.

BRASIL. Lei nº 9069 de 29 de junho de 1995. *Lei Ordinária Federal*. Disponível em: <https://bit.ly/3sbnB3l>. Acesso em: 18 mai. 2020.

BURNES, E. L. & ADAMS, A. S. Capacidades institucionales y desempeño de los organismos operadores de agua en Hermosillo, Sonora, y Mexicali, Baja California. *Región y sociedad*, v. 29, n. SPE5, 2017, pp. 37-74.

CALMON, P. d. P. & SILVA, R. S. Matriz institucional e a dimensão temporal do Conselho Monetário Nacional. *Anais do XXX Encontro Anual da ANPOCS*. Caxambu, Minas Gerais, Brasil, 2006.

CARVALHEIRO, N. Política monetária no Brasil pós-Real. *Pesquisa & Debate*, SP, v. 13, n. 1, 2002, pp. 5-29.

CINGOLANI, L. The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures. Maastricht: UNO-MERIT, Working Paper, n. 53, 2009.

CODATO, A. *Sistema estatal e política econômica no Brasil pós-64*. São Paulo: Hucitec/ANPOCS/Ed. da UFPR, 1997.

CODATO, A. N. & CAVALIERI, M. Diretores do Banco Central do Brasil nos governos Cardoso, Lula e Dilma: uma radiografia dos seus backgrounds educacionais. *Newsletter: Observatório de elites políticas e sociais do Brasil*, 1-17, 2015.

EVANS, P. *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*. Princeton, Princeton University Press, 1995.

HUERTA, A. R. Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y cultura*, n. 30, pp. 119-134, 2008.

IBGE. Website do IBGE. *Índice Nacional de Preços ao Consumidor amplo (IPCA) – Série Histórica*, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3HfqZky>. Acesso em: 09 mai. 2020.

IPEADATA. Website do IPEA. *Série histórica do IGP-DI*. Disponível em: <https://bit.ly/3ofrC6k>. Acesso em: 08 mai. 2020.

KOHLI, A. *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in The Global Periphery*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

LOURENCO NETO, S. CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. In: PAULA, C. J. de; LATTMAN-WELTMAN, F (Org.). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro Pós-1930*. Rio de Janeiro: CPDOC-FGV, 2010.

MACEDO, A. d. S. & FERREIRA, M. A. M. Arranjo institucional e a capacidade estatal de implementação do Projeto Mais Médicos Brasil (PMMB). *Revista de Sociologia e Política*, v. 28, n. 76, 2020.

MEIRELLES ganha status de ministro e Foro Privilegiado (2004, 17 de agosto). *Folha de S.Paulo*. Disponível em: <https://bit.ly/3riaQ8l>. Acesso em: 24 mai. 2020.

NORDLINGER, E. . Taking the state seriously. In: WEINER, Myron; HUNTINGTON, S. P. & ALMOND, G. *Understanding political development*. Glenview: Scott Foresman & Company, 1987.

OKIMOTO, Daniel. *Between MITI and the Market. Japanese Industrial Policy for High Technology*. Stanford: Stanford University Press, 1989.

PIO, C. A estabilização heterodoxa no brasil: idéias e redes políticas. *Rev. Bras. Cien. Soc*, v. 16, n. 46, pp. 31-54, 2001.

PIRES, R. & GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 58, pp. 121-143, 2016.

RAPOSO, R. *Banco Central do Brasil: O Leviatã Ibérico*. São Paulo-Rio de Janeiro: Hucitec Editora; Editora PUC Rio, 2011.

SILVA, R. S. Conselho Monetário Nacional como Condicionante da Autonomia do Banco Central. *Agenda Legislativa*, 2013.

THWAITES REY, M. Legitimidade y hegemonía, Distintas dimensiones del dominio consensual. In: THWAITES REY, Mabel. *Estado y marxismo: un siglo y medio de debates*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007.

WALDNER, D. *State Building and Late Development*. Ithaca, Cornell University Press, 1999.

WEISS, L. & HOBSON, J. M *States and Economic Development. A Comparative Historical Analysis*. Cambridge, Polity Press, 1995.

WERNECK VIANNA, M. L. T. *A administração do "milagre": o Conselho Monetário Nacional, 1964-1974*. Petrópolis: Vozes, 1987.

ZANINI, F. Acordo exclui senadora da sabatina e evita racha no PT. Folha de S. Paulo, 18 dez. 2002. Disponível em: <https://bit.ly/3KYT5CR>. Acesso em: 24 mai. 2020.

ANEXO

Mudanças na legislação quanto ao Sistema Financeiro Nacional e seu impacto na composição do CMN

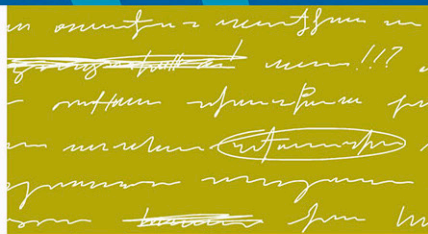
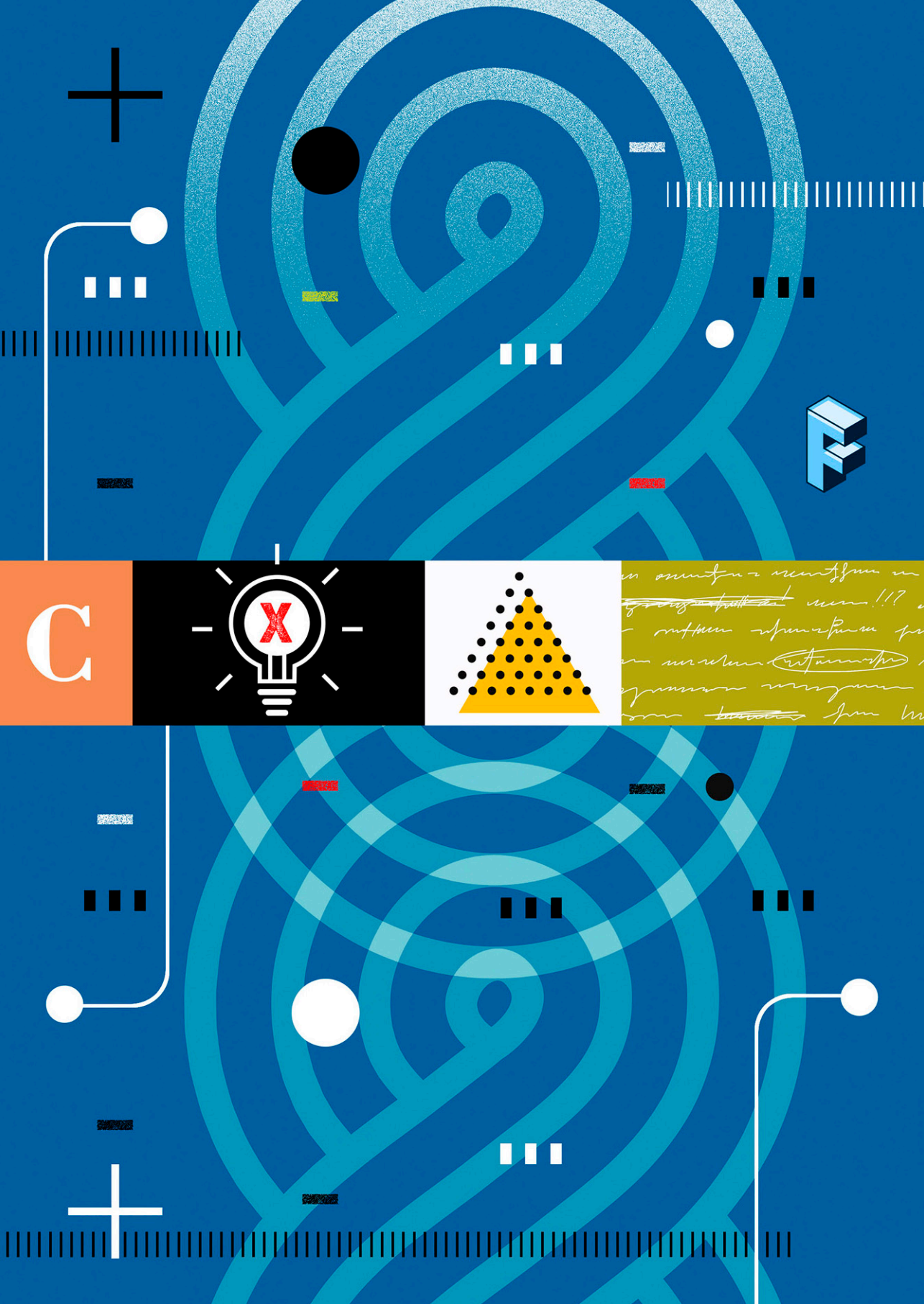
Legislação que altera a composição do CMN	Tipo de Conselheiro					
	Ministros	Repr. de Bancos Públicos	Repr. de Autarquias	Dir. do BC (não vota)	Repr. Exter.	Total
Lei nº4595 (dez/64)	1	2	0	0	6	9
Lei nº5363 (nov/67)	1	2	0	0	7	10
Decreto nº65769 (dez/69)	5	2	1	0	6	14
Decreto nº71097 (set/72)	5	4	1	0	6	16
Lei nº6045 (maio/74)	3	3	1	0	3	10
Lei nº6385 (dez/76)	3	3	2	0	3	11
Decreto nº83323 (abr/79)	5	4	4	5	8	26
Decreto nº85776 (fev/81)	5	6	4	6	9	30
Decreto nº91185 (abr/85)	6	6	4	8	10	34
Decreto nº93490 (out/86)	7	6	4	8	10	35
Decreto nº94303 (mai/87)	7	6	4	8	11	36
Decreto nº99207 (abr/90)	4	3	2	7	7	23
MP nº188 (mai/90) ¹	4	4	2	7	7	24
MP nº302 (abr/92) ²	5	4	2	7	7	24
Lei nº8646 (abr/93)	6	5	2	7	7	27
MPV nº542 (jun/94) ³	2	1	0	0	0	3

Fonte: Banco Central (2020)

¹ Convertida depois para a Lei nº8056, de junho de 1990.

² Convertida depois para a Lei nº8422, de maio de 1992.

³ Convertida depois para a Lei nº9069, de junho de 1995.



Desenvolvimento: conceito ou ideologia?

Development: Concept or Ideology?

SANDRO LUIZ BAZZANELLA

Doutor em Ciências Humanas pela Universidade Federal de Santa Catarina. Líder do Grupo de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas (CNPq). Docente do Programa de Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado. Canoinhas – SC – Brasil

orcid.org/0000-0002-9430-8684

sandro@unc.br

CINTIA NEVES GODOI

Doutora em Geografia pela Universidade Federal de Goiás. Docente dos Programas de Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado e do Mestrado Profissional em Desenvolvimento Regional do Centro Universitário Alves Faria. Goiânia – GO – Brasil

orcid.org/0000-0001-5844-4497

cintia.godoi@professor.unc.br

JAIRO MARCHESAN

Doutor em Geografia pela Universidade Federal de Santa Catarina. Docente dos Programas de Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Regional e do Programa de Mestrado Profissional em Engenharia Civil, Sanitária e Ambiental da Universidade do Contestado. Canoinhas – SC – Brasil

orcid.org/0000-0001-9346-0185

jairo@unc.br

ALEXANDRE ASSIS TOMPOROSKI

Doutor em História pela Universidade Federal de Santa Catarina. Docente dos Programas de Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado. Canoinhas – SC – Brasil

orcid.org/0000-0002-3042-7844

alexandre@unc.br

Resumo

Os múltiplos discursos e as mais variadas adjetivações do termo desenvolvimento indicam a ambivalência dessa terminologia, o que coloca em jogo os pressupostos epistemológicos a partir dos quais se pretende afirmar a cientificidade discursiva a seu respeito. Diante disso, este artigo tem como objetivo analisar a constituição da noção de desenvolvimento e sua suposta consistência conceitual na composição de um discurso científico sistemático e suficiente. Também, procura-se demonstrar a condição eminentemente ideológica que os desdobramentos dos discursos sobre desenvolvimento possuem. Em função do debate que perpassa o artigo, foi realizada uma pesquisa bibliográfica, empregada por meio da investigação de material teórico vinculado à temática. Considera-se que a trajetória da terminologia em estudo expressa ausência de percurso histórico-epistemológico suficiente para figurá-la como conceito consistente. Ademais, a palavra possui caráter eminentemente ideológico, vinculado ao contexto pós Segunda Guerra e à expansão do capitalismo, cuja caracterização atual está intrinsecamente vinculada ao dogma do mercado.

Palavras-chave: Ciência; conceito; desenvolvimento; epistemologia; ideologia.

Abstract

The multiple discourses and the most varied adjectives of the term development indicate the ambivalence of this terminology, which brings into play the epistemological assumptions from which it is intended to assert the discursive scientificity about it. Therefore, this article aims to analyze the constitution of the development notion and its supposed conceptual consistency in the composition of a systematic and sufficient scientific discourse. Also, it seeks to demonstrate the eminently ideological condition that the development discourses have. Due to the debate that permeates the article, a bibliographical research was carried out, employed through the investigation of theoretical material entailed to the theme. It is considered that the trajectory of development terminology expresses the absence of a sufficient historical-epistemological path to appear as a consistent concept. Furthermore, the word has an eminently ideological character, linked to the context after World War II and to the capitalism's expansion, whose current characterization is intrinsically bound to the dogma of the market.

Keywords: Science; concept; development; epistemology; ideology.



<http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmvdo.1.005>

Recebido em: 7 de julho de 2021. Aprovado em: 5 de janeiro de 2022.

INTRODUÇÃO

Este artigo resulta de investigações epistemológicas sobre pretensões de afirmação do conceito de desenvolvimento como justificativa para afixar cientificidade aos discursos que o tomam como objeto de pesquisa. Assim, o objetivo é analisar a constituição e a consistência conceitual na composição do discurso científico sobre o desenvolvimento de localidades, regiões ou territórios. Não obstante, trata-se, em última instância, de analisar as condições de possibilidade e de validade da ciência produzida a partir do conceito de desenvolvimento, ou, escrito de outro modo, de compreender em que medida o conceito de desenvolvimento expressa universalidade discursiva e compreensiva capaz de articular campos disciplinares e científicos distintos na produção de ciências academicamente reconhecidas e socialmente válidas.

Nessa direção, cabe questionar, primeiramente: o que é um conceito? Quais suas características? O que difere um conceito de uma terminologia ou de uma ideia-força? Um conceito comporta aspectos multidimensionais? Como se apresenta, no âmbito conceitual, a tensão entre teoria e prática? Para que se possa considerar o desenvolvimento como um conceito suficiente no âmbito de uma ciência, é preciso que o termo seja submetido a questionamentos, entre outras variáveis analíticas, que possam ser apresentados e/ou respondidos. Logo, é isso o que se pretende ao longo deste artigo.

Sob tais pressupostos, importa contribuir com avanços suficientes na constituição dos fundamentos epistemológicos para a afirmação das bases de uma ciência do desenvolvimento consistente diante dos desafios conceituais, teóricos, práticos e analíticos em curso na contemporaneidade. É oportuno evidenciar, ainda, que não é objetivo desta produção realizar uma genealogia do conceito de desenvolvimento, mesmo que em algumas passagens sejam evocados aspectos históricos e representativos da origem de concepções e ideias que porventura são identificadas no próprio conceito da palavra.

Para tanto, este artigo está organizado em três seções: a primeira seção apresenta a definição do que é um conceito; no segundo subtítulo, são descritos os aspectos constitutivos do conceito de desenvolvimento, como sua multidimensionalidade e polissemia; na terceira seção, debate-se a dimensão ideológica do desenvolvimento, assim como apresentam-se aspectos paradoxais de sua condição no contexto das exigências do capitalismo contemporâneo, numa dinâmica global financeira, de plena produção e consumo.

O QUE É UM CONCEITO?

A análise em torno da consistência do discurso científico requer que se enfrente a questão da definição do termo conceito. Trata-se da compreensão de aspectos constitutivos que conferem racionalidade e universalidade a esse termo; condições cruciais para a afirmação de discursos científicos. Ressalta-se que a precisão

conceitual não é apenas uma prerrogativa do fazer científico, já que também é exigência de outras formas de conhecimento, entre eles, o conhecimento filosófico e teológico. Nesta perspectiva de análise, é imperativo considerarmos que a ciência, resultado do empenho humano, lógico, sistemático, conceitual e exegetico, que visa compreender além das aparências os fenômenos naturais, suas propriedades, causas e consequências, não é um acontecimento por excelência da modernidade. As obras de Platão, de Aristóteles, bem como de teólogos medievais, entre eles Anselmo de Cantuária, Alberto Magno, Roger Bacon, Tomás de Aquino, são a expressão do rigor exegetico e conceitual na constituição de uma ciência dedutiva sobre a realidade, o mundo, a vida, a existência (ROSSI, 2001).

O debate em torno do conceito tem origem na Grécia Antiga e alcança a atualidade. Tal condição significa que “Apresentar concepções de conceito já é em si uma conceptualização da história do conceito. É uma atividade crítico-criativa que permite compreender sua construção teórico-filosófica” (VALLÉE, 2013, p. 08). Nessa direção, encontra-se, entre os filósofos pré-socráticos Heráclito de Éfeso e Parmênides de Eleia, posicionamentos que demarcam o debate em torno do conceito e das condições de possibilidade do conhecimento humano em relação à *physis*¹. Para o primeiro, “o movimento determina toda a harmonia do mundo” (BORNHEIM, 1977, p. 43). Para o segundo, somente aquilo que é permanente existe: “2. E agora vou falar; e tu, escuta as minhas palavras e guarda-as bem, pois vou dizer-te dos únicos caminhos de investigação concebíveis. O primeiro (diz) que o (ser) é e que o não-ser é; este é o caminho da convicção, pois conduz à verdade” (BORNHEIM, 1977, p. 54).

Platão, em diálogo com Crátilo, se posicionou em relação ao debate proposto por Heráclito e Parmênides com o intuito de apresentar resolução à questão e assim conferir fundamento ao conhecimento: “Não há sequer bom senso, Crátilo, em declarar que existe um conhecimento, se todas as coisas se transformam e nunca permanece” (PLATÃO, CRATYLE, 1998 *apud* VALLÉE, 2013, p. 43). Ou seja, de acordo com a interpretação da passagem por Vallée (2013, p. 43), “Sem invariante, nenhum conhecimento”. Assim, Platão intensifica a investigação ao apontar para os limites da linguagem, e, segundo ele, “Dizer uma coisa não é necessariamente dizer o que é” (ROGUE, 2005, p. 19). Para Platão, é por meio dos sentidos que se tem acesso ao mundo, mas em função de sua limitação alcança-se somente o reflexo, uma indelével imitação do mundo. O acesso às ideias unas, eternas e imutáveis, constitutivas do mundo em sua condição essencial, somente é alcançado por meio da disciplina da razão na busca dos conceitos das “ideias”.

1 “A palavra *physis* indica aquilo que por si brota, se abre, emerge, o desabrochar que surge de si próprio e se manifesta neste desdobramento, pondo-se no manifesto. Trata-se, pois, de um conceito que nada tem de estático, que se caracteriza por uma dinamicidade profunda, genética. “Dizer que o Oceano é a gênese de todas as coisas é virtualmente o mesmo que dizer que é a *physis* de todas as coisas”, afirma Werner Jaeger referindo-se a Homero. Neste sentido, a palavra *physis* encontra em si mesma a gênese; ela é arké, princípio de tudo aquilo que vem a ser. O pôr-se no manifesto encontra na *physis* a força que leva a ser manifesto. Por isto pode Heidegger dizer que “a *physis* é o próprio ser, graças ao qual o ente se torna e permanece observável” (BORNHEIM, 1977, p. 12).

A ideia (ser imutável) apreende-se com a inteligência; a aparência, mutável, com a sensibilidade. De acordo com a minha opinião, é preciso distinguir, antes de tudo, as cousas seguintes: o que é o que sempre é, e não tem geração; e o que é que se gera e nunca é. Um compreende-se pela inteligência por meio do raciocínio, é provável com a opinião, por meio do sentido irracional enquanto nasce e perece e nunca é verdadeiramente (Timeu, V, 27,28). E a uns (os objetos), dizemos que se veem mas não se pensam; ao contrário, as ideias pensam-se e não se veem (Rep., VI, 18, 507) (MONDOLFO, 1966, p. 192).

Por seu turno, Aristóteles mantém-se, num primeiro momento, vinculado a Platão na afirmação de um mundo sensível, que se manifesta aos sentidos, e de um mundo captado e compreendido conceitualmente. Contudo, se afasta do dualismo platônico ao situar estas duas dimensões cosmológicas no plano da imanência, na qual, pela via empírica e pela experiência, é possível alcançar o adequado conhecimento da matéria e da forma em suas diversas dimensões constitutivas presentes no mundo.

A essência de uma coisa é, portanto, o que é esta coisa mesma. Esta proposição tão simples vai nos conduzir rapidamente à consequência de que a substância possui verdadeiramente uma quiddidade, enquanto as modalidades accidentais não a têm ou, em todo caso, têm essência somente em sentido derivado e analógico. Para ver bem o que representa esta tese, é necessário recolocá-la na perspectiva em que seu autor a estabeleceu, ou seja, com o objetivo de refutar Platão. Sabe-se que, para Platão, as Ideias representam as essências das coisas sensíveis. Ora, uma das primeiras censuras que faz o fundador do Liceu a seu mestre é, precisamente, a de separar a essência da coisa da qual ela é a essência. Como o homem em si poderia ser a essência dos homens particulares, objetiva-lhe, se não é imanente a eles? Isso é evidentemente impossível. Mas a teoria das Ideias não é somente absurda aos olhos de Aristóteles, ela é ainda inútil: ela não explica a realidade. [...]. A quiddidade do homem é idêntica ao ser que é homem. [...]. A essência das substâncias é idêntica a seu ser, nós o admitimos facilmente (MANSION, 2009, p. 84-85).

Assim, para Platão, a consistência do conhecimento da realidade reside na maior proximidade entre a razão e o mundo das ideias unas, eternas e imutáveis, enquanto que, para Aristóteles, a possibilidade de afirmar alguma forma de conhecimento da realidade implica acesso pela via da experiência às substâncias e às propriedades invariantes, que residem nos fenômenos e em tudo aquilo que se apresenta no mundo. Dessa forma, “[...] em sentido primeiro e fundamental, o ser se identifica à substância (ousia) [...] ousia significa, para a filosofia, o ente determinado, o indivíduo concreto, existente no mundo, as coisas, as plantas, os animais. Esse é o ente ao qual o homem tem acesso imediato por meio da sensação” (FARIA, 1994, p. 48-49). Dessa forma, importa ressaltar que a consistência da posição aristotélica alcança o debate epistemológico contemporâneo, conforme demonstra a seguinte passagem: “Na epistemologia, uma posição semelhante é defendida pelos partidários do realismo científico: as propriedades invariantes de uma categoria são realidades descritas por uma ciência empírica (POPPER, 1956; SMART, 1963; PUTNAM, 1981; para citar apenas estes)” (VALLÉE, 2013, p. 45).

Durante a Idade Média, um dos debates de maior envergadura em torno do conceito como expressão dos fenômenos externos constitutivos da realidade se estabelece a partir do nominalismo. Os nominalistas partem do pressuposto de que o conceito é um signo e, em sentido geral, expressa aquilo que está no lugar de outra coisa. Assim, conforme os nominalistas, não existem conceitos universais na medida em que a realidade é invariavelmente individual.

A realidade do universal, portanto, é contraditória, devendo ser total e radicalmente excluída. A realidade é essencialmente individual. Os *universais são nomes, não uma realidade, nem algo com fundamento na realidade*. A realidade, portanto, é essencialmente individual (REALE & ANTISERI, 2007, p. 300).

Dessarte, o nominalismo, na sua versão radical, nega a possibilidade de existência do universal como expressão empírica do mundo ou mesmo como perspectiva mental. O que de fato se apresentam são os signos, que sugerem o nome das coisas; expressos pela linguagem e pelos conceitos em sua singularidade. Ou seja, nenhuma universalidade substancial do mundo se apresenta fora do contexto das palavras.

O debate em torno da questão do conceito alcança a modernidade e nele se envolvem pensadores como Descartes, Spinoza, Hobbes, Locke, Berkeley, David Hume, Kant, entre outros. Em função da vastidão desse debate, concentra-se na apresentação de argumentos elaborados por Kant, por considerá-lo determinante na síntese temática entre empiristas e racionalistas em torno da temática. Assim, Kant se posicionou neste debate com o argumento de que “invariantes mentais participam na atividade cognitiva” (VALLÉE, 2013, p. 32). Diante do modelo da psicologia das faculdades, o autor da “Crítica da Razão Pura” distingue no ser humano a existência da faculdade perceptiva e da faculdade conceitual.

No caso da faculdade conceitual, Kant ainda distingue a condição do entendimento da condição da razão. A função do entendimento é refletir e pensar os objetos que chegam até o ser humano e deles derivar os conceitos. “Ele aplica regras lógicas às representações sensíveis, o que Kant chama de categorias do entendimento” (VALLÉE, 2013, p. 32). Por seu turno, a razão estabelece os princípios do conhecimento *a priori*, o que permite que “[...] racionalmente, por inspeção do espírito, a razão pode estudar os princípios do entendimento. A imaginação assegura a ligação entre a faculdade conceptual (entendimento e razão) e a faculdade perceptiva” (VALLÉE, 2013, p. 32).

A contribuição de Kant é significativa, sobretudo, por descrever os procedimentos pelos quais as faculdades do entendimento, da razão e da imaginação estabelecem as condições conceituais do conhecimento humano. Com isso, é possível reconhecer que existem conceitos advindos da experiência e que, submetidos ao escrutínio da razão, se apresentam com conteúdo empírico *a posteriori*. “Conceitos como ÁRVORE, GATO, PEDRA etc. são empíricos porque têm tal conteúdo: formas, sons, texturas. Mas isso não parece suficiente: para ver um gato enquanto gato, é preciso ver que há um gato, mas também que há *um* gato, e não alguns” (VALLÉE, 2013, p. 33). Contudo, é preciso compreender que existem conceitos que

não derivam da experiência e, portanto, não alcançam conteúdo empírico, como os conceitos das palavras necessidade, causa, unicidade. Kant nomeia esses conceitos de ‘puros’, os quais, *a priori*, estão presentes no entendimento.

Tais conhecimentos denominam-se *a priori* e distinguem-se dos conhecimentos empíricos, que possuem as suas fontes *a posteriori*, ou seja, na experiência. [...]. Por conhecimento *a priori* entendemos, portanto, no que se segue, não se realizam independentemente desta ou daquela experiência, mas *absolutamente* independente de toda a experiência. Opõem-se a eles os conhecimentos empíricos ou aqueles que são possíveis apenas *a posteriori*, isto é, por meio da experiência. Dos conhecimentos *a priori* denominam-se, porém, *puros* aqueles aos quais não se mescla nada de empírico. Assim é, por exemplo, a proposição: cada mudança tem sua causa; uma proposição *a priori*, porém, não pura, porque mudança é um conceito que só pode ser tirado da experiência (KANT, 1974, p. 23-24).

Além disso, Kant distingue uma terceira ordem de conceitos: o de Deus e o de liberdade. Esses se distinguem dos conceitos puros *a priori* do entendimento, bem como dos conceitos de conteúdo empírico *a posteriori* por apresentarem-se como conhecimentos “[...] do particular, conhecido pelo conceito e não pela intuição. São objetos gerais, como as categorias do entendimento, mas que incidiriam sobre objetos, como as representações sensíveis. Seriam conceitos puros, que teriam a ver não com o entendimento, mas com a razão” (VALLÉE, 2013, p. 35).

A intensidade dos debates em torno da questão do conceito alcança a contemporaneidade e, dentre a riqueza dos debates travados por inúmeros pensadores e escolas filosóficas, ressalta-se as contribuições advindas da tradição analítica, mais especificamente do segundo Wittgenstein (1979), cujos posicionamentos encontram-se expressos na obra *Investigações filosóficas*, publicada em 1953. Na perspectiva analítica do pensador, os conceitos não se originam de pressupostos metafísicos, como pressupõem os pensadores vinculados à tradição platônica e aristotélica, ou das faculdades mentais, sejam elas do entendimento ou da razão, como expressos por Kant: sua manifestação é linguística.

Assim, a linguagem passa a ser considerada do ponto de vista da multiplicidade de usos que podem ser feitos das palavras e enunciados, e o mecanismo referencial será, então, revalorizado e situado em seu justo lugar: corresponderá a um dos usos possíveis. A linguagem se torna autônoma, relativamente aos fatos, e trata-se, então de, de considerar como ela engendra a significação ainda que na ausência de qualquer fato que pudesse ser a referência das palavras e dos enunciados (MORENO, 2000, p. 60).

Para Wittgenstein, cada palavra apresenta-se plena de significação estabelecida ao longo de uma tradição societária de longa data. Ou, escrito de outra forma, um conjunto de significados similares constituem um conceito, o qual se apresenta na forma de uma palavra: “[...] todos os filósofos que adotam o ponto de vista de Wittgenstein recuperam uma forma de nominalismo radical. [...]; para os nominalistas radicais, só as palavras são gerais” (VALLÉE, 2013, p. 57).

Diante dos aspectos selecionados em torno da discussão empregada, estabelecem-se variáveis, neste segmento do texto, que permitem reconhecer aspectos constitutivos do conceito. Nessa direção, apresentam-se três variáveis que parecem imprescindíveis no reconhecimento de um conceito, posto que o diferem de uma simples terminologia ou de uma ideia geral.

A primeira variável constitutiva do conceito reside no reconhecimento de sua condição estratégica para mobilizar a percepção e ativar o pensamento nas investidas de apreensão dos entes externos à condição humana. Desse modo, o conceito passa a mobilizar formas de representação e compreensão que permitem afirmar uma determinada realidade.

A segunda variável constitutiva do conceito reside na precisão da descrição de aspectos que conformam determinado fenômeno, ou objeto sob investigação, ao assumir uma condição tecnicamente precisa diante da necessidade de expressão, de interpretação, análise e compreensão da realidade. Assim, decorrente de sua tecnicidade, o conceito passa a ser utilizado didaticamente como forma de exposição de argumentos, de ideias e/ou teorias, cuja validade requer a evidência de coerência e consistência no encadeamento de características e significados constitutivos do arcabouço conceitual.

Por sua vez, a terceira variável constitutiva do conceito é a afirmação de sua universalidade abstrata, que designa com precisão entes e fenômenos que se apresentam à sensibilidade. É sob essa conformação que os conceitos podem ser organizados sistematicamente e aplicados na articulação de representações de propriedades invariantes de determinadas categorias do pensamento. Ademais, podem ser aplicados a objetos particulares na fundamentação da constituição de critérios interpretativos, analíticos e compreensivos de determinados aspectos que compõem a complexidade do real. Dessa maneira, “[...] para os filósofos em geral, possuir um conceito é possuir uma espécie de abstração que se aplica a situações concretas [...]” (VALLÉE, 2013, p. 78).

É diante desta complexidade inerente à conformação de um conceito, em suas exigências herméticas, lógicas, coerentes e consistentes, as quais garantem a cientificidade de um discurso sobre determinado aspecto do fazer humano, do mundo, da realidade, que se torna imprescindível pensar, questionar a terminologia “desenvolvimento” como um conceito. Afinal, é a partir dela que programas acadêmicos de pós-graduação *stricto sensu* se propõem a fazer “Ciência do Desenvolvimento” e, num ato contínuo, se propõe a garantir que esse fazer científico contribua em âmbito público ou privado para desencadear ações que modifiquem a realidade humana, social, política e econômica dos envolvidos.

DESENVOLVIMENTO: UM CONCEITO?

Definir aspectos constitutivos de um conceito requer perspicácia analítica e discursiva para que uma terminologia expresse com maior rigor lógico possível o

que aspectos do mundo, dos entes, da realidade, se propõem a descrever. Ou seja, trata-se do empenho em circunscrever as ambivalências inerentes ao conceito com vistas a evitar seu uso a partir de pressupostos corriqueiramente veiculados nos mais variados discursos (informais ou não científicos). Sob tais pressupostos, a terminologia ‘desenvolvimento’ caracteriza-se por sua extensiva ambivalência, que contempla adjetivações diversas e imputa ao discurso que se pretende científico significados diversos. Com isso, compromete a descrição, bem como a adequada compreensão do fenômeno que se propõe a analisar ou mesmo compreender em suas relações de causa e efeito.

Destarte, avança-se para o entendimento de que os sentidos permitem acesso ao mundo, mas seus limites apresentam versões e reflexos deste mundo, os quais podem inclusive ser uma imitação. Por isso mesmo, por vezes, depara-se com o uso do termo ‘desenvolvimento’ como se fosse explicativo por si só e representativo de condições específicas relacionadas à qualidade de vida, melhorias, dentre outros aspectos. Nesse sentido, esta seção traz alguns questionamentos sobre a natureza conceitual dessa palavra.

Diante dos argumentos expostos, cabe questionar: o termo desenvolvimento reúne as condições necessárias para apresentar-se na forma de um conceito? Se tomarmos a primeira definição de conceito, acima apresentada, como condição estratégica para mobilizar o pensamento nas suas investidas de apreensão dos entes externos, dos acontecimentos, da realidade, que se apresentam cotidianamente à condição humana, é possível afirmar que o desenvolvimento é um conceito. Não obstante, suas múltiplas adjetivações, entre elas: desenvolvimento econômico, social, humano, político e sustentável, derivam do reconhecimento de um mundo em constante transformação e demarcado pela complexidade multilateral, promovida pela globalização econômica entre povos e países, bem como contribuem para a compreensão dos impactos de tais relações no plano local, comunitário e regional.

A segunda definição de conceito como um “termo técnico de uso didático” também contempla o termo desenvolvimento como conceito. Em suas múltiplas adjetivações, o conceito de desenvolvimento tecnicamente indica a necessidade de adequada compreensão de um determinado estágio situacional ao mesmo tempo em que remete ao reconhecimento de necessidades, potencialidades e até mesmo limites locais, regionais e globais, para o alcance de formas de relação e organização. Ou seja, no seu âmbito técnico, o conceito de desenvolvimento expressa avanço, melhoria, mudança de uma situação limitada para outra situação ampliada em seu horizonte de possibilidades.

Dessa maneira, do ponto de vista técnico e didático, o conceito de desenvolvimento apresenta-se em sua multiplicidade de adjetivos em duas perspectivas. A primeira perspectiva, de ordem teórica, denota a amplitude de objetos e temáticas de pesquisa abordadas pelos investigadores das mais diferentes áreas que compõem o debate sobre esse objeto. Técnica e didaticamente, transita entre as mais diversas áreas do conhecimento humano, o que o situa a partir de um âmbito

multidisciplinar e demonstra que tem a possibilidade de produzir discursos científicos sob pressupostos epistemológicos interdisciplinares.

A segunda perspectiva, de ordem prática, decorre da natureza técnica e didática do conceito acima exposto. Ou seja, o conceito de desenvolvimento e os discursos científicos e políticos dele decorrentes se apresentam como mote e justificativa por parte do Estado para elaboração e implementação de políticas públicas. Diante de determinados desafios, ou demandas locais, regionais e nacionais, o tema desenvolvimento articula diálogos e possíveis ações entre o poder público, lideranças comunitárias, comerciais e empresariais. Em todas essas instâncias e momentos dialógicos, observa-se a manifestação das mais diversas concepções, sejam elas científicas, políticas, pragmáticas, empresariais ou advindas do senso comum, as quais posicionam-se por meio de determinada concepção de desenvolvimento e de seus desafios. Tal constatação é demonstração inequívoca da condição didática e técnica do conceito.

Entretanto, as duas linhas de argumentação acima apresentadas, a partir das quais se afirma o desenvolvimento como um conceito, podem ser classificadas como insuficientes. Isso porque, mais do que afirmar o desenvolvimento como um conceito, revelam a fragilidade de sua condição conceitual. Seus limites teóricos e práticos denotam a insustentabilidade da pretensão de que o desenvolvimento se apresente de fato como um conceito. Ao tomarmos a terceira definição do conceito, que parte do pressuposto de que conceitos caracterizam-se por sua universalidade abstrata, sistematicamente articulada e organizada, e que incidem na forma da representação de propriedades específicas de uma determinada categoria a objetos particulares, explicita-se a insustentabilidade da sua terminologia².

Esta crítica está organizada em três aspectos gerais. Primeiramente, no fato

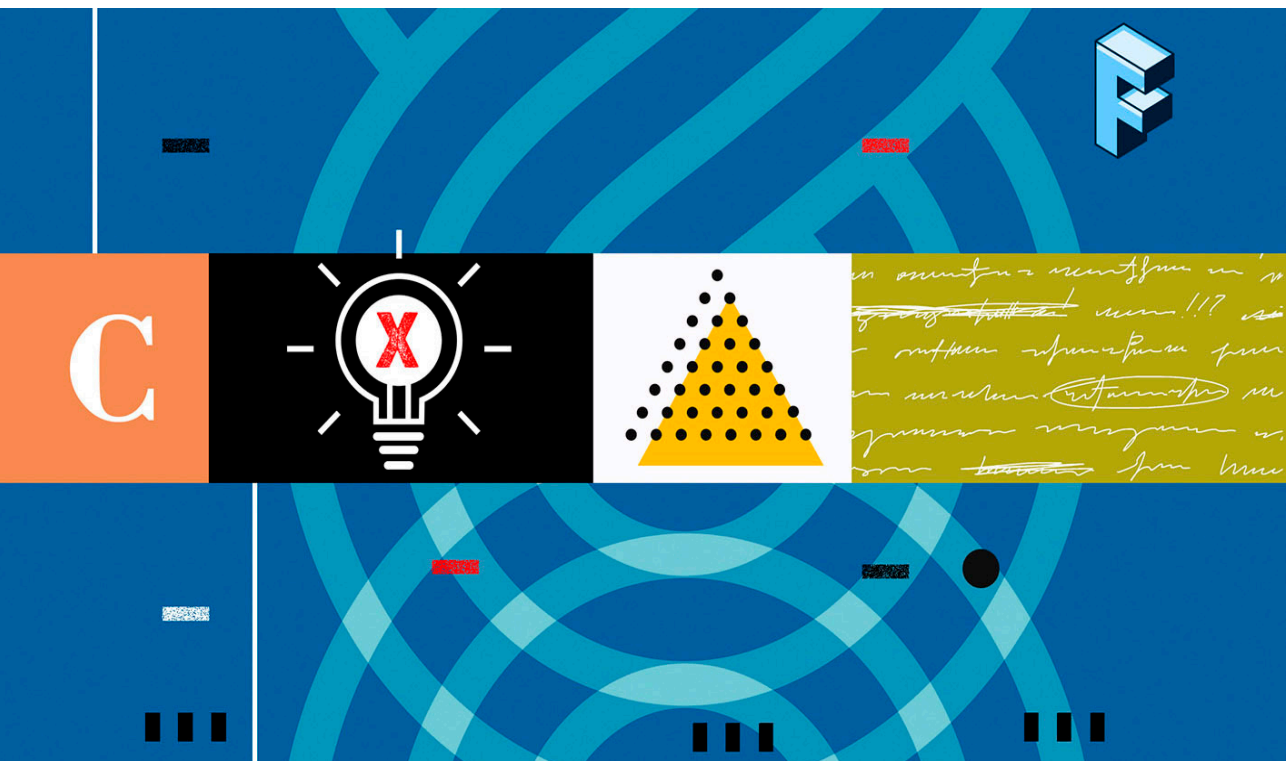
2 No contexto da argumentação apresentada, é possível que o leitor faça os seguintes questionamentos: em que medida estes limites teóricos não são análogos aos existentes com relação a qualquer conceito das ciências humanas e sociais? Não ocorreria a mesma situação com "democracia", "representação política", "justiça", "progresso" ou conceitos correlatos? Uma possível resposta aos referidos questionamentos pode apresentar-se afirmativa. Sim, os referidos conceitos expressam ambivalências, sobretudo quando interpretados por matrizes diferentes de pensamento. Ou seja, para o liberalismo, para o marxismo, para a fenomenologia, ou mesmo para o existencialismo, entre outras correntes de pensamento e interpretação, podem se apresentar a partir de variáveis analíticas singulares em certos aspectos. Por outro lado, mesmo assim tais conceitos apresentam-se consolidados na trajetória das Ciências Humanas e Sociais advindas do século XIX. Ainda nesta direção, tome-se aqui o conceito de "progresso", cuja constituição recente encontra-se no movimento iluminista no século XVIII, o qual atingiu seu apogeu no século XIX, no âmbito da biologia evolutiva (ciências naturais, teoria da evolução) e na física social (Sociologia), de Augusto Comte. De tal modo, é preciso observar que o "limite" de um conceito em função das múltiplas mobilizações por diferentes narrativas, atores sociais e políticos, não necessariamente nega as contribuições e o legado do corpo teórico debruçado sobre ele, que certamente tem uma rigidez analítica válida. É possível e necessário o debate se esta condição é de fato um "limite": uma gama de mobilizações diferentes para um termo ou conceito pode denotar sua riqueza analítica e não elucidar uma fragilidade necessariamente. Porém, no que concerne à terminologia 'desenvolvimento', mesmo ao considerar estudos realizados, especialmente a partir do século XIX, majoritariamente no campo da economia, sua ampla inserção no campo interpretativo, analítico e discursivo das ciências humanas e sociais se estabelece, sobretudo, no século XX, vinculado ao campo político e ideológico no contexto das transformações sociais, políticas e econômicas em âmbito nacional e internacional.

de que a universalidade abstrata é condição necessária para a composição de um discurso; em segundo lugar, sua condição é polissêmica, o que denota a exigência das adjetivações para buscar avanços no entendimento dos argumentos constitutivos dos discursos, dos debates; e, em terceiro lugar, sua natureza propositiva ou de valoração de condição sempre se apresenta como agente certo de melhorias.

Ou seja, o conceito, na universalidade abstrata, é condição necessária para a composição de um discurso, seja ele de ordem científica, filosófica ou mesmo teológica. Com isso, possibilita aos falantes adequadas expressões do mundo, da existência e da realidade, em sua multiplicidade de entes e seres, que se apresentam na facticidade do cotidiano. O discurso proferido por um emissor em direção a um receptor se constitui pela linguagem, que por sua vez faz uso de signos, de símbolos, os quais se condensam em palavras e assumem a forma de conceito. Tal condição é fundamental para a composição de discursos cuja pretensão é a afirmação de conhecimentos lógicos, sistemáticos e consistentes em relação à realidade descrita. A linguagem, em sua função discursiva, a partir das propriedades terminológicas e ou conceituais, apresenta elementos cruciais para a constituição de espectro compreensivo em relação a determinados aspectos do mundo, da natureza, das relações humanas.

Aderindo ao nominalismo radical de Wittgenstein, postulamos que *todo conceito é uma palavra*, porque *toda palavra é um conceito*. Não há possibilidade de experiência-conhecimento fora da linguagem, que nos constitui. O conceito-palavra, isto é, o signo, é uma forma de vida (*Lebensform*) decorrente da atividade (*Tätigkeit*) daqueles que a empregam. [...] (VALLÉE, 2013, p. 127).

Diante disso, a pretensão de composição e de validade de um discurso cientí-



fico a partir da terminologia ‘desenvolvimento’ requer que ele se apresente e se justifique na forma do rigor conceitual. Ou seja, que condense na forma do conceito aspectos precisos da realidade natural e humana por meio dos quais se possa constituir uma descrição suficiente de determinados fenômenos ou de objetos. Sob tais pressupostos, em função de sua condição polissêmica, o termo desenvolvimento perde densidade gnosiológica e epistemológica. As inúmeras adjetivações que os discursos acadêmicos e científicos lhe atribuem, repita-se, entre eles: desenvolvimento humano, social, econômico, sustentável, cultural, religioso, vital, natural, imputam-lhe usos extensivos e com variações que comprometem o rigor interpretativo, analítico e compreensivo de determinada realidade. Ou, escrito de outra forma, a condição do termo desenvolvimento desencadeia uma multiplicidade de discursos, que, em suas especificidades, não demonstram de forma suficiente aquilo que querem efetivamente expressar quando se referem à palavra.

Outro aspecto que compromete a validade de um discurso que pretende apresentar-se científico refere-se ao pressuposto propositivo em relação ao termo. Toma-se como um aspecto *a priori* – inerente ao termo desenvolvimento – a ideia de melhoria, de avanço, de transição de uma condição de mundo, de vida, de organização social precária para uma condição adequada. Reside nesse movimento reflexivo e discursivo uma idealização de mundo e de vida que o uso da palavra desenvolvimento coloca em jogo³.

Ademais, essa idealização inerente à forma propositiva, pela qual se acolhe o termo, desconsidera os custos, ou passivos ambientais, humanos e vitais inerentes à transição, ao desenvolvimento de certas condições concebidas e descritas como precárias em relação a uma suposta condição humana de mundo apresentada como adequadamente desenvolvida. Aqui trata-se de considerar as seguintes questões: a partir de que critérios se estabeleceu o “ideal” de desenvolvimento? Quais os parâmetros que permitem afirmar que o “ideal” desenvolvimento forjado pelos povos ocidentais “desenvolvidos” é parâmetro e ideário para outros povos e culturas? Seria o humanismo antropocêntrico ocidental, que dizimou povos e culturas em suas expansões coloniais e imperialistas, o fundamento do “ideal” de desenvolvimento? Justifica-se um “ideal” de desenvolvimento sobre a diversidade do mundo e das formas de vida? Sob os aspectos dessa terceira variável analítica, que demonstra a inviabilidade do conceito de desenvolvimento e da constituição de discursos suficientemente científicos, é que se pode considerar que o referido

3 Reiteramos a argumentação desenvolvida na nota nº 2, mas também é preciso reconhecer que esta idealização ocorre com relação a uma miríade de conceitos clássicos tipificados da economia, da ciência política, sociologia e da história. Afinal, “idealização” é a condição por excelência de afirmação da ideia que subjaz, fundamenta o conceito. Ou seja, a “idealização” do desenvolvimento não necessariamente compromete uma possível e discutível “validade científica” do termo desenvolvimento. Porém, a partir de pressupostos argumentativos já apresentados, é pertinente considerar que o resultado da idealização do desenvolvimento promove discursos ideológicos, que têm a pretensão da cientificidade almejada pelos mais variados pesquisadores vinculados a este campo discursivo. Para apoiar o debate, citamos aqui a tese de Fernando Correa Prado (2015), intitulada: “A ideologia do desenvolvimento e controvérsia da dependência no Brasil Contemporâneo”.

termo se apresenta com suporte por excelência de discursos ideológicos em contraposição à sua pretensão científica.

O DESENVOLVIMENTO COMO IDEOLOGIA

A adequada compreensão do desenvolvimento como ideologia requer que se defina o que se concebe nesta reflexão por ideologia. O filósofo, político e historiador Norberto Bobbio (1909 - 2004) alerta para a profusão de usos que o termo ideologia assume nos discursos políticos das Ciências Humanas, entre elas a filosofia, ciência política, sociologia, geografia e a história. Este uso extensivo demarca a importância que assumiu ao longo dos séculos XIX e XX nos respectivos campos da ação e do conhecimento científico citados. Essa diversidade, ou condição polisêmica do uso do termo ideologia, imputa-lhe nuances interpretativas específicas, o que torna sua compreensão um significativo desafio⁴⁵:

I. PRELIMINAR. — Tanto na linguagem política prática, como na linguagem filosófica, sociológica e político-científica, não existe talvez nenhuma outra palavra que possa ser comparada à Ideologia pela frequência com a qual é empregada e, sobretudo, pela gama de significados diferentes que lhe são atribuídos (BOBBIO; MATTEUCCI & PASQUINO, 1998, p. 587).

O termo ideologia surgiu no contexto iluminista francês, final do século XVIII e início do século XIX. Foi criado pelo filósofo e político francês Destutt de Tracy (1754-1836), que tinha como pretensão instituir uma ciência das ideias. Contudo,

4 Neste ponto, trata-se de considerar tais reflexões: a ideologia poderia ser matizada como conceito? O caráter polissêmico e as diversas contradições derivadas das distintas mobilizações do termo não seriam também manifestações de sua imprecisão conceitual e ou científica? Aqui é preciso ter presente a intransponível distinção entre ciência e ideologia. A ciência, em sua acepção moderna nas modalidades: exatas, naturais, sociais aplicadas e humanas, se caracteriza pelo estabelecimento preciso de um campo de investigações, de objetos de pesquisa, de parâmetros metodológicos que conduzem a pesquisa e resultam na formulação de teorias explicativas dos fenômenos investigados. A ideologia como fenômeno político-discursivo faz uso das mais variadas formas de conhecimento com o intuito de apresentar uma explicação apriorística assentada na vontade de verdade com poder de convencimento de indivíduos e grupos sociais com vistas a determinados fins. Assim, ideologia funciona como um discurso eficiente de mobilização social em torno da possível eficácia de uma ideia; neste caso, de desenvolvimento. Ou seja, trata-se de decompor o caráter ideológico que compõe os discursos do desenvolvimento como forma de compreender a eficácia mobilizadora dos anseios de indivíduos, comunidades e povos.

5 Neste contexto, é interessante revisitar escolas de pensamento e pensadores de circunscrição nacional para analisar a forma como recepcionaram a ideologia do desenvolvimento desencadeada pelos organismos internacionais a partir da segunda metade do século XX. Entre eles, cita-se: Celso Furtado e os cepalinos; a Teoria da Dependência desenvolvida por intelectuais como Ruy Mauro Marini, André Gunder Frank, Theotonio dos Santos, Vânia Bambirra, Orlando Caputo, Roberto Pizarro, entre outros; também, lembra-se dos intelectuais do Instituto Superior de Estudos Brasileiro (ISEB), extinto pelo ditadura militar, como o filósofo Álvaro Vieira Pinto (1909-1987), que dentre inúmeras e consistentes obras publicou: *Consciência e Realidade Nacional. Volume 1: A consciência ingênua* (2021); *Consciência e Realidade Nacional. Volume 2: A consciência crítica* (2021); *A Sociologia dos Países Subdesenvolvidos: Introdução metodológica ou prática metodicamente desenvolvida da ocultação dos fundamentos sociais do "vale de lágrimas"* (2008), entre inúmeros outros textos de importância e profundidade em torno da temática do desenvolvimento nacional.

esse processo viu seu intento logrado pelos diversos usos do termo em contextos de disputas de poder, de interesses, de grupos sociais e de partidos políticos.

Esse termo foi criado por Destutt de Tracy (*Idéologie*, 1801) para designar “a análise das sensações e das ideias”, segundo o modelo de Condillac. A I. Constituiu a corrente filosófica que marca a transição do empirismo iluminista para o espiritualismo tradicionalista e que floresceu na primeira metade do séc. XIX (v. ESPIRITUALISMO). Como alguns ideologistas franceses fossem hostis a Napoleão, este empregou o termo em sentido depreciativo, pretendendo com isso identificá-los com “sectários” ou “dogmáticos”, pessoas carecedoras de senso político e, em geral, sem contato com a realidade (PICAVET, *Les idéologues*, Paris, 1891). Aí começa a história do significado moderno desse termo, não mais empregado para indicar qualquer espécie de análise filosófica, mas uma doutrina mais ou menos destituída de validade objetiva, porém mantida pelos interesses claros ou ocultos daqueles que a utilizam (ABBAGNANO, 2007, p. 615).

Em artigo sobre conceito de ideologia, Ranieri (2003) faz uma abordagem sobre o conceito, sua trajetória histórica vinculada ao esforço de distinção de determinadas ideias e palavras do fazer científico, e dos desdobramentos dos usos em diferentes campos da ciência. O autor anuncia as dificuldades no entendimento do conceito de ideologia e de seu funcionamento instrumental. Dessa forma, a dificuldade de entendimento desta palavra, cuja flexibilidade de sentido é tamanha, pois cada conteúdo de sua definição depende do sujeito que o utiliza, bem como de seus usos em diversas esferas da vida, nas reflexões acadêmicas, no interior das universidades (RANIERI, 2003). Com isso, aponta-se para a necessidade do cuidado para não se estar em face de uma petição de princípio maior.

Ranieri (2003) também aponta a trajetória do conceito como oriunda dos trabalhos de Destutt de Tracy como exercício de contraposição à ciência, de forma sistemática, na obra *Elementos de ideologia*, cujo intuito era compor uma disciplina capaz de servir de fundamento para as ciências, que estudasse e conhecesse a origem das ideias e como leis se formam a partir delas, a fim de que o pensamento pudesse abstrair as que possuem caráter de falsidade e obscurantismo.

Ciência e ideologia, portanto, de acordo com Ranieri (2003), possuem funções ontologicamente distintas, mas ao mesmo tempo o autor salienta que nem por isso são excludentes, uma vez que a ciência visa obtenção de resposta do em-si da realidade, busca articulação de nexos e desvenda caráter de mobilidades, tendências de movimentos, enquanto que a ideologia tem por função estabelecer meios concretos de combate, de respostas a conflitos ou movimentos.

Para além do entendimento do funcionamento da ideologia e de sua contraposição à ciência, o autor apresenta também um argumento que vincula as ciências sociais às ideologias. Nesse contexto, não pode haver, para Ranieri (2003), estatuto de neutralidade nessas ciências. Tendo isso em vista, cabe reforçar a atenção que deve-se ter com o caráter ideológico presente em saberes ou debates, e destaca-se que este caráter pode ser encontrado em outras ciências, como as exatas.

Para além desta discussão específica sobre a vinculação possível ou não das ciências sociais às ideologias, se discute de que maneira é possível enxergar o uso do conceito do desenvolvimento como contradizente ao exercício científico, porque se apresenta como forma de resposta a conflitos e movimentos; forma essa que se reconhece em diferentes tempos, espaços e discursos. De todo modo, também se apresenta a ressalva para este artigo do entendimento de que não há consenso em estabelecer de maneira não questionável o uso de ideologia no fazer científico.

Dessarte, foi em meados do século XIX que o termo ideologia assumiu significativa expressão no âmbito das Ciências Humanas, sobretudo na sociologia de orientação marxista, que passa a concebê-lo como uma das ferramentas na luta contra a cultura burguesa: “[...] Marx de fato (cf. *Sagrada família*, 1845; *Miséria da filosofia*, 1847) afirmara que as crenças religiosas, filosóficas, políticas e morais dependiam das relações de produção e de trabalho, na forma como estas se constituem em cada fase da história econômica” (ABBAGNANO, 2007, p. 615).

No início do século XX, o cientista político, sociólogo e economista italiano Vilfredo Pareto estudou profundamente o conceito de ideologia e constatou que a interpretação marxista do termo se apresentava vinculada especificamente à interpretação infraestrutural da sociedade, o que restringia a interpretação às contradições econômicas vigentes e constitutivas do modo de produção em curso naquele contexto. As preocupações do pensamento científico e sistêmico de Pareto o levaram a considerar as especificidades da ideologia ao diferenciá-la das especificidades da ciência.

Em Pareto, a noção de I, corresponde à noção de teoria não-científica, entendendo-se por esta última qualquer teoria que *não* seja lógico-experimental. Segundo Pareto, uma teoria pode ser considerada: 1º em seu aspecto *objetivo*, em confronto com a experiência; 2º em seu aspecto *subjetivo*, em sua força de *persuasão*; 3º em sua *utilidade* social, para quem a produz ou a acata (*Trattato*, § 14). As teorias científicas ou lógico-experimentais são avaliáveis objetivamente, mas não nos outros modos, porque seu objetivo não é o de persuadir (*Ibid.*, § 76). Portanto, só as teorias não científicas são avaliáveis com base nos outros dois aspectos. Ciência e I. Pertencem, assim, a dois campos separados, que nada têm em comum: a primeira ao campo da observação e do raciocínio; a segunda ao campo do sentimento e da fé (*Ibid.*, § 43) (ABBAGNANO, 2007, p. 615).

Para o debate proposto neste tópico, considera-se a definição de ideologia apresentada pelo dicionário Oxford de Filosofia: “Qualquer sistema abrangente de crenças, categorias e maneiras de pensar que possa constituir o fundamento de projetos de ação política e social [...]” (BLACKBURN, 1997, p. 195).

A origem do termo ideologia, bem como as concepções de tradição marxista e da sociologia sistêmica de Pareto, sucintamente apresentadas anteriormente, apontavam a seu modo para as especificidades desse termo e para o uso da palavra desenvolvimento vinculada às propostas políticas e econômicas práticas, de manutenção e potencialização de interesses de classe ou de domínio político por parte de determinados grupos sociais. É nesse sentido que argumenta Jorge Montenegro

Goméz, no artigo intitulado *Crítica ao conceito de desenvolvimento*, publicado na Revista “Pegada – A Revista da Geografia do Trabalho”:

Como acontece com muitas das categorias e conceitos associados à ideologia do capital, a operacionalização do conceito de desenvolvimento, como estratégia de reprodução do capital é recente. Apenas nos últimos cinquenta anos vem se trabalhando com a ideia de desenvolvimento. Não se trata, portanto de uma categoria de profundo conteúdo histórico, tampouco de uma categoria ontologicamente atrelada ao devir da sociedade, como poderia deduzir-se da consideração e às vezes, veneração, com que essa ideia é apresentada e trabalhada (GOMÉZ, 2002, p. 2).

A análise detida nessa passagem demonstra, de forma inequívoca, contradições argumentativas advindas da condição ideológica do termo desenvolvimento. O autor inicia o trecho com os termos “categorias”⁶ e “conceitos”⁷ como sinônimos e desconsidera a necessidade de diferenciá-los suficientemente em suas funções e especificidades na composição do discurso científico. Na sequência do argumento, faz referência ao “desenvolvimento como conceito”. Todavia, reconhece que o trabalho e/ou o uso do termo é recente (dos últimos 50 anos).

Goméz (2002), ao utilizar pela segunda vez o termo “categoria”, para referir-se ao termo desenvolvimento, também reconhece a inconsistência histórica e ontológica necessária à afirmação de condição conceitual fundamental para o estabelecimento de interpretações, análises e compreensões científicas da realidade de comunidades, povos e países. Essas fragilidades constitutivas do termo apresentam-se como aspectos limitantes de análises que se intensificam em pesquisas e discursos pretensamente científicos, os quais pretendem comparar, determinar, classificar e/ou julgar o grau de desenvolvimento de diferentes âmbitos.

Defensores da tese do conceito de desenvolvimento podem argumentar que as fragilidades históricas e ontológicas apresentadas pelo autor acima citado, bem como a argumentação apresentada pelos autores deste estudo, de que o termo apresenta-se como ideologia, desconsideram que as origens do conceito remontam às preocupações das teorias desenvolvidas pelos economistas fisiocratas franceses no século XVIII ou mesmo da obra de Adam Smith, *A riqueza das nações*, publicada em 1776, que afirmaria a economia política como ciência. Além disso, poderiam convocar a seu favor o argumento de que o conceito de desenvolvimento tem sua origem e trajetória atrelada à filosofia do progresso, de matriz positivista e evolucionista, ou mesmo aos usos de ideias evolucionistas nas ciências sociais, sob a égide do darwinismo social constituídas no século XIX.

6 “Em geral, qualquer noção que sirva como regra para a investigação ou para a sua expressão linguística em qualquer campo. Historicamente, o primeiro significado atribuído às C. é realista: elas são consideradas determinações da realidade e, em segundo lugar, noções que servem para indagar e para compreender a própria realidade” (ABBAGNANO, 2007, p. 139).

7 A definição de conceito foi desenvolvida neste artigo especificamente na primeira seção, intitulada: O que é um conceito. Para aprofundamentos recomenda-se a obra: *Que é um conceito?*, de Benoit Vallée-Hardy (2013).

Argumentos dessa natureza carecem de consistência à medida em que os desafios dos fundadores da economia política moderna vinculavam-se em grande parte à afirmação dos fundamentos do liberalismo econômico em contraposição às práticas do mercantilismo, constitutivas dos Estados absolutistas estruturados por ações econômicas feudais⁸.

No que concerne à filosofia do progresso, ela se constitui no século XIX como coroamento das apostas do iluminismo na razão, na ciência e na técnica circunscritas na esteira da revolução industrial ocorrida em alguns países da Europa ocidental, entre eles Inglaterra, França, Itália, Holanda e Alemanha, os quais colocaram em curso práticas de imperialismo colonial sobre povos dos continentes africanos, asiáticos e sul americanos. Ou seja, aos pressupostos da filosofia do progresso vinculam-se às práticas econômicas e políticas colonialistas e predatórias em relação aos demais continentes e povos.

Com isso, a afirmação do termo desenvolvimento em sua condição ideológica se apresenta como um marco histórico importante no pós Segunda Guerra Mundial, mais especificamente em 1949, no discurso do Presidente dos Estados Unidos Henry Truman.

Nesta direção, Prado (2015), em tese intitulada: “A ideologia do desenvolvimento e a controvérsia da dependência no Brasil Contemporâneo”, utiliza como marco o período pós Segunda Guerra Mundial, especialmente o período da Guerra Fria, como parte da consolidação da hegemonia dos Estados Unidos em contraposição aos projetos de planificação da União Soviética. Assim, o autor argumenta:

É certo que, trocando em miúdos, a ideia de desenvolvimento nasce muito antes da segunda metade do século XX. No fundo, mas com diferentes formas, trata-se de uma ideia que remonta à própria origem do sistema interestatal capitalista e que deve ser entendida como parte intrínseca da visão de progresso que formou e ainda forma a modernidade capitalista. Não por acaso, muitos traçam uma espécie de linha de continuidade entre a economia política clássica e o debate teórico-político que após a Segunda Guerra ficou conhecido como “economia do desenvolvimento”. (PRADO, 2015, p. 44)

Por seu turno, José Luis Fiori (1999) apontou que após 1945 é que a “geocultura do desenvolvimento” se transformou em fenômeno universal e o desenvolvimentismo ocupou utopicamente de forma absoluta o mundo pós-guerra. Prado (2015) reforça o argumento de que a criação da Organização das Nações Unidas nasce com uma carta fundacional que em 1945 coloca o desenvolvimento como horizonte, como agenda internacional, formalizada para alcançar as mais diversas

⁸ Neste ponto da discussão, é preciso considerar que o tema do desenvolvimento, mesmo em suas origens, não foi trabalhado somente pelos autores da Economia Clássica. A literatura de Sistemas Nacionais de Economia Política, que foi quase contemporânea ao liberalismo clássico e que teve em Friedrich List (que também pertencia à Escola Histórica Germânica) seu grande defensor, produziu importante debate no Século XIX rico e substantivo sobre o desenvolvimento com uma matriz teórica anti-liberal. Considere-se ainda o fato de que List escreveu a primeira crítica a Smith e ao liberalismo bem antes de Marx escrever sua magnânima obra: *O Capital*.

nações. Ferreira e Raposo (2017) também consideram a importância do debate sobre desenvolvimento a partir da força dos processos desvencilhados após a Segunda Guerra Mundial. Gómez (2005) corrobora com o papel do discurso de Truman como importante marco para sedimentação da ideia de desenvolvimento e de estágios para se alcançar o desenvolvimento através do uso da expressão subdesenvolvimento. Argumenta o autor:

De forma breve, mas contundente, Truman estabelece os fundamentos de um instrumento que reforçará as estratégias de controle social existentes e estabelecerá uma nova geografia política: a divisão do mundo em países desenvolvidos e subdesenvolvidos; a consolidação de um modelo de “desenvolvimento” à imagem e semelhança dos países desenvolvidos, que os subdesenvolvidos deveriam seguir [...] (GOMÉZ, 2005, P. 54)

Na ocasião, o referido país assumiu a liderança econômica e militar dos países alinhados à dinâmica do capitalismo em contraposição à União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), que se apresentava como liderança econômica e militar dos países socialistas. Se estabeleceu a geopolítica bipolar e as duas superpotências conduziam, vigiavam, controlavam e intervinham⁹, quando necessário, na dinâmica dos povos circunscritos às suas áreas de controle. Esse período também foi marcado pela constante ameaça de confronto bélico nuclear entre as duas potências. Todos esses acontecimentos circunscrevem o período conhecido como “Guerra Fria”.

É após a Segunda Guerra Mundial que o desenvolvimento se afirma definitivamente na arena política internacional, com o Plano Marshall e, simbolicamente, com o célebre Ponto 4 do discurso de Truman (1949). O cenário é já o de uma Guerra Fria a emergir, em que os EUA e a URSS procuram, cada um à sua maneira, impor uma agenda de transformação – capitalista e socialista, respectivamente – aos restantes países (FERREIRA & RAPOSO, 2017, p. 117).

A ideologia do desenvolvimento no arco de influência do capitalismo se firma por meio da criação de instituições multilaterais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), e suas diversas agências de monitoramento de desenvolvimento, e o Banco Mundial, para a oferta de créditos destinados à implantação de repositórios previamente definidos e controlados pelo Fundo Monetário Internacional

⁹ “A América Latina e o Caribe tiveram sua história marcada pela presença de ditaduras, grande parte delas protagonizadas por militares. Nos anos 1920 e 1930, países como a Venezuela, Cuba, Nicarágua, República Dominicana, Peru e Haiti experimentaram esse tipo de regime. No entanto, o tipo característico de regime ditatorial das últimas décadas do século XX foi o governo militar baseado na doutrina de segurança nacional, que se concentrou no Cone Sul do continente. Iniciado no Brasil em 1964, esse ciclo de ditaduras militares disseminou-se pela região, chegando à Bolívia (1964), à Argentina (1966, e depois 1976), ao Chile e ao Uruguai (1973). Como características comuns esses regimes impuseram uma militarização do Estado, com as Forças Armadas assumindo o papel de dirigentes políticos e agentes da repressão, e mantiveram-se no poder por meio de violenta repressão contra as forças populares e as instituições democráticas” (SADER, s.d., s.p.).

(FMI). Nesse contexto, países “subdesenvolvidos¹⁰”, ou seja, deficitários em relação aos padrões de produção e consumo de massa estabelecidos pelo capital e utilizados como meta de aferição do grau de seu desenvolvimento econômico, passam a ser assediados pelas organizações multilaterais com receituários e imposição de metas necessárias ao seu desenvolvimento. Países periféricos contraem dívidas externas estratosféricas, o que os tornam ainda mais dependentes dos países centrais – desenvolvidos.

Na primeira geração do desenvolvimento *mainstream* (ca. 1945-1970), a leitura prevalecente é a de que o desenvolvimento se dá somente através do impulso do crescimento econômico, tornando-se frequentemente seu sinônimo (Cf. Amaro, 2004). Por sua vez, o crescimento econômico dá-se por via da industrialização que requer, em primeiro lugar, acumulação de capital, especialmente em contextos de excesso de oferta em mão-de-obra⁴ (Meier, 2005). As interpretações estruturalistas da época requeriam, pois, independentemente dos modelos seguidos (sectores duais de Lewis; *big push* de Rosenstein- Rodan; etapas do crescimento de Rostow; industrialização por substituição de importações, na hipótese de Prebisch-Singer, etc.), uma forte intervenção estatal, em contextos onde as falhas de mercado eram abundantes (Cf. Meier, 2001) (FERREIRA & RAPOSO, 2017, p. 117).

A partir dos anos 80, século XX, a ideologia do desenvolvimento assume contornos advindos do ideário neoliberal¹¹ produzido e difundido pelos países ditos desenvolvidos. Trata-se entre outras questões também do fenômeno que se expressa na implementação da globalização econômica e da conformação especulativa e financeira do capital global. As instituições multilaterais permanecem as mesmas, mas os receituários para o desenvolvimento de povos e países assumem outra conformação. Com o desmantelamento da URSS e o fim da guerra fria, tratou-se de incluir o mundo em uma era de prosperidade patrocinada pela liberdade de mercado de produtos e capitais.

O programa neoliberal, para o alcance do desenvolvimento (e, aqui não se trata dos possíveis usos da terminologia do desenvolvimento, mas sim da reificação da

10 Mesmo não que não seja objeto deste artigo, que versa sobre a condição ideológica da terminologia desenvolvimento, se faz oportuno e instrutivo ao leitor fazer alusão ao fato de que, no âmbito das pesquisas acadêmicas, a dicotomia desenvolvimento-subdesenvolvimento se inicia com a obra clássica de Raul Prebisch (Manifesto Latino-Americano) e o artigo clássico de Hans Singer. Para conhecimento, algumas referências/trabalhos: Prebisch (1949), Singer (1951; 1999), Silva, Prado & Torracca (2016), etc.

11 “[...] o neoliberalismo não é apenas uma resposta a uma crise de acumulação, ele é uma resposta a uma crise de governamentalidade. É, na verdade, nesse contexto muito específico de contestação generalizada que Foucault situa o advento de uma nova maneira de conduzir os indivíduos que pretende satisfazer a aspiração de liberdade em todos os domínios, tanto sexual e cultural como econômico. [...]. A exigência de “competitividade” tornou-se um princípio político geral que comanda as reformas em todos os domínios, mesmo os mais distantes dos enfrentamentos comerciais no mercado mundial. Ela é a expressão mais clara de que estamos lidando não com uma “mercantilização sorrateira”, mas com a expansão de uma racionalidade de mercado a toda a existência por meio da generalização da forma-empresa. É essa “racionalização da existência” que, afinal, como dizia Margaret Thatcher, pode “mudar a alma e o coração” (DARDOT & LAVAL, 2016, p. 26-27).

ideologia do desenvolvimento), orienta a retirada do protagonismo do Estado no que concerne às deliberações socioeconômicas. Ou seja, trata-se do Estado manter-se comprometido em resguardar os direitos de propriedade privada e a acumulação financeiro-rentista num arcabouço neoliberal de austeridade.

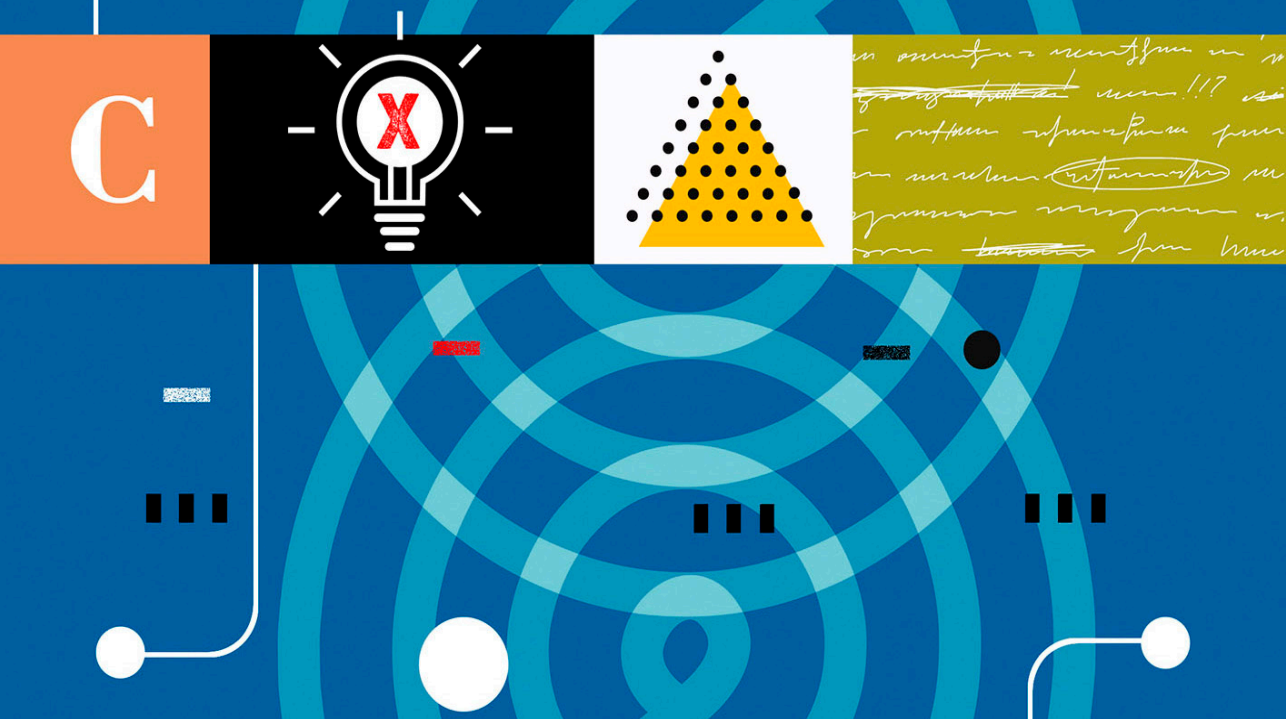
A promessa disseminada pela ideologia do desenvolvimento sob matriz neoliberal e assumida como profissão de fé (crença) por lideranças políticas e econômicas de países subalternos é a facilidade do acesso ao crédito internacional na proporção de programas de privatização dos ativos do Estado. Ou seja, o desenvolvimento não se apresentava mais como decorrência da constituição de um projeto soberano de desenvolvimento nacional, mas como promessa de plena integração à dinâmica do mercado global de produção, consumo e de circulação livre do capital.

A função do Estado, por excelência, passou a ser de agência reguladora e garantidora da liberdade de mercado e dos contratos com a economia financeira.

A neoliberalização das economias mundiais, através da “estabilização” e dos “ajustamentos estruturais”, ou o que ficou conhecido como o receituário do “Consenso de Washington” (Williamson, 1994), promoveu, entre outras coisas, a desregulação financeira e econômica e a privatização das empresas públicas, como resposta para os desafios do desenvolvimento. Esta lista de prescrições para reformas, do tipo “one size fits all”, foi implementada através das condições impostas pela assistência financeira do FMI (sobretudo em países africanos e sul-americanos) e pelos programas de ajustamento do Banco Mundial. Vários dos países receptores que foram alvo destas “terapias de choque” (e.g. Klein, 2007; Rodrik, 2002) como, por exemplo, a Rússia e outras ex-repúblicas soviéticas, países da América do Sul e os “tigres asiáticos” (após a crise de 1997), sofreram processos de acumulação por despossessão (Harvey, 2005): desemprego e pobreza, perda de bens públicos, desigualdades galopantes, novas oligarquias e vários outros problemas sociais e políticos.) (FERREIRA & RAPOSO, 2017, p. 117-118).

Neste contexto, o desenvolvimento passou a ser uma demanda regional. Compete à região diagnosticar suas deficiências e potencialidades, bem como observar e analisar experiências exitosas em âmbito global e avaliar a possibilidade de implementá-las no plano local, regional. Assim, a ideologia do desenvolvimento regional se constitui a partir da padronização e da homogeneização de índices e de indicadores de produtividade, sejam eles humanos, sociais, políticos, institucionais ou econômicos, os quais aferem “verdadeiramente” o grau de desenvolvimento tanto quanto apontam para a necessidade de iniciativas e ações endógenas ou exógenas por meio de modelos previamente estabelecidos pelos ditos países desenvolvidos.

Sob tais pressupostos, a ideologia do desenvolvimento impacta sobre a dimensão local e regional de várias formas. Num primeiro momento, determina o nível de desenvolvimento regional a partir do padrão hegemônico pautado, majoritariamente, na produção de *commodities*, de produtos industrializados, de serviços, e no acesso e consumo da população local/regional de mercadorias e serviços públicos.



Num segundo momento, imputa a dimensão local e regional à responsabilidade na articulação de iniciativas que possam promover o desenvolvimento ao desonerar o Estado das responsabilidades de planejamento, implementação e investimentos em políticas públicas de fomento ao desenvolvimento humano, social e econômico. Entretanto, a condição deletéria imputada pela ideologia do desenvolvimento é impor, sob a justificativa de autonomia local e regional, o modelo neoliberal de desenvolvimento, cerceando iniciativas comunitárias vinculadas a formas singulares de desenvolvimento fundamentadas no *ethos*, nos costumes, nas tradições e nos movimentos sociais constitutivos da cosmovisão local e regional.

Foi assim que se chegou ao paradoxo de uma ciência regional desprovida da natureza e do homem. Seja ela chamada de análise regional, de ciência regional, de economia espacial, de geografia ou de urbanismo, o capitalismo dela se beneficia. Na verdade, não se trata de uma ciência enquanto tal, mas de uma verdadeira ideologia espacial que muda de acordo as necessidades do sistema (SANTOS, 2003, p. 20).

Tendo em vista os argumentos expostos ao longo desta produção, intensifica-se a percepção de que os discursos em torno da terminologia de desenvolvimento apresentam significativos limites para que se possam tomá-los, ou mesmo afirmá-los, como científicos. A dimensão ideológica desses discursos, caracterizada pela difusão de ideias, de modos de pensar, de crenças na pretensão de fundamentar

projetos políticos e sociais de desenvolvimento para comunidades, regiões, povos e países, se sobressai na trajetória em meados do século XX e primeiras décadas do século XXI. Nessa direção, adverte o geógrafo Milton Santos (2003, p. 28): “Seja qual for o período histórico, seja qual for o continente, o resultado é sempre o mesmo: a ruína dos países dominados e a acumulação na metrópole”.

Consequentemente, é possível considerar que há fortes indícios, no contexto neoliberal em curso, não apenas de manutenção da ideologia do desenvolvimento, mas, sobretudo, de formulação criativa de novos discursos, de novas ideias, de revitalização de crenças de que o desenvolvimento, em suas dimensões humana, social, ambiental, sustentável ou quiçá a partir de uma nova adjetivação – que poderá emergir do empenho ideológico de pesquisadores e da habilidade discursiva de políticos, de empresários e operadores de mercado –, é acessível a todos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como objetivo apresentar uma discussão sobre o termo desenvolvimento como ideologia “produzida” por pesquisas que não alcançam cientificidade suficiente, posto que se apresentam como discurso ideológico repleto de crenças, de propostas e programas de intervenção política e prática em determinados contextos locais, regionais e até mesmo nacionais. Corrobora para essa condição a polissemia do termo desenvolvimento, a qual oportuniza variações discursivas a partir de interesses econômicos, políticos e geopolíticos em curso. Além disso, a contemporaneidade da sua terminologia demonstra a ausência de percurso histórico suficiente para que possa se apresentar como conceito adequadamente consolidado, lógico, coerente e consistente para a interpretação, análise e compreensão de fenômenos sobre os quais pretende se posicionar.

Sobretudo, o caráter ideológico se sobressai quando se observa que sua emergência no cenário internacional se constitui no contexto de posicionamento geopolítico e estratégico do capitalismo norte-americano e europeu, frente a experiências políticas, sociais e econômicas do socialismo soviético e de outros países que após processos revolucionários aderiram ao socialismo. Naquele contexto, tratava-se de afirmar a cosmovisão de desenvolvimento característica do capital, bem como exportá-la como promessa e crença aos países subdesenvolvidos e alinhados à lógica do capitalismo, de plena produção e de pleno consumo no interior de Estados de bem-estar social. Todavia, mesmo após a queda do socialismo soviético, da derrocada dos pacotes de ajudas e exigências dos organismos multilaterais para o desenvolvimento de países periféricos, a ideologia do desenvolvimento se manteve consistente.

No contexto do capitalismo neoliberal dos anos 80, do século XX às primeiras décadas do século XXI, a ideologia do desenvolvimento ganhou nova roupagem e novo arcabouço discursivo, vinculado à dimensão local e regional em função dos imperativos de diminuição do protagonismo do Estado e dos pressupostos

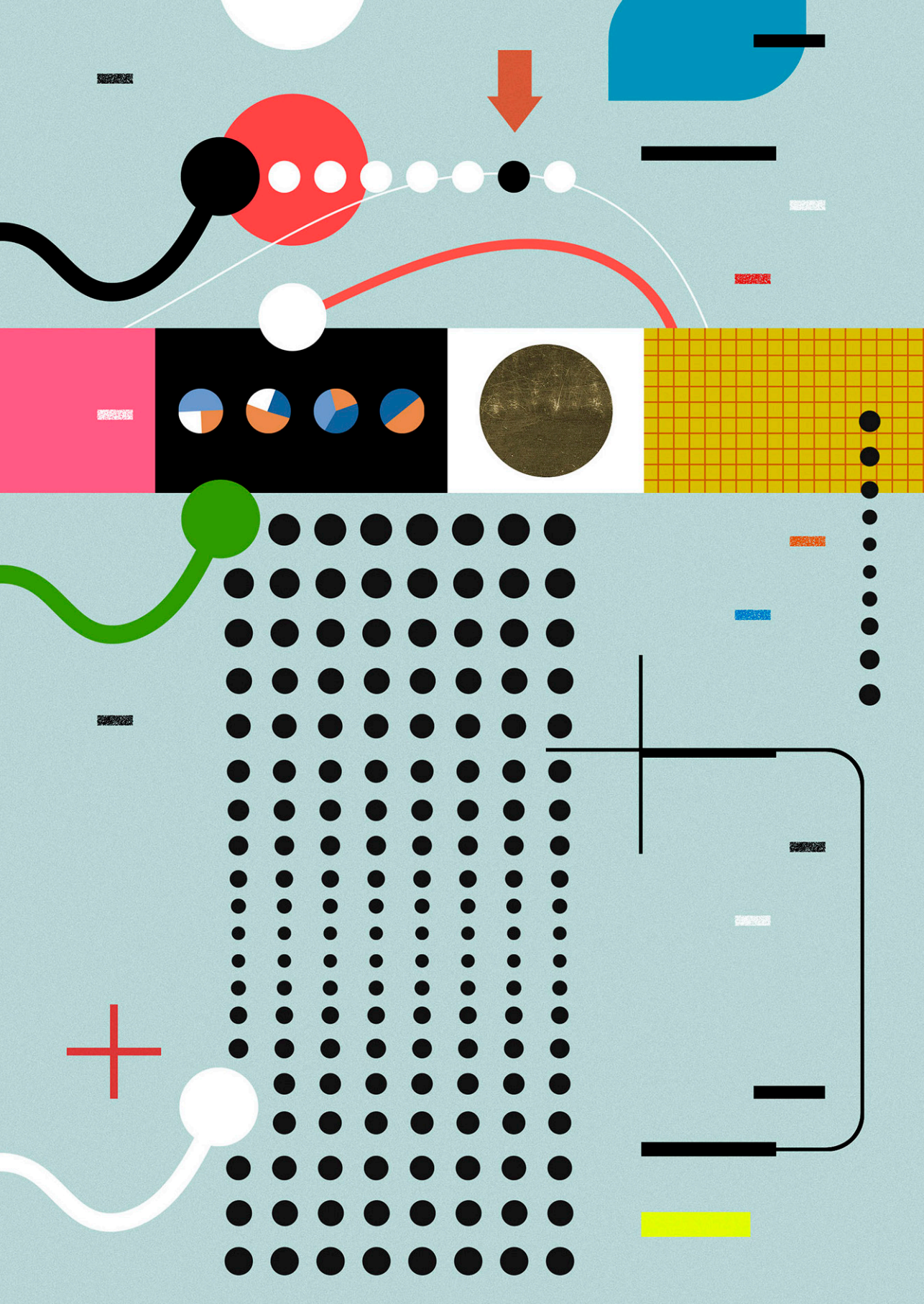
de economia política como possibilidade de estabelecer bases para o desenvolvimento nacional. As possibilidades do desenvolvimento se encontram vinculadas à política econômica imposta pelos mercados controlados pela economia financeira e especulativa global. Ao Estado, cabe apenas o papel de agência reguladora dos interesses do capital.

Nesse âmbito, o desenvolvimento passa a ser atribuição e responsabilidade local, regional e territorial. Independente da categoria geográfica ou econômica que se possa tomar como mote analítico, o receituário da ideologia do desenvolvimento indica a necessidade da potencialização do “capital” humano, do “capital” social, do “capital” institucional como condição por excelência de inserção local/regional na lógica global de plena produção, de pleno consumo e endividamento, nomeado de desenvolvimento regional.

Referências

- ABBAGNANO, N. *Dicionário de Filosofia*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- FERREIRA B. & RAPOSO, R. Evolução do(s) Conceito(s) de Desenvolvimento. Um Roteiro Crítico, *Cadernos de Estudos Africanos* [Online], n. 34, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3GiX3n3>. Acesso em: 06 abr. 2021.
- BLACKBURN, S. *Dicionário Oxford de Filosofia*. Consultoria da Edição Brasileira: Danilo Marcondes. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1997.
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N. & PASQUINO, G. *Dicionário de Política*. 1. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.
- BORNHEIM, G. A. (Org.). *Os Filósofos Pré-Socráticos*. São Paulo: Editora Cultrix, 1977.
- DARDOT, P. & LAVAL, C. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. Tradução Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.
- FARIA, M. do C. B. . *Aristóteles: a plenitude como horizonte do ser*. São Paulo: Moderna, 1994.
- FERREIRA, B. & RAPOSO, R. Evolução do(s) Conceito(s) de Desenvolvimento: Um Roteiro Crítico. *Cadernos de Estudos Africanos*, n. 34, p. 113-144, julho-dezembro de 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3r2resc>. Acesso em: 09 abr. 2021.
- FIORI, J. L. *A ilusão do desenvolvimento*. *Jornal Folha de São Paulo. Caderno Folha Mais*. São Paulo, domingo, 24 de janeiro de 1999. Disponível em: <https://bit.ly/3FjVzrk>. Acesso em: 09 nov. 2022.
- FIORI, J. L. *De volta à questão da riqueza de algumas nações*. In.: IORI, José Luis (Org). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: vozes, 1999.
- FIORI, J. L. *Estado e desenvolvimento na América Latina*. *Revista de Economia Contemporânea* [online], v. 24, n. 01, e202416, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3rs7yyv>. Acesso em: 6 dez. 2021.
- GOMÉZ, J. M. Crítica ao conceito de desenvolvimento. *Revista PEGADA: A Revista da Geografia do Trabalho*, v. 3, n. 1, pp. 1-13, 2002. Disponível em: <https://bit.ly/3nflSUE>. Acesso em: 14 abr. 2021.
- GOMÉZ, J. M. O “desenvolvimento” como mecanismo de controle social: desdobramentos escalares. *PEGADA - A Revista da Geografia do Trabalho*, v. 6, n. 1, 2005. Disponível em: <https://bit.ly/31O4bch>. Acesso em: 29 nov. 2021.
- KANT, Immanuel. *Crítica da Razão Pura*. São Paulo: Victor Civita, 1974.

- MANSION, Suzanne. A primeira doutrina da substância: a substância segundo Aristóteles. In: ZINGANO, Marco (Org.). Sobre a Metafísica de Aristóteles: textos selecionados. São Paulo: Odyssseus Editores, 2009. pp. 73-92.
- MONDOLFO, R. *O pensamento antigo: História da Filosofia Greco Romana*. São Paulo: Editora Mestre Jou S. A, 1966.
- MORENO, A. R. *Wittgenstein: os labirintos da linguagem - ensaio introdutório*. São Paulo: Editora Moderna, 2000.
- PINTO, Á. V. *A Sociologia dos Países Subdesenvolvidos: Introdução metodológica ou prática metodicamente desenvolvida da ocultação dos fundamentos sociais do "vale de lágrimas"*. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2008.
- PINTO, Á. V. *Consciência e Realidade Nacional*. Volume 1: A consciência ingênua. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2021.
- PINTO, Á. V. *Consciência e Realidade Nacional*. Volume 2: A consciência Crítica. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2021.
- PRADO, F. C. *A ideologia do desenvolvimento e controvérsia da dependência no Brasil Contemporâneo*. 168 f. 2015. Tese (Doutorado em Economia Política Internacional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.
- PREBISCH, R. *Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo*. Santiago, Chile: Estudio Económico de América Latina Nova York, 1949.
- RANIERI, J. Sobre o conceito de ideologia. *Estudos de Sociologia*, v. 7, n. 13, pp. 8-36, 2003.
- REALE, G. & ANTISERE, D. *História da Filosofia: patrística e escolástica*. Storniolo. São Paulo: Paulus, 2003. (Volume 2).
- ROGUE, C. *Compreender Platão*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.
- ROSSI, P. *A ciência e a filosofia dos modernos: aspectos da Revolução Científica*. Tradução Álvaro Lorencini. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1992.
- ROSSI, P. *O nascimento da ciência moderna na Europa*. Edusc, 2001.
- SADER, E. *Ditaduras Militares*. Enciclopédia Latino Americana. Disponível em: <https://bit.ly/3K5zhgW>. Acesso em: 14 abr. 2021.
- SANTOS, M. *Economia Espacial: Críticas e Alternativas*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.
- SILVA, J. C. A de Lima; PRADO, L. C. D. & TORRACCA, J. F. Um novo olhar sobre um antigo debate: a tese de Prebisch-Singer é, ainda, válida? *Economia Aplicada*, v. 20, n. 2, pp. 203-226, 2016.
- SINGER, H. The distribution of gains between investing and borrowing countries. *American Economic Review*, v. 40, pp. 473–85, 1950;
- SINGER, H. Beyond terms of trade-convergence and divergence. *Journal of International Development*, v. 11, n. 6, pp. 911–916, 1999
- SMITH, A. *A riqueza das nações*. Nova Iorque: A. M. Kelley, 1776.
- VALLÉE, B. H. *Que é um conceito?* São Paulo: Parábola, 2013.
- WITTGENSTEIN, L. *Investigações filosóficas*. Tradução de José Carlos Bruni. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979.



Conciliando os conceitos de rotinas organizacionais e instituições: uma abordagem teórica

Conciliating the concepts of organizational routines and institutions: a theoretical approach

RODRIGO MENDES GANDRA

Doutor em Ciências, Políticas Públicas,
Estratégias e Desenvolvimento pela
UFRJ.

Rio de Janeiro – RJ – Brasil

orcid.org/0000-0002-4269-2805

rodgandra@gmail.com

Resumo

A despeito dos avanços nos debates acadêmicos sobre as rotinas organizacionais e sobre as instituições, ainda não há consenso a respeito de seus conceitos, características e papéis. Entretanto, o estudo destes temas é de fundamental importância para compreender como os agentes tomam decisões que afetam o comportamento das organizações. Desta forma, através de revisão bibliográfica, este trabalho apresenta as controvérsias em torno dos dois temas para assumir uma posição própria. Além disso, o estudo em questão avança na compreensão da relação existente entre as rotinas organizacionais e as instituições, uma vez que este assunto é ainda pouco explorado na literatura. Assim, o objetivo é mostrar que as rotinas são um tipo especial de instituições operando dentro das organizações, servindo de elo de transmissão das alterações que ocorrem no ambiente organizacional para o institucional e vice-versa.

Palavras chave: rotinas organizacionais, instituições, organizações

Abstract

Despite advances in academic debates about organizational routines and institutions, there is still no consensus regarding their concepts, characteristics and roles. However, the study of these themes is of fundamental importance to understand how agents make decisions that affect the behavior of organizations. In this way, through bibliographic review, this work presents the controversies around the two themes in order to take a position of its own. In addition, the study in question advances the understanding of the relationship between organizational routines and institutions, since this subject is still little explored in the literature. Thus, the objective is to show that routines are a special type of institutions operating within organizations, serving as a link for transmitting changes that occur in the organizational environment to the institutional environment and vice versa.

Keywords: organizational routines, institutions, organizations



<http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmvdo.1.007>

Recebido em: 7 de setembro de 2021. Aprovado em: 16 de dezembro de 2021.

INTRODUÇÃO

De acordo com March e Simon (1993), as escolas adeptas à Teoria Econômica Ortodoxa consideram que as decisões das firmas são ações tomadas de forma automática através de um único procedimento: o da maximização. Entretanto, os teóricos desta corrente não prestam atenção aos diversos processos pelos quais as decisões são amadurecidas até serem concretizadas.

Quando se observa o ambiente organizacional, nota-se que as decisões são construídas gradualmente levando em consideração os seguintes aspectos: as organizações possuem objetivos, metas e culturas diferentes; as decisões envolvem múltiplos processos técnicos e gerenciais; os processos organizacionais envolvem diversas pessoas com características cognitivas peculiares; os processos organizacionais envolvem diversas disciplinas e características específicas ao segmento de negócio em questão; cada organização está inserida em um contexto complexo único (e.g., econômico, institucional etc); e, a depender do segmento, o contexto complexo está em constante mutação, oferecendo riscos e incertezas aos *decision makers*.

Recorrendo à Teoria Evolucionária de Nelson e Winter (1982), muitas das decisões tomadas dentro das organizações se dão através de diversos tipos de rotinas organizacionais que, por sua vez, são construídas e moldadas a partir de fatores internos e externos às organizações.

Este trabalho resume aspectos levantados por GANDRA (2019) e oferece uma visão dos avanços acadêmicos sobre o conceito, as características e os papéis das rotinas organizacionais. Oferece também uma visão sobre o conceito de instituições, mostrando suas similaridades e os limites em comparação ao conceito de rotinas organizacionais. Assim, através de revisão bibliográfica, o objetivo é mostrar que as rotinas são um tipo especial de instituições operando dentro das organizações, servindo de elo de transmissão das alterações que ocorrem no ambiente organizacional para o institucional e vice-versa. Este elo não claro nas literaturas sobre: Teoria Evolucionária, Nova Economia Institucional (NEI) e Economia Política Institucional (EPI). Sendo assim, este trabalho vem contribuir na construção desta ponte entre as correntes de pensamento, melhorando a explicação de como eventos internos das organizações interagem as instituições e organizações externas.

A ORIGEM DO CONCEITO DE ROTINA ORGANIZACIONAL

O conceito de rotina organizacional foi pioneiramente desenvolvido nas Ciências Econômicas por Nelson e Winter (1982) que, posteriormente, foi aprofundado por diversos adeptos. Pode-se dizer que a Teoria Evolucionária de Nelson e Winter explora como as empresas canalizam as ações de diversos indivíduos heterogêneos em objetivos comuns para obter resultados econômicos. Pondo-se em oposição à Teoria Econômica Ortodoxa, inspirando-se nas ideias de Schumpeter (1942), sobre as causas das mudanças econômicas, e inspirando-se nas ideias de Herbert Simon

(sobre a racionalidade humana limitada), o ponto de interesse deles era desenvolver uma teoria evolucionária das capacidades e do comportamento das firmas que operam em um ambiente de mercado.

Para Nelson e Winter (1982), as firmas são motivadas pelos lucros e comprometidas com a busca de maneiras de aumentá-los, mas não através de maximização dos resultados. Para eles, o “sucesso” da firma é sobreviver e crescer. Neste processo de luta pelo “sucesso”, as firmas acabam formando espécie de “genética organizacional”. Isto é, elas acabam preservando as características organizacionais e habilidades de gerar produtos e auferir lucros que são transmitidas ao longo do tempo. Para eles, o termo evolucionário inclui a preocupação com as mudanças de longo prazo, cujo foco está na resolução de problemas dinâmicos de crescimento.

O termo rotina foi desenvolvido por Nelson e Winter (1982) para designar os padrões recorrentes, repetitivos e específicos para decidir sobre: aspectos de produção, mobilização e desmobilização de recursos, nível de estoque, investimentos em pesquisa e desenvolvimento, gasto em publicidade, investimentos em ativos de capital etc. Obviamente que eles reconhecem a possibilidade de haver uma série de comportamentos que não se baseiam em rotinas organizacionais. Toda via, eles destacam que as rotinas organizacionais são cruciais na Teoria Evolucionária, pois: assumem a função dos genes na biologia, em que as características encontradas no organismo determinam o seu comportamento em conjunto com o meio ambiente; são hereditárias, em que os organismos assumem características de seus antecessores; e são selecionáveis no sentido de que organismos detentores de rotinas organizacionais podem obter mais sucesso que outros.

Segundo Nelson e Winter (1982), as rotinas definem uma lista de funções que determina o que a organização faz (frente aos fatores externos e internos), de forma que se pode agrupá-las em três classes:

- **Rotinas Operacionais** que relacionam o que a organização faz a qualquer momento dado seu estoque de equipamentos e outros fatores de produção fixos que não podem ser aumentados no curto prazo;
- **Rotinas de Investimentos** que dizem respeito às decisões de aumento ou redução do estoque de capital a cada período; e
- **Rotinas de Buscas** que modificam vários aspectos das próprias rotinas organizacionais ao longo do tempo, através de processos “guiados por regras”. Estas rotinas são fruto de uma reflexão interna de como a firma se comportará e onde ela atuará estrategicamente.

Assim, o compromisso da Teoria Evolucionária é mostrar a trajetória das organizações ao longo do tempo ocorre, majoritariamente, por decisões amparadas pelas rotinas organizacionais.

OS DESDOBRAMENTOS DO CONCEITO DE ROTINA ORGANIZACIONAL NA LITERATURA RECENTE

Becker (2003 e 2004) afirma que, desde 1982, quando Nelson e Winter estabeleceram o conceito de rotina como centro de análise das unidades organizacionais e das mudanças econômicas, houve a adesão de muitos pesquisadores a este programa de pesquisa. Apesar da disseminação acadêmica da teoria, muitas ambiguidades sobre o conceito de rotina surgiram, bem como os seus propósitos e efeitos nas organizações. A fim de acelerar o entendimento sobre as rotinas organizacionais, esta seção resume as visões recentes encontradas na literatura e as avalia criticamente a fim de obter um entendimento próprio sobre o tema.

Becker (2010) afirma que a “ordem” tem um papel fundamental em todos os campos das Ciências Sociais, mas que o conceito de rotina não tem recebido muita atenção fora destes campos. Segundo Becker (2010), uma vez que as rotinas organizacionais são onipresentes nas organizações, entendê-las é entender as organizações. Analogamente, Hodgson (2010) defende que é difícil identificar uma organização sem rotinas organizacionais. De maneira geral, as rotinas organizacionais são os blocos de construção das organizações pois, elas moldam as formas pelas quais as organizações realizam suas tarefas e tomam decisões. Sendo assim, serão resumidas a seguir as definições, as características, os papéis das rotinas organizacionais.

As definições do conceito de rotinas organizacionais

Segundo Feldman et al. (2016, p. 505), “*research on routines has grown in recent years as scholars have increasingly recognized the centrality of this organizational phenomenon*”. Entretanto, Becker (2004) e Hodgson (2010) afirmam que a definição conceitual de rotina ainda sofre divergências e continua nebuloso. Milagres (2011) adverte que a maioria dos estudos que utilizam o termo não explicita o conceito empregado e outros o fazem de maneira abrangente tornando difícil identificar o que está sendo analisado de fato.

Para Nelson e Winter (1982), as rotinas organizacionais são habilidades de uma organização que são realizadas sem plena consciência, isto é, sem atenção ou controle deliberado da administração superior. Para eles, as rotinas organizacionais podem ser consideradas como o “modo de fazer as coisas”. Becker (2004 e 2010), por sua vez, argumenta que o termo rotina organizacional refere-se a uma ampla gama de regularidades na economia e, observando a literatura, foi possível identificar três tipos de conceitos mais frequentes listados a seguir.

Na primeira interpretação, as rotinas organizacionais podem ser entendidas como Regularidades Comportamentais (*behavioral regularities or recurrent behavioral patterns*), descritas como padrões de interação recorrentes que, segundo Becker (2004, p. 664), aparece na literatura empírica como padrões de comportamento (*behavior patterns*). Feldman (2000, p. 611) compartilha do mesmo entendimento ao afirmar que: “*organizational routines are repeated patterns of behavior that are*

bound by rules and customs and that do not change very much from one iteration to another". Cohen et al. (1996, p. 3) assumem esta visão, pois eles focam nos padrões de ações que podem ser chamados de rotinas organizacionais: "*our clear principal focus is on action patterns that can be called 'routine'*". Pentland et al. (2012), Pentland e Hærem (2015) e Feldman et al. (2016) sugerem que as rotinas organizacionais podem ser consideradas como *recognizable, repetitive patterns of action*.

Na segunda interpretação, as rotinas organizacionais podem ser entendidas como Regularidades Cognitivas (*cognitive regularities or rules or procedures*), tais como as regras, os padrões, os procedimentos, as políticas, os códigos etc. Esta concepção apresenta uma visão mais formal e objetiva. Milagres (2011) ressalta que Cyert e March (1963) são importantes representantes deste entendimento de que as rotinas organizacionais são entendidas como procedimentos operacionais.

Uma terceira interpretação mais recente apontada por Hodgson (2003 e 2010), Hodgson e Knudsen (2004a e 2004b) e Knudsen (2010) vem ganhando importância na academia. Esta visão sugere que as rotinas organizacionais não são comportamentos, mas sim, Capacidades de Comportamentos Armazenados (*stored behavior capacities, or disposition, or potential behavior*). Nesta ótica, as rotinas organizacionais envolvem conhecimento, memória e hábitos individuais que podem ser acionados conforme a necessidade gerando um comportamento sequencial. Assim, as rotinas organizacionais podem ser entendidas como um repertório de possíveis comportamentos disponíveis para serem acionados a depender das circunstâncias, do contexto e das necessidades.

Tal como Nelson e Winter (1982) traçaram as similaridades conceituais entre as habilidades e as rotinas organizacionais, Hodgson (2010) também buscou inspiração na Filosofia, Psicologia e Ciências Sociais para traçar o paralelo. Para ele, o hábito (no âmbito individual) é uma capacidade ou tendência que pode ou não ser expressa em comportamento. O hábito e o comportamento não são a mesma coisa, porque quando se adquire um hábito, não necessariamente se coloca em uso o tempo todo. O hábito seria uma propensão em se comportar de determinada forma, ou seja, o hábito aciona ou causa determinado comportamento. A obtenção das habilidades (*skills*) depende primeiro da aquisição de hábitos. Assim o conhecimento e a habilidade envolvem a capacidade de endereçar problemas complexos e identificar rapidamente maneiras de resolvê-los, no qual a experiência e a intuição são cruciais. A habilidade depende do hábito de se realizar determinada tarefa de forma repetitiva.

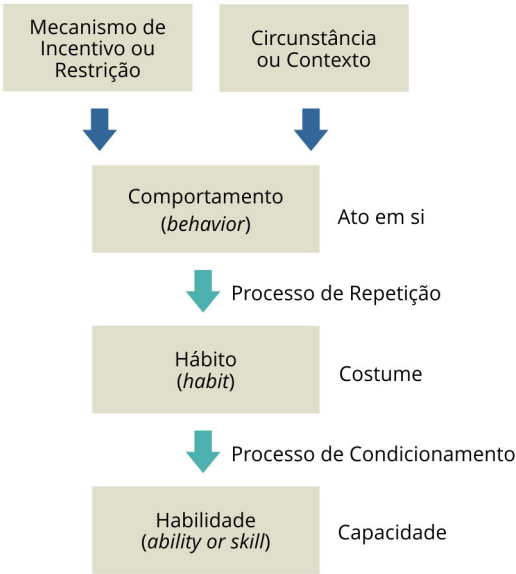
Sobre os motivos dos indivíduos repetirem comportamentos e pensamentos, Hodgson (2010) e Knudsen (2010) afirmam que as pessoas podem fazê-los através da: restrição ou constrangimento; e incentivo. Como exemplo, Knudsen (2010) afirma que uma restrição ou constrangimento natural pode forçar uma repetição. Para ele, por causa das restrições inatas, a capacidade humana de processar e analisar informações é limitada. Desta forma, os indivíduos adquirem os hábitos para orientar escolhas através da satisfação (e não da otimização). Quando o indivíduo

se satisfaz com determinada atitude para resolver um problema, ele tende a repetir o comportamento para resolver problemas similares. Estas atitudes, através da repetição, se tornam hábitos que podem ser abandonados quando não oferecem mais respostas satisfatórias para novos problemas.

Pelo lado do incentivo, Knudsen (2010) ressalta que as recompensas imediatas advindas de determinados comportamentos reforçam as repetições que, por sua vez, geram hábitos. Quando as pessoas percebem o ônus e o bônus de determinado comportamento, elas podem evitar ou repetir. Além disso, Hodgson (2010) e Knudsen (2010) defendem que os hábitos são adquiridos socialmente e não geneticamente. Como os hábitos são construídos na vida social, diante de uma incerteza quanto aos benefícios, as pessoas podem se inspirar no comportamento das outras (ou imitar), de forma que os hábitos passam a ser contagiosos.

De forma resumida, a reprodução do comportamento gera os hábitos (costumes) que, de tanto serem acionados, geram um processo de condicionamento (ou adestramento) podendo se tornar uma habilidade. Interpretando o raciocínio de Hodgson (2010) pode-se dizer que, quando se adquire uma certa proficiência no hábito, surge a habilidade que é capacidade ou disposição acionar determinado comportamento tal como ilustrado na Figura 1.

Figura 1: Interpretação de Hodgson (2010) para distinguir os conceitos de comportamento, hábito e habilidade



Fonte: Elaboração própria.

Milagres (2011, p. 168) destaca que, na visão de Hodgson, os hábitos “são definidos como repertórios submersos de comportamento potencial e podem ser

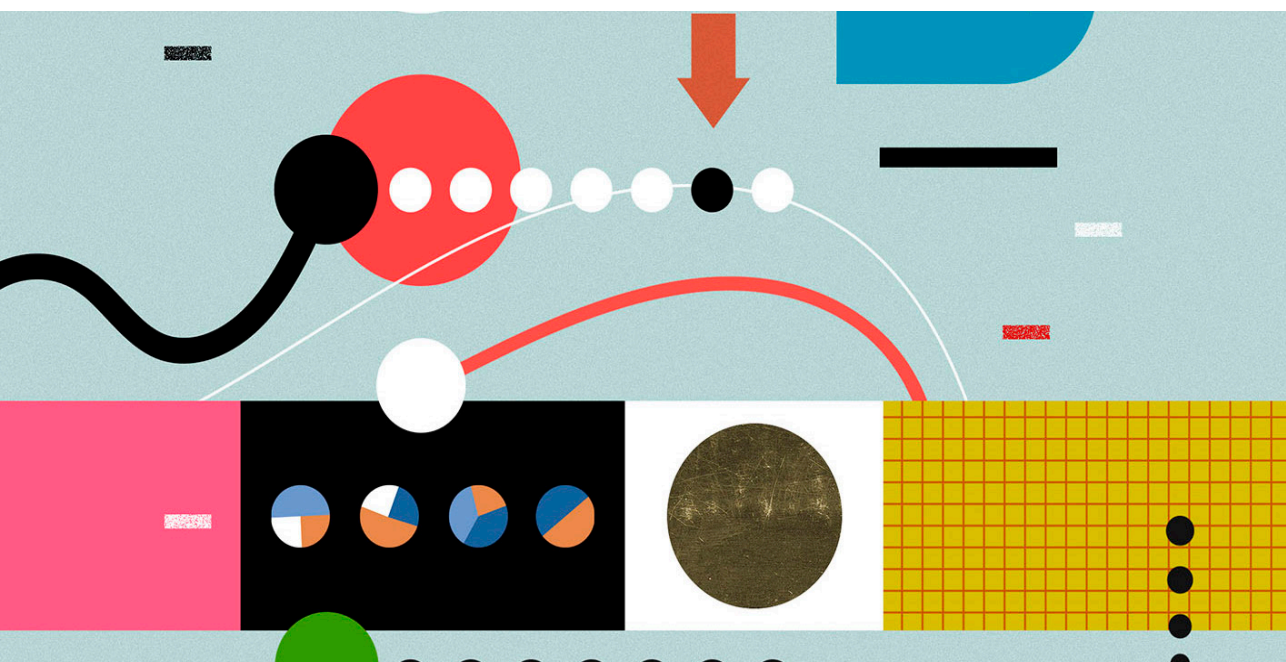
colocados em ação por estímulo ou em um contexto específico (HODGSON, 2001, p. 107)” (MILAGRES, 2011, p. 168). Knudsen (2010, p. 129) afirma que sem os hábitos, os comportamentos e os pensamentos seriam erráticos.

Becker (2010) constata que Knudsen (2010) também chega à mesma conclusão por caminhos diferentes. Para Knudsen (2010), a característica que torna a rotina organizacional a desempenhar o papel equivalente dos genes na Teoria Evolucionária de mudança econômica e cultural é justamente o fato dela ser a causa (disposição) dos comportamentos, ao invés do próprio comportamento.

Embora Hodgson (2010, p. 18) faça a distinção de forma didática entre comportamento, hábito e habilidade, ele conclui que rotina é análoga ao hábito. Esta posição parece um tanto confusa quando comparada à visão de Nelson e Winter (1982) que colocava a rotina como algo análogo à habilidade. Se a rotina é uma capacidade ou disposição, como o próprio Hodgson afirma, então ela deveria ser análoga à habilidade e não ao hábito. A Figura 1 deixa clara esta distinção.

Hodgson (2010) enfatiza que, no trabalho de Nelson e Winter (1982), a rotina é apresentada, hora como comportamento repetitivo; hora como disposição. Em Nelson e Winter (1982, p. 116-117), as rotinas organizacionais são similares às habilidades e, conforme exposto anteriormente, eles definem habilidade como “a capacidade de ter uma sequência regular de comportamento coordenado (...)”. Então a ideia de rotina como disposição para um comportamento potencial já era prevista por eles também.

Hodgson (2010) ainda faz uma análise crítica da posição de Nelson e Winter (1982) em referir a rotina como genes. Está claro para ele que a rotina não é gene e que não é replicada biologicamente, mas embora ela possa ser replicada (socialmente) não pode ser ao mesmo tempo a estrutura geradora e o resultado da



própria estrutura. Isto é, para Hodgson (2010), as causas não são os eventos, eles são mecanismos geradores que funcionam sob condições específicas e que criam determinados eventos.

Becker (2010) argumenta que os três conceitos sobre rotinas organizacionais listados acima geram relações mais ou menos estáveis entre situações e opções de comportamentos dos organismos. Contudo, Becker (2010) argumenta os três conceitos não podem ser reduzidos à um único conceito. Sendo assim, Hodgson (2010) resolve a questão através categorização dos conceitos em duas dimensões (potencial e real), de forma que os três conceitos acima podem ser classificados em dois grupos:

- comportamentos correntes envolvendo as Regularidades Comportamentais; e
- comportamentos potenciais envolvendo as Regularidades Cognitivas e as Capacidades de Comportamentos Armazenados.

A diferença entre habilidades para as rotinas organizacionais reside no nível de análise. Os hábitos e as habilidades individuais representam os microfundamentos na formação das rotinas organizacionais. Para Knudsen (2010), enquanto os hábitos pertencem a uma disposição individual, as rotinas organizacionais são disposições no âmbito organizacional.

Não se pode dizer que as definições acima são definitivas. Segundo Becker (2003), o conceito de rotina cobre todos os aspectos da evolução: hereditariedade, capacidade de sofrer mutação e ser objeto de seleção. Assim, as rotinas organizacionais seriam as unidades de análise de uma perspectiva evolucionária da economia, isto é, elas são as causas centrais de determinados fenômenos empresariais e socioeconômicos devido aos papéis que desempenham nas organizações.

Sendo assim, adere-se à visão de Hodgson (2010) e Knudsen (2010), no qual as rotinas organizacionais podem ser definidas como estruturas ou capacidades geradoras de padrões comportamentais dentro de uma organização, ou como uma espécie de “genótipo”, cujo “fenótipo” é acionado conforme as circunstâncias ou as necessidades. Mas difere-se aqui da visão dos autores no aspecto de que as rotinas organizacionais são análogas aos hábitos no âmbito individual. Assume-se que as rotinas organizacionais sejam análogas às habilidades, tal como foi introduzido originalmente por Nelson e Winter (1982).

As características gerais das rotinas organizacionais

A Tabela 1 resume as características das rotinas organizacionais encontradas na literatura.

Tabela 1 - Resumo das características das rotinas organizacionais

Características	Descrição	Referências
Padronizadas (<i>patterns</i>)	Historicamente o conceito de rotina é claramente referido como “padrões de interação recorrentes”, ou “padrões de atividades coletivas recorrentes”.	Nelson e Winter (1982), Becker (2004)
Coletivas (<i>collective</i>)	“The second feature of organizational routines concept that sets it apart from other, collective-level concepts is to relate the individual level to the collective level. Organizational routines capture stable structures in collective actions that emerge from the interrelating of individual action”. (BECKER, 2010)	Levitt e March (1988), Nelson e Winter (1982), Becker (2004 e 2010)
Recorrentes (<i>recurrence</i>) / Repetitivas (<i>repetitive</i>) / Persistentes (<i>persistent</i>)	A repetição é uma característica importante das rotinas, pois garante a consistência e a previsibilidade. A recorrência é também um conceito chave, pois seria estranho chamar de rotina algo que acontece apenas uma vez.	Becker (2001; 2003; 2004), Winter & Szulanski (2002), Knudsen (2010), Milagres (2011)
Não-deliberadas (<i>non-deliberative or mindlessness</i>) ou deliberadas (<i>effortful accomplishment</i>)	Becker (2004) ressalta que o tema mais divergente entre os autores é se as rotinas são não-deliberadas (<i>non-deliberative or mindlessness</i>) ou são deliberadas (<i>effortful accomplishment</i>). Becker (2004) afirma que a linha que divide as duas visões é a verificação empírica. A visão não-deliberada é sustentada pela literatura conceitual e visão deliberada é sustentada pela literatura empírica.	Proponentes das rotinas Não-deliberadas: Nelson (1995), Dosi <i>et al.</i> (2000), Nelson e Sampat (2001). Proponentes das rotinas deliberadas: March e Simon (1993), Cohen <i>et al.</i> (1996)
Dependentes do contexto (<i>context-dependent</i>), incorporadas (<i>embedded</i>) e específicas (<i>specific</i>)	As rotinas são incorporadas nas organizações em contextos específicos. Esta ideia é consistente com a noção de que regras gerais e procedimentos devem ser implementados de acordo com os diferentes contextos, estruturas, culturas e especificidades dos negócios.	Teece e Pisano (1994), Becker (2001; 2003; 2004), Howard-Grenville (2005), Milagres (2011), Bertels <i>et al.</i> (2016)
Dependentes do contexto anterior (<i>path dependent</i>)	É amplamente aceito na literatura acadêmica que as rotinas são moldadas historicamente por suas trajetórias.	Teece <i>et al.</i> (1997), Becker (2001; 2003; 2004), Milagres (2011), Pentland <i>et al.</i> (2012)
Engatilhadas (<i>triggered</i>)	As rotinas são interligadas entre si, sendo assim, elas podem ser acionadas ou engatilhadas por outras rotinas.	Cohen <i>et al.</i> (1996), Becker (2003), Nelson & Sampat (2001)
Decompostas (<i>decomposed</i>)	Feldman e Pentland (2003) e Miner <i>et al.</i> (2010) afirmam que as rotinas de alto nível (<i>higher-level routine</i>) podem abranger diversas outras sub-rotinas (<i>lower-level micro-routines</i>). De forma geral as rotinas podem ser decompostas hierarquicamente nos âmbitos: estratégico, tático e operacional.	Miner <i>et al.</i> (2010), Feldman & Pentland (2003), Greve (2010)

Fonte: Elaboração própria.

Os papéis e propósitos das rotinas organizacionais

A Tabela 2 resume os papeis das rotinas organizacionais encontrados na literatura.

Tabela 2 - Resumo dos papéis e propósitos das rotinas organizacionais

Papeis e Propósitos	Descrição	Referências
Coordenação e Controle <i>(Coordination and Control)</i>	As rotinas ajudam a melhorar o fluxo de informações eliminando os ruídos, padronizando os canais de comunicação, alinhando comportamentos e linguagens. As rotinas auxiliam na coordenação as atividades provendo coerência, sequências lógicas e uniformidade nas ações dos indivíduos.	March e Simon (1993), Cyert e March (1963), Nelson e Winter (1982), Langlois (1992), Teece <i>et al.</i> (1997), Becker (2003 e 2004), Milagres (2011)
Redução de Conflitos ou Promoção de Trégua <i>(Truce)</i>	As rotinas criam referenciais de comportamento para redução de potenciais conflitos. As rotinas sinalizam os comportamentos aceitos pela organização para minimizar os conflitos. Para Simon (1993), este conceito pode estar relacionado ao altruísmo.	March e Simon (1993), Cyert e March (1963), Nelson e Winter (1982), Simon (1993), Becker (2004), Milagres (2011), Bertels, <i>et al.</i> (2016)
Economia de Recursos Cognitivos <i>(Economizing on Cognitive Resources)</i>	As rotinas permitem economizar esforços mentais ajudando no processamento de informações e na capacidade limitada de tomada de decisões. As empresas podem desenvolver padrões e rotinas com objetivo de permitir o alinhamento dos incentivos, monitorar as atividades e realizar controles dos comportamentos dos colaboradores através de uma estrutura organizacional enxuta.	Simon (1957), March e Simon (1993), Becker e Knudsen (2005), Becker (2004), Milagres (2011)
Promoção de Estabilidade <i>(Stability)</i>	O papel mais conhecido das rotinas é o da promoção da estabilidade organizacional. Neste aspecto, as rotinas restringem ou incentivam certos comportamentos dos agentes. Enquanto uma determinada rotina existente oferecer resultados satisfatórios, nenhuma solução cognitiva consciente é acionada para encontrar outra maneira de executar as tarefas e atingir os objetivos.	March e Simon (1993), Cyert e March (1963), Nelson e Winter (1982), Heiner (1983), Nelson (1994), Becker (2001, 2003 e 2004), Zollo e Winter (2002), Milagres (2011), Feldman <i>et al.</i> (2016)
Promoção de Mudanças Dinâmicas <i>(Dynamic Changes)</i>	Um dos achados empíricos mais relevantes é a noção de que as rotinas podem promover mudanças endógenas nas organizações. Se as rotinas promovem estabilidade, há também indicações de que elas mudam de acordo com as experiências, com o aprendizado organizacional e com o contexto externo à organização. Elas podem estar relacionadas também aos processos de buscas por inovações deliberadas das organizações. Neste sentido, a literatura aponta a existência de Rotinas de Buscas dedicadas à alcançar, selecionar e reter novos procedimentos para obter vantagens competitivas.	Nelson e Winter (1982), Teece <i>et al.</i> (1997), Becker (2001, 2003 e 2004), Zollo e Winter (2002), Milagres (2011), Teece (2007, 2014 e 2017), Feldman <i>et al.</i> (2016)

Tabela 2 (cont.) - Resumo dos papéis e propósitos das rotinas organizacionais

Papeis e Propósitos	Descrição	Referências
Armazenagem de Conhecimento (<i>Knowledge Storage</i>)	As rotinas podem ser consideradas como repositórios de conhecimentos nas organizações. Uma característica importante da rotina é capacidade de incorporar conhecimentos explícitos (documentados) e implícitos (tácitos).	Nelson e Winter (1982), Teece <i>et al.</i> (1997), Becker (2001, 2003 e 2004), Hodgson (2003 e 2010), Hodgson e Knudsen (2004a e 2004b), Knudsen (2010), Milagres (2011), Teece (2007, 2014 e 2017)
Papel Constitutivo (<i>Constitutive Role</i>)	As instituições e as rotinas absorvem uma “dimensão simbólica” que inclui determinados “valores” ou “visões de mundo”. Uma vez que as rotinas podem carregar valores culturais e ideológicos, os indivíduos as respeitam, não por coerção, mas por princípios.	Chang e Evans (2005)
Redução de Riscos e Incertezas (<i>Risk and Uncertainty Reducing</i>)	A redução da incerteza pode ser vista como um dos papéis mais importantes das rotinas organizacionais. Para Simon (1959), diante da racionalidade limitada, as escolhas realizadas pelos homens de negócio estão baseadas em regras de decisão simples, uma vez que eles não possuem todas as habilidades requeridas para lidar com todas as informações disponíveis. As decisões são então baseadas em um repertório de rotinas, no qual os agentes buscam experiências passadas e aplicam às situações ou aos problemas do presente por meio de tentativas e erros. Um importante trabalho sobre a relação entre rotinas e incertezas conclui: “(...) <i>greater uncertainty will cause rule-governed behavior of exhibit increasingly predictable regularities, so that uncertainty becomes the basic source of predictable behavior</i> ”. (HEINER, 1983)	Simon (1959), March e Simon (1993), Cyert e March (1963), Nelson e Winter (1982), Heiner (1983), March e Shapira (1987), Becker (2003), Becker e Knudsen (2005), Greve (2010), Knudsen (2005)

Fonte: Elaboração própria.

A RELAÇÃO ENTRE AS ROTINAS ORGANIZACIONAIS E AS INSTITUIÇÕES

Nesta seção são efetuadas: uma analogia entre os conceitos de rotinas organizacionais e instituições, permitindo uma compreensão das semelhanças e diferenças entre os dois conceitos; e uma reflexão sobre a relação entre as mudanças institucionais e as mudanças nas rotinas organizacionais.

O conceito de rotinas organizacionais entendido como um tipo especial de instituições

Baseado nos trabalhos da Nova Economia Institucional (NEI) de North (1981, 1990, 1991, 1994, 2005) e nos trabalhos de Heiner (1983), Nelson e Sampat (2001), Chang

e Evans (2005) e Hodgson (2006) nota-se que as rotinas organizacionais e as instituições servem ao mesmo propósito: reduzir os riscos e as incertezas; reduzir os custos de transação; facilitar a comunicação entre os agentes; aumentar a coordenação e controle; armazenar conhecimento; e aumentar a estabilidade no comportamento dos participantes (restringindo e incentivando). Ou seja, ambos os conceitos podem ser entendidos como mecanismos criados e acordados por grupos de pessoas para:

1. estabelecer uma determinada ordem, estabilidade, coordenação e controle social, político e econômico; e
2. explicar, até certo limite, a consistência do comportamento social ou a consistência da interação entre as pessoas.

Para North (2005), a ordem implica na redução das incertezas, onde a criação das instituições fornece maior previsibilidade sobre os resultados das interações humanas. Heiner (1983) também sustenta que as instituições são mecanismos de regras sociais (*social rule-mechanisms*) que servem para manter uma certa regularidade na interação entre os agentes.

Entende-se aqui que, a diferença entre os conceitos de rotinas organizacionais e de instituições pode ser expresso da seguinte forma: o primeiro atua no âmbito micro (dentro das organizações); e o segundo atua no âmbito macro (fora das organizações). Sendo assim, entende-se que as rotinas organizacionais são espécies de instituições que vigoram entre os participantes de uma mesma organização podendo assumir o caráter formal e informal. Desta forma, será apresentado o conceito de instituições para que fique mais clara a relação com o conceito de rotina. Quer se mostrar que, dentro da própria organização há instituições (chamadas de rotinas organizacionais) para resolver conflitos de interesses, gerar estabilidade, reduzir incertezas e alinhar objetivos. Esta ideia de que a rotina é uma espécie de instituição que opera coletivamente de forma micro dentro da firma é sustentada por Becker (2010, p. 5): “*the first comes clearly, if we consider the concept of organizational routines as a part of the family of concepts such as institutions, norms or conventions*”.

Assim, quaisquer mecanismos inventados pelos homens para auxiliá-los na criação e manutenção de uma determinada ordem sistêmica, na comunicação e na redução das incertezas, podem ser entendidos como instituições. No entanto, é importante destacar que, de acordo com Hodgson (2010), as instituições não são os atos em si, mas as capacidades de agir em determinados contextos. Eis alguns exemplos de instituições: leis, diretrizes, contratos, mercados, moedas, línguas, sistemas de medida, burocracias, regras, protocolos, procedimentos, padrões, normas, acordos, convenções, portarias, costumes, tradições, códigos de ética, sistemas informatizados, rotinas organizacionais etc.

A despeito da controvérsia sobre as possíveis definições de organização e instituição, considera-se aqui a abordagem de Douglass North como a mais pragmá-

tica, dado que o seu foco foi apresentar (sob uma perspectiva histórica) como as instituições influenciam o desempenho econômico das sociedades. “*Institutions provide the incentive structure of an economy; as that structure evolves, it shapes the direction of economic change towards growth, stagnation, or decline*”. (NORTH, 1991, p. 97).

North (1991) apresenta historicamente que, no desenvolvimento do comércio de longa distância, diversos mecanismos (instituições) foram criados pelas pessoas com a finalidade de facilitar as transações. Ele define instituições como as restrições e regras construídas pelos seres humanos de forma a estruturar e ordenar as interações sociais, econômicas e políticas. Elas podem ser restrições informais (costumes, tradições, sanções e códigos de conduta) ou regras formais (constituições, leis e direitos de propriedade).

Para North (1990), por problemas de complexidade e falta de capacidade computacional e por questões de realidades mutáveis, os agentes são incapazes de tomar decisões ótimas. A existência da incerteza dificulta as possibilidades de transações econômicas entre pessoas, no que diz respeito ao conhecimento *ex ante* das possibilidades de escolhas e de interações entre os agentes. Estas incertezas geram custos de transação que podem ser divididos em: custos de *measurement* (relacionados à dificuldade de os agentes conhecerem os fatos objetivamente e os detalhes das transações); e custos de *enforcement* (relacionados à incerteza dos agentes em relação às questões de direito de propriedade).

Neste quadro de incertezas, se algum tipo de arcabouço de proteção dos direitos dos agentes não estiver presente, a possibilidade de troca fica prejudicada. Sendo assim, North (1990) considera que as instituições servem para atenuar os problemas derivados da incerteza restringindo as escolhas, reduzir os custos de transação e facilitar a coordenação econômica e social. A partir dos estímulos oferecidos pela Matriz Institucional, surgirão diversas organizações que atuarão na busca de diversos objetivos ou propósitos. Segundo North (1991, p. 109): “*The institutional matrix consists of an interdependent web of institutions and consequent political and economic organizations that are characterized by massive increasing returns. That is, the organizations owe their existence to the opportunities provided by the institutional framework*”.

Para North (1990 e 1994) as organizações são constituídas por grupos de indivíduos unidos para atingir objetivos comuns, diferenciando o conceito de organizações do conceito de instituições. Os seja, as organizações são os principais agentes de uma sociedade e dentro dessa categoria North (1990, p. 5) faz a seguinte distinção: “*political bodies (political parties, the Senate, a city council, a regulatory agency), economic bodies (firms, trade unions, family farms, cooperatives), social bodies (churches, clubs, athletic associations), and educational bodies (schools, universities, vocational training centers)*”.

Fazendo uma metáfora com os jogos esportivos, se as instituições são as regras do jogo, as organizações representam os diversos times que disputam o campeonato

da sociedade. “Conceptually, what must be clearly differentiated are the rules from the players. The purpose of the rules is to define the way the game is played. But the objective of the team within that set of rules is to win the game”. (NORTH, 1990, p. 3-5) Nelson e Sampat (2001, p. 31) também consideram que o conceito de instituições é: “compatible con la idea de que las instituciones son las reglas del juego, cuando se considera que éstas definen lo que las personas hacen cuando juegan el juego”.

Conforme Gala (2003), ao longo do processo histórico, as diversas organizações podem investir seus esforços das mais variadas maneiras: em atividades econômicas socialmente produtivas, em novas tecnologias de produção, em atividades redistributivas, na formação de monopólios, e na própria alteração das regras do jogo. North (1991) defende que há uma espécie de *path dependence* no processo de desenvolvimento institucional.

No artigo, “What Are Institutions?”, Hodgson (2006) faz críticas às definições de North, quando separa as instituições como sendo as regras do jogo, das organizações que representam os diversos times que disputam o campeonato da sociedade. Ele define as instituições como: sistemas em que são estabelecidas e em que prevalecem as regras que estruturam as interações sociais, ou “a set of rules that structure social interactions in particular ways”. (KNIGHT, 1992, p. 2. Apud HODGSON, 2006, p. 21) Sendo assim, língua, dinheiro, leis, sistemas de medida, modos à mesa, firmas, dentre outras organizações são considerados instituições. De forma geral, as instituições permitem ordenar os pensamentos, as expectativas e as ações impondo forma e consistência às atividades humanas. As instituições, ao mesmo tempo em que, restringem o comportamento humano, também o viabilizam e o incentivam. Mesmo que a existência de regras implique em restrições, elas podem permitir escolhas e ações que anteriormente não existiriam. “Regulation is not always the antithesis of freedom; it can be its ally”. (HODGSON, 2006, p. 2).

A Economia Institucional original de Commons (1934) entendia as instituições como um tipo peculiar de estrutura social com o potencial de mudar os agentes, incluindo alterações em seus propósitos ou suas preferências. Para Hodgson (2006, p. 4): “hence an institution is a special type of social structure that involves potentially codifiable and (evidently or immanently) normative rules of interpretation and behavior”. Chang e Evans (2005) entendem que Hodgson segue uma linha mais “culturalista” do institucionalismo, considerando que as pessoas constroem assuas ideias de forma dependente do ambiente institucional.

Criticando North, Hodgson (2006) define o conceito de instituições como sistemas sociais enraizadas por regras, em que as organizações são um tipo especial de instituição, quando envolvem algumas características adicionais, tais como: critérios para estabelecer seus limites e para distinguir os seus membros de não-membros; princípios de soberania sobre quem está no comando (autoridade); e as cadeias de comando delineando as responsabilidades (governança e hierarquia). Hodgson (2006) defende que o problema de separação entre organizações e instituições surge quando se North coloca as organizações como atores. Para

Hodgson, organizações, tais como empresas e sindicatos, são estruturas compostas por atores individuais, muitas vezes com objetivos conflitantes. E quando North (1994, p. 361) escreveu que “organizações são constituídas por grupos de indivíduos unidos para atingir objetivos comuns”, esta definição ignorou o conflito potencial dentro da organização. Então para Hodgson (2006), o tratamento da firma como um ator social abstrai os conflitos internos. Resumindo, Hodgson quis mostrar que, se dentro de uma organização há instituições para resolver conflitos, então uma organização é uma instituição.

Como North foca no desenvolvimento econômico de forma macro, ele pareceu pouco preocupado em analisar os mecanismos internos pelos quais os conflitos de interesses são resolvidos dentro das firmas e como isto afeta as decisões micro-econômicas. Desta forma, tratar as firmas como unidades tomadoras de decisões parece ser suficiente para analisar os fenômenos de desenvolvimento dos países.

Recorrendo à Teoria Evolucionária de Nelson e Winter (1982), deve-se lembrar ainda que, as normas e regras coletivas que operam dentro das organizações podem ser chamadas de “rotinas organizacionais”. Ou seja, as rotinas organizacionais atuam no âmbito micro (dentro das organizações) e a instituições no âmbito macro (fora das organizações). Assim, os conflitos dentro das empresas podem ser resolvidos por rotinas organizacionais formais e informais. Isto é, dentro das organizações, as rotinas organizacionais absorvem os papéis das instituições, logo elas podem ser vistas como um caso especial de instituições.

Quanto ao grau de formalidade das instituições, segundo Hodgson (2006), North não deixa claro sua posição quanto ao assunto. North (1990, 1991 e 1994) escreve restrições formais e informais, ao invés de regras formais e informais. Ele sempre se refere às “regras formais”, mas nunca às “regras informais”. Alguns escritores interpretam: restrições formais como sendo regras, leis, constituições; e restrições informais como sendo normas de comportamento, convenções, códigos de conduta. Isto sugere que as regras são restrições formais. Neste ponto específico, não se pactua com a crítica feita por Hodgson (2006), pois North (1991) deixa explicitamente claro que considera que as instituições podem cobrir as esferas formais e informais.

De acordo com a classificação de escolas “Neo-institucionalistas” na Ciência Política, proposta por Hall e Taylor (2003), North se enquadraria na corrente do “institucionalismo histórico” com um viés mais voltado às escolhas racionais, cuja definição de instituições assume um papel mais formal, tais como: “procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política”. (HALL & TAYLOR, 2003, p. 196) De fato, embora reconheça os aspectos informais, North mantém maior importância às regras formais, principalmente aquelas amparadas pelo Estado, em suas análises. Isto porque as regras, quando amparadas por uma estrutura de poder, são mais efetivas no sentido da obediência se comparada com aquelas normas isentas de sustentação legal.

Hodgson (2006) assume uma concepção de instituições que acomoda a base informal de todo o comportamento estruturado e durável. É por isso que ele define instituições como sistemas duráveis de regras sociais estabelecidas e incorporadas que estruturam as interações sociais, ao invés de simplesmente regras. Para ele, as regras não têm a capacidade de copiar-se diretamente; elas são replicadas e modificadas através de outros mecanismos, como por exemplo pelos hábitos. As regras geralmente nascem do processo de interação social e funcionam quando são incorporadas aos hábitos. Há diversos exemplos de leis ignoradas pelas pessoas, então Hodgson (2006, p. 6) afirma que “*ignored laws are not rules*”. Para que novas leis se tornem regras, elas devem ser incorporadas ao cotidiano comportamental das pessoas através de uma legitimação fruto de uma espécie de “pacto social”. Sendo as rotinas organizacionais uma espécie de instituição, elas não fogem à esta regra.

De acordo com a classificação de escolas Neo-institucionalistas na Ciência Política, proposta por Hall & Taylor (2003), Hodgson se enquadraria mais próximo à corrente do “institucionalismo sociológico”, com uma definição de instituição mais ampla. Os adeptos desta corrente não só incluem as regras, procedimentos ou normas, formais, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem “padrões de significação” que guiam as ações humanas. Esse enfoque classifica a “cultura” (rede de hábitos e de símbolos) como instituições.

Seguindo esta corrente teórica, no qual Dias (2013) classificou como Economia Política Institucional (EPI), Chang e Evans (2005) defendem que as instituições são:

- restritivas ao comportamento humano;
- permissivas ou habilitadoras do comportamento humano; e
- constitutivas, no qual poucos economistas prestam atenção, assumindo uma “dimensão simbólica” que inclui os valores, ideologias, culturas, que eles chamam de “visões de mundo”. Ou seja, quando o arcabouço institucional é vivido pelas pessoas, elas internalizam as instituições aos seus valores pessoais.

Chang e Evans (2005) e Chang (2006) mostram que as ideias, ideologias e visões de mundo são capazes de gerar mudanças institucionais, contudo, esta relação não é unidirecional. As instituições afetam as formas como as pessoas operam e percebem o mundo através do papel constitutivo. Eles criticam a visão economista e “instrumentalista de North baseada em *efficiency-driven approaches*. Ou seja, eles discordam do argumento de que as instituições emergem com o único propósito de reduzir as incertezas e os custos de transação. Se esta hipótese fosse verdadeira, não existiriam instituições ineficazes e inúteis. Sendo assim, eles preferem seguir uma linha de *culture-based structured-interest*, assumindo que não existem interesses objetivos que podem ser entendidos independentemente da “visão de mundo” dos atores. Neste aspecto, as mudanças institucionais seriam simultaneamente transformações materiais e simbólicas do mundo. Em suma, as

instituições podem ser alteradas por mudanças nas percepções das pessoas de forma endógena. Através desta abordagem, é possível explicar inclusive a formação de uma nova Matriz Institucional menos eficiente do ponto de vista econômico.

North (1990) já aceitava que as ideologias estão na base da formação das regras formais e informais de uma sociedade. Além disto, com a intenção de incorporar uma perspectiva mais sociológica e cultural, North (2005) afirma que as mudanças econômicas não ocorrem apenas por fatores econômicos, pois deve-se levar em consideração também as mudanças:

- na quantidade e qualidade dos seres humanos;
- no estoque de conhecimento humano; e
- no marco institucional que define a estrutura deliberada de incentivo de uma sociedade.

Ou seja, ele afirma que, para se proteger da incerteza, os agentes criam um conjunto complexo de restrições formais e informais que são embutidas na linguagem, nos artefatos físicos e nas crenças definindo os padrões da interação humana.

Para North (2005), a realidade de um sistema político-econômico não é conhecida pelas pessoas com certeza absoluta, assim, os humanos constroem crenças elaboradas sobre a natureza dessa realidade – crenças que são tanto um modelo positivo da maneira como o sistema funciona, quanto um modelo normativo de como deve funcionar. Embora possam haver discrepâncias nas crenças individuais de cada indivíduo, um sistema de crenças pode ser mantido dentro da sociedade através do consenso ou pacto social. De Azevedo (2015) ressalta que há uma relação intrínseca entre crenças e instituições, onde: quando há crenças conflituosas numa sociedade, as instituições refletirão as crenças dominantes daqueles que ocupam posições que podem afetar as escolhas. As crenças dominantes são “sugeridas” pelos empreendedores políticos e econômicos que se utilizam delas para elaborar políticas e mudanças na Matriz Institucional.

Assim como as instituições, North (2005) acredita que as crenças não são estáticas, pois revisões das percepções da realidade geram novos esforços para mudar a Matriz Institucional. Para North (2005), os modelos mentais e a cultura podem ser continuamente redefinidos através de novas experiências, incluindo contatos com novas ideias e novos aprendizados.

Como o mundo em que vivemos não é ergódico e está sujeito à constantes mudanças, North (2005) acredita que os humanos alteraram o ambiente ao longo do tempo, não só para defender seus interesses, mas para torná-lo mais previsível no acômodo de suas crenças. Sendo assim, ele afirma que incerteza pode ser reduzida de algumas maneiras, quais sejam: aumentando o nível de informação (dada a quantidade existente de conhecimento); aumentando o estoque de conhecimento dentro da estrutura institucional existente, cujas as experiências são filtradas e processadas por uma estrutura cognitiva (pessoal e organizacional) embebida de

crenças e valores culturais; e alterando o quadro institucional, onde a incerteza frente às novas situações envolve crenças, valores e aspectos culturais dos agentes frente à necessidade de reestruturação.

Mas, mesmo que os agentes tentem transformar as incertezas em riscos, sempre haverá uma incerteza residual que fornece a base para as crenças dogmáticas. Se os homens formam suas crenças a partir das percepções sobre o ambiente, North (2005) acredita que estas crenças determinam as escolhas que eles fazem que, por sua vez, estruturam as mudanças no ambiente físico e social. Pode-se resumir a ideia de mudanças institucionais por realidades percebidas e realidades alteradas em North (2005) através do seguinte fluxo de causalidades:

Realidade Percebida => Crenças => Instituições => Políticas => Realidades alteradas.

A relação entre as mudanças institucionais e as mudanças nas rotinas organizacionais

Apesar das peculiaridades nas construções teóricas, pode-se apontar dois aspectos em comum entre as visões de Heiner (1983), North (2005), Chang e Evans (2005) e Hodgson (2006); todos concordam que a:

1. Matriz Institucional também reproduz hábitos e preferências; e
2. estrutura de regras vigentes prevê incentivos e restrições para as ações individuais, podendo gerar alterações na Matriz Institucional.

Heiner (1983), ao desenvolver um modelo de regularidades comportamentais, levou em consideração a importância da estrutura institucional na determinação das relações mercantis e das interações sociais (que envolvem cultura, costumes, normas e comportamentos diversos). No modelo apresentado por ele, a incerteza cresce em função de menores habilidades perceptivas dos agentes, e da maior complexidade no ambiente, sugerindo que as mudanças nos arranjos institucionais também afetam a percepção e o comportamento dos agentes. Ele sugere que, conforme a sociedade cresce, aumenta-se a interdependência entre as pessoas, elevando também a complexidade do ambiente. Consequentemente, a incerteza de determinar as consequências de selecionar ações particulares também cresce para cada agente da sociedade. A maior interação e interdependência vai requer instituições sociais, mercantis e políticas que permitam saber menos sobre o que cada agente faz.

Assim, quando se divide as pessoas em grupos autônomos de decisão com regras de atuação, reduz-se a complexidade nas interações. Os agentes irão cooperar na medida em que eles observam um aumento no bem-estar ou no benefício médio gerado pela cooperação. As instituições assumem o papel de gerar oportunidades previsíveis de reciprocidade mútua e de reduzir a quantidade e a complexidade de informações necessárias que devem ser interpretadas pelos agentes. Isto é, para Heiner (1983), as instituições apresentam a serventia de gerar uma ordem

social, reduzindo as incertezas, isto é, tornando o comportamento dos agentes mais previsível.

Assim como as teorias institucionalistas colocam as instituições e as organizações no centro da atenção para compreender as mudanças e a dinâmica da economia de uma forma macro; a Teoria Evolucionária coloca as organizações e as rotinas organizacionais no centro de atenção para compreender a dinâmica das mudanças de uma forma micro. Nota-se que, tanto as rotinas organizacionais quanto as instituições dispõem dos mesmos atributos: são coletivas, dependem do desenvolvimento passado (*path dependence*), podem ser padronizadas, dependem de repetições para o uso e legitimação, carregam conhecimento, podem ser ou não deliberadas, são processuais, dependem do contexto, podem ser acionadas e podem ser constitutivas. Percebe-se também que, tanto as instituições quanto as rotinas organizacionais servem aos mesmos propósitos, quais sejam: reduzir a incerteza, reduzir custos de transação, facilitar a comunicação e gerar ordem e estabilidade, restringir e incentivar comportamentos coletivos. Além disto, ambas podem assumir o caráter formal ou informal. Sendo assim, as rotinas organizacionais podem ser vistas como uma espécie de instituição que atua gerando ordem e consistência no comportamento dos participantes de uma organização.

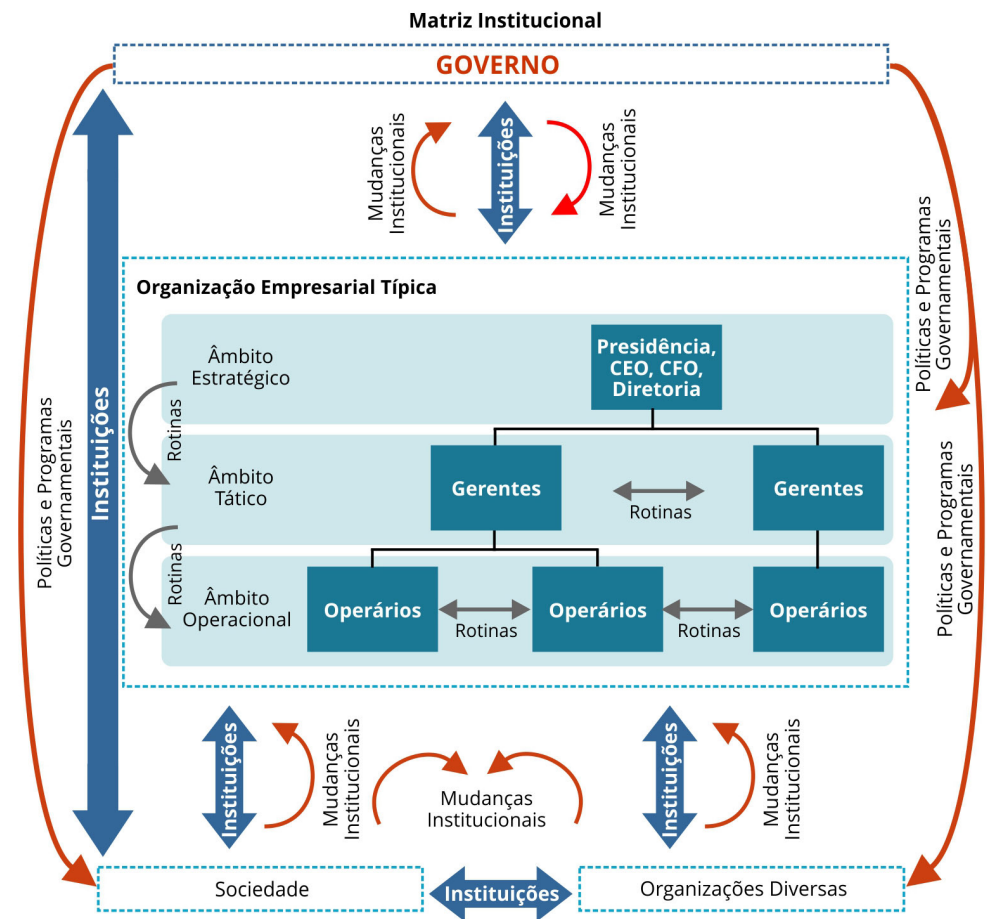
Afim de deixar mais clara a posição assumida, a Figura 2 apresenta um modelo da relação entre organizações, instituições e rotinas. Embora haja diversas formas de organizações, uma “organização típica”, é geralmente estruturada de forma hierárquica, estratificada em três níveis: estratégico, tático e operacional. Esta estratificação hierárquica facilita e aumenta a capacidade de a organização aplicar, verificar e policiar o cumprimento das rotinas organizacionais; bem como facilita a capacidade das rotinas organizacionais estarem em conformidade com os aspectos institucionais. Os níveis mais altos da hierarquia (âmbito estratégico) estabelecem o modelo de gestão de alto nível, determinam a estrutura organizacional, monitoram se as metas estão sendo atendidas e incentivam as ações dos demais membros situados nas estruturas abaixo. Mas não se defende aqui que, as rotinas organizacionais sejam seguidas apenas por existência de uma estrutura hierárquica pois, como dito antes, elas assumem o papel constitutivo, de trégua e, até mesmo, de altruísmo - conforme Simon (1993). O comportamento pessoal (regidos por hábitos e habilidades) influencia o comportamento organizacional e o próprio ambiente interno da organização (cultura organizacional) influenciam a “visão de mundo” dos colaboradores.

A Figura 2 permite ressaltar que as mudanças organizacionais e nas rotinas organizacionais podem vir: de fatores internos à organização, influenciado por hábitos, habilidades e “visão de mundo” dos colaboradores; e de aspectos externos oriundos de mudanças na Matriz Institucional. De acordo com Burlamaqui (2018) e Burlamaqui e Kattel (2018), o caráter evolutivo das instituições afeta o caráter evolutivo das rotinas organizacionais.

Nota-se que os Governos têm o poder de influenciar o ambiente econômico e social através de intervenções diretas nas instituições (mudando regras e leis), ou através de programas e políticas específicas. Estas mudanças institucionais são absorvidas pelas organizações e, a depender das consequências das mudanças, as organizações podem responder através de mudanças nas suas estruturas e nas suas rotinas organizacionais. De acordo com Winter (1964), as rotinas organizacionais estão sujeitas a mudanças se as condições mudarem (dependentes do contexto).

A Figura 2 ilustra ainda que o comportamento de uma organização pode influenciar o comportamento de outras organizações, das pessoas isoladamente na sociedade e da Matriz Institucional. Esta posição é aderente à visão de Nelson e Sampat (2001) e Chang e Evans (2005) que defendem que os fatores culturais, ideológicos e as “visões de mundo” promovidas dentro das organizações são capazes de gerar mudanças institucionais.

Figura 2: Relação entre as organizações, as instituições e as rotinas organizacionais



Fonte: Elaboração própria.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

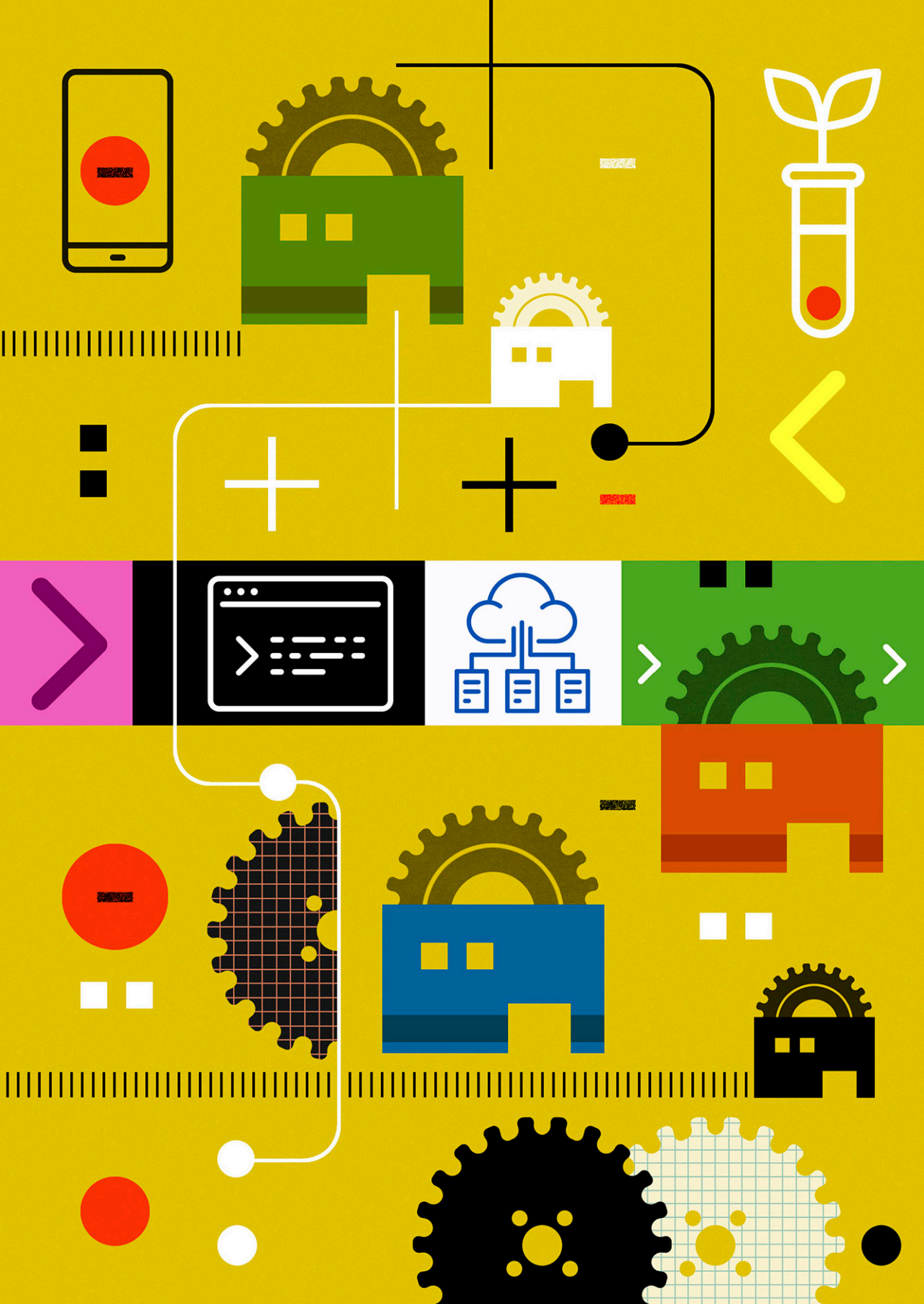
O trabalho ofereceu uma dos avanços acadêmicos sobre o conceito, as características e os papéis das rotinas organizacionais. Ofereceu também uma visão sobre o conceito de instituições, mostrando suas similaridades e limites em comparação ao conceito de rotinas organizacionais. Assim, o trabalho defende que as rotinas são um tipo especial de instituições operando dentro das organizações, servindo de elo de transmissão das alterações que ocorrem no ambiente organizacional para o institucional e vice-versa. Se isto é factível, o conceito de rotinas organizacionais pode ser considerado também como o elo entre a Teoria Evolucionária à Nova Economia Institucional (NEI) e à Economia Política Institucional (EPI).

Referências

- BECKER, M. C. Organizational routines: a review of the literature. *Industrial and corporate change*, v. 13, n. 4, pp. 643-678, 2004.
- BECKER, M. C. *Role of routines in organisations: an empirical and taxonomic investigation* (Doctoral dissertation, University of Cambridge), 2001.
- BECKER, M. C. The concept of routines twenty years after Nelson and Winter (1982). A review of the literature. *Industrial and Corporate Change*, pp. 643-677, 2003.
- BECKER, M. C. The past, present and future of organizational routines: introduction to the Handbook of Organizational Routines. *The handbook of organizational routines*, p. 3-14, 2010.
- BECKER, M. C. & KNUDSEN, T. The role of routines in reducing pervasive uncertainty. *Journal of business research*, v. 58, n. 6, pp. 746-757, 2005.
- BERTELS, S.; HOWARD-GRENVILLE, J. & PEK, S. Cultural molding, shielding, and shoring at Oilco: The role of culture in the integration of routines. *Organization Science*, v. 27, n. 3, pp. 573-593, 2016.
- BURLAMAQUI, L. Creative destruction as a radical departure: a new paradigm for analyzing capitalism. *Schumpeter's Capitalism, Socialism and Democracy: A Twenty-First Century Agenda*, p. 21-62, 2018.
- BURLAMAQUI, L. & KATTEL, R. Introduction - capitalism, socialism and democracy at 75: new Interpretations and new dimensions. *Schumpeter's Capitalism, Socialism and Democracy: A Twenty-First Century Agenda*, p. 1-18, 2018.
- CHANG, H. J. *The East Asian development experience: the miracle, the crisis and the future*. Zed Books, 2006.
- CHANG, H. J. & EVANS, P. The role of institutions in economic change. *Reimagining Growth: Institutions, Development, and Society*, p. 99-129, 2005.
- COHEN, M. D.; BURKHART, R.; DOSI, G.; EGIDI, M.; MARENGO, L.; WARGLIEN, M. & WINTER, S. Routines and other recurring action patterns of organizations: contemporary research issues. *Industrial and corporate change*, v. 5, n. 3, pp. 653-698, 1996.
- COMMONS, J. R. *Institutional Economics: Its Place in Political Economy*. New York: Macmillan, 1934.
- CYERT, R. M. & MARCH, J. G. *A behavioral theory of the firm*. Englewood Cliffs, NJ, p. 169-187, 1963.
- DE AZEVEDO, B. *Uma análise antropológica de Douglass North (1973-2009): indivíduo, racionalidade, cultura e instituições*. Tese (Doutorado em Ciências, Estratégias, Políticas Públicas e Desenvolvimento), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.
- DIAS, G. *Mudança Institucional e Desenvolvimento: O Caso da Indústria do Petróleo no Brasil*. Tese (Doutorado em Ciências, Estratégias, Políticas Públicas e Desenvolvimento) Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

- DOSI, G.; NELSON, R. R. & WINTER, S. G. (Eds.). *The nature and dynamics of organizational capabilities*. Oxford university press, 2000.
- FELDMAN, M. S. Organizational routines as a source of continuous change. *Organization science*, v. 11, n. 6, pp. 611-629, 2000.
- FELDMAN, M. S. & PENTLAND, B. T. Reconceptualizing organizational routines as a source of flexibility and change. *Administrative science quarterly*, v. 48, n. 1, pp. 94-118, 2003.
- FELDMAN, M. S.; PENTLAND, B. T., D'ADDERIO, L. & LAZARIC, N. Beyond routines as things: Introduction to the special issue on routine dynamics. *Organization Science*, v. 27, n. 3, pp. 505-513, 2016.
- GALA, P. A teoria institucional de Douglass North. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 23, n. 2, pp. 276-292, 2003.
- GANDRA, R. Rotinas Organizacionais e Decisões de Investimento sob Riscos e Incertezas: uma Análise do Segmento de Exploração e Produção da Indústria de Óleo e Gás. Rio de Janeiro: Tese (Doutorado no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento - PPED) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), 2019.
- GREVE, H. R. Organizational routines and performance feedback. *The handbook of organizational routines*, pp. 187-204, 2010.
- HALL, P. A. & TAYLOR, R. C. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 58, pp. 193-223, 2003.
- HEINER, R. A. The origin of predictable behavior. *The American economic review*, v. 73, n. 4, pp. 560-595, 1983.
- HODGSON, G. M. The concept of a routine. *The handbook of organizational routines*, pp. 15-28, 2010.
- HODGSON, G. M. The mystery of the routine: the Darwinian destiny of an Evolutionary Theory of Economic Change. *Revue économique*, v. 54, n. 2, pp. 355-384, 2003.
- HODGSON, G. M. What are institutions? *Journal of economic issues*, v. 40, n. 1, pp. 1-25, 2006.
- HODGSON, G. M. & KNUDSEN, T. The complex evolution of a simple traffic convention: the functions and implications of habit. *Journal of Economic Behavior & Organization*, v. 54, n. 1, pp. 19-47, 2004a.
- HODGSON, G. M. & KNUDSEN, T. The firm as an interactor: firms as vehicles for habits and routines. *Journal of evolutionary economics*, v. 14, n. 3, pp. 281-307, 2004b.
- HOWARD-GRENVILLE, J. A. The persistence of flexible organizational routines: The role of agency and organizational context. *Organization science*, v. 16, n. 6, pp. 618-636, 2005.
- KNUDSEN, T. Organizational routines in evolutionary theory. *The handbook of organizational routines*, pp. 125-151, 2010.
- LANGLOIS, R. N. Transaction-cost economics in real time. *Industrial and corporate change*, v. 1, n. 1, p. 99-127, 1992.
- LEVITT, B. & MARCH, J. G. Organizational learning. *Annual review of sociology*, v. 14, n. 1, pp. 319-338, 1988.
- MARCH, J. G. & SHAPIRA, Z. Managerial perspectives on risk and risk taking. *Management science*, v. 33, n. 11, pp. 1404-1418, 1987.
- MARCH, J. G. & SIMON, H. A. *Organizations*. NY: Wiley, New York, 1993.
- MILAGRES, R. Rotinas - uma revisão teórica. *Revista Brasileira de Inovação*, v. 10, n. 1, pp. 161-196, 2011.
- MINER, A. S., CIUCHTA, M. P. & GONG, Y. Organizational routines and organizational learning. *The handbook of organizational routines*, pp. 152-186, 2010.
- NELSON, R. R. Recent evolutionary theorizing about economic change. *Journal of economic literature*, v. 33, n. 1, pp. 48-90, 1995.

- NELSON, R. R. & SAMPAT, B. N. Making sense of institutions as a factor shaping economic performance. *Revista de Economía Institucional*, v. 3, n. 5, pp. 17-51, 2001.
- NELSON, R. R. & WINTER, S. G. *Uma teoria evolucionária da mudança econômica*. Campinas: Editora Unicamp, 1982.
- NORTH, D. C. Economic performance through time. *The American economic review*, v. 84, n. 3, pp. 359-368, 1994.
- NORTH, D. C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press. New York, 1990.
- NORTH, D. C. *Institutions*. *Journal of economic perspectives*, v. 5, n. 1, pp. 97-112, 1991.
- NORTH, D. C. *Structure and change in economic history*. Norton & Co, 1981.
- NORTH, D. C. *Understanding the Process of Economic Change*. New Jersey: Princeton University Press, 2005.
- PENTLAND, B. T.; FELDMAN, M. S.; BECKER, M. C. & LIU, P. Dynamics of organizational routines: A generative model. *Journal of Management Studies*, v. 49, n. 8, pp. 1484-1508, 2012.
- PENTLAND, B. T. & HÆREM, T. Organizational routines as patterns of action: Implications for organizational behavior. *Annu. Rev. Organ. Psychol. Organ. Behav.*, v. 2, n. 1, pp. 465-487, 2015.
- SCHUMPETER, J. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1942.
- SIMON, H. A. *Administrative Behavior: A Study of Decision Making Processes in Administrative Organization*. New York: Macmillan, 1957.
- SIMON, H. A. Altruism and economics. *The American Economic Review*, v. 83, n. 2, pp. 156-161, 1993.
- SIMON, H. A. Bounded rationality and organizational learning. *Organization science*, v. 2, n. 1, pp. 125-134, 1991.
- SIMON, H. A. Theories of decision-making in economics and behavioral science. *The American economic review*, v. 49, n. 3, pp. 253-283, 1959.
- TEECE, D. J. A capability theory of the firm: an economics and (strategic) management perspective. *New Zealand Economic Papers*, v. 53, n. 1, pp. 1-43, 2007.
- TEECE, D. J. Explicating dynamic capabilities: the nature and microfoundations of (sustainable) enterprise performance. *Strategic management journal*, v. 28, n. 13, pp. 1319-1350, 2007.
- TEECE, D. J. The foundations of enterprise performance: dynamic and ordinary capabilities in an (economic) theory of firms. *Academy of management perspectives*, v. 28, n. 4, pp. 328-352, 2014.
- TEECE, D. J. & PISANO, G. The dynamics capabilities of firms: an introduction. *Industrial and Corporate Change*, v. 3, n. 3, pp. 537-556, 1994.
- TEECE, D. J.; PISANO, G. & SHUEN, A. Dynamic capabilities and strategic management. *Strategic management journal*, v. 18, n. 7, pp. 509-533, 1997.
- WINTER, S. G. *Economic "natural selection" and the theory of the firm*. Institute of Public Policy Studies, University of Michigan, 1964.



Effects of support from innovation and development agencies: a case study on companies awarded by Tecnova 13/2013 – FAPEMIG

Efeitos do apoio às agências de inovação e desenvolvimento: Um estudo de caso das empresas premiadas pelo Tecnova 13/2013 – FAPEMIG

NARRAYRA GRANIER CUNHA

Mestre em Administração, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG).

Belo Horizonte – MG – Brasil

orcid.org/0000-0001-5449-5705

nagranier@hotmail.com

JOÃO PAULO MOREIRA SILVA

Doutorando, Programa de Pós-Graduação em Administração – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PPGA/PUC Minas). Belo Horizonte – MG – Brasil

orcid.org/0000-0002-9470-2905

joao.msilva@live.com

LILIANE DE OLIVEIRA GUIMARÃES

Doutora em Administração, Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (EAESP/FGV). Professora, Programa de Pós-Graduação em Administração – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PPGA/PUC Minas). Belo Horizonte – MG – Brasil

orcid.org/0000-0002-3346-2207

lilianeog@pucminas.br

FERNANDO ANTONIO PRADO GIMENEZ

Doutor pela Manchester Business School - University of Manchester. Professor, Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná, Brasil. Curitiba – PR – Brasil

orcid.org/0000-0002-5143-9553

fapgimenez@gmail.com

Abstract

Innovation plays an important role for the sustainability of small and medium enterprises - SME, as it enhances their competitive advantage. As one of the elements of government stimulus, the economic subsidy provides access to non-reimbursable financial resources. By means of documentary research, interviews, and direct observation, this study sought to understand the effects of fostering innovation for SMEs awarded by the Tecnova Edict 13/2013, a partnership between FINEP and FAPEMIG. As a result, it was confirmed that government support represents a fundamental instrument for the development of SMEs, offering them opportunities to acquire materials and technologies, train human resources, and facilitate the building of partnerships. The research also identified factors that make it difficult to carry out research and development activities in this segment of organizations. Although hindering elements of the innovation process were highlighted, it was found that government support is fundamental to the promotion of innovation.

Keywords: Innovation. Public policies. Government support. Small and medium-sized enterprises. Economic subsidy

Resumo

Inovação tem um papel importante para a sustentabilidade da pequena e média empresa, na medida em que aprimora sua vantagem competitiva. Como um dos elementos de estímulo governamental, a subvenção econômica proporciona acesso a recursos financeiros não reembolsáveis. Por meio de pesquisa documental, de entrevistas, e observação direta, este estudo buscou compreender os efeitos do fomento à inovação PMEs agraciadas pelo Edital Tecnova 13/2013, uma parceria entre FINEP e FAPEMIG. Como resultados, confirma-se que apoio governamental representa instrumento fundamental de desenvolvimento das PMEs, oferecendo-lhes oportunidades de aquisição de materiais e tecnologias, capacitação de recursos humanos e facilitar construção de parcerias. A pesquisa também identificou fatores dificultadores para a realização da atividade de pesquisa e desenvolvimento nesse segmento de organizações. Embora elementos dificultadores do processo inovativo tenham sido ressaltados, constatou-se que o apoio governamental é fundamental para a promoção da inovação.

Keywords: Inovação. Políticas públicas. Apoio governamental. Pequenas e médias empresas. Subvenção econômica



<http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmvdo.1.009>

Recebido em: 25 de julho de 2021. Aprovado em: 12 de janeiro de 2022.

INTRODUCTION

The discussions about innovation in the academic sphere, in the governmental arena or in the economic/managerial context are not recent (ACS, 1990). Innovations are considered drivers of development, important tools for building competitive advantage (WIKLUND & SHEPHERD, 2003) and engines for economic development and job creation (ACS, 1990), besides positively impacting social welfare (DIACONU & DUTU, 2015; OLIVEIRA & TELLES, 2011).

Small and medium-sized enterprises (SMEs) are responsible for moving significant economic values in the country, creating jobs, trade and service provision (Brazilian Service of Support to Micro and Small Enterprises - SEBRAE, 2014; 2015). Such companies also deal with an increasing pressure to innovate, especially in times of economic recession, and have fewer resources available to innovate. For SMEs, although qualified human and financial resources are scarce, their proximity to the market and customers, in addition to flexibility and adaptability, allow them to seek innovation opportunities (LERNER, 1999). In this perspective, it is believed that small and medium-sized companies have an environment conducive to innovation and greater ability to interact with other companies, entering into fundamental strategies and partnerships for the transmission of knowledge and experiences that favor the innovation process (WIKLUND & SHEPHERD, 2003; AVELLAR & BOTELHO, 2015).

With the proposal to provide greater access to science, technology and innovation in the business environment and stimulate the development of SMEs, the government has been seen as an important actor in the entrepreneurial ecosystem (ISENBERG, 2011; STAM, 2015; SPIGEL, 2020), implementing public policies focused on investments in R&D in companies (OLIVEIRA & TELLES, 2011). Among the government initiatives to promote scientific research and innovation, we can mention the National Fund for Scientific and Technological Development - FNDCT, the Financier of Studies and Projects - FINEP and, for the consolidation of regional systems, the Research Support Foundations - FAPs of the Federation states. The FAPs represent “important mechanisms of decentralization of support to STI, and structure with the other Institutions of Science and Technology - ICTs, the Brazilian Innovation System” (MATOS & ESTEVES, 2015, p. 3).

In the case of SMEs, the economic subsidy - modality of government support, but still little widespread in the state - is an example of a strategy to enable the acceleration of the innovation process within companies (BORGES, 2011). The Tecnova program, in the state of Minas Gerais, concluded between the development agencies FINEP and the Foundation for Research Support of the State of Minas Gerais - FAPEMIG and implemented in 2013, had the purpose of supporting projects that fit into several business fronts, such as agribusiness, biotechnology, alternative energy, oil and gas, among others, aiming at the development of the state of Minas Gerais (FAPEMIG, 2013).

An important gap in studies on the promotion of innovation is precisely the evaluation of public policies aimed at innovation, especially focusing on small businesses (SILVA; DI SERIO; BEZERRA, 2019). In this context, the study sought to analyze the effects of public agency support for innovation promotion in SMEs, having as object of study the SMEs awarded by the economic subsidy program of FINEP in partnership with FAPEMIG. The results obtained contribute to reinforce the importance of public support to stimulate innovation in small businesses, but, mainly, point out the necessary improvements in public edicts directed to micro and small organizations in order to leverage their competitiveness and their innovative capacity.

The article is subdivided as follows: after this introduction, the theoretical framework is presented, where the discussion about entrepreneurial ecosystem, possibilities of government action in the development of innovations and how these occur in SMEs will be detailed. In section three the methodology used will be presented, followed by the analysis of the results and, finally, in the last section, there is a discussion of them. The final considerations conclude the article in section six.

THEORETICAL FRAMEWORK

For the theoretical foundation of this study, a set of themes was adopted. Initially, at the broadest level, we discuss aspects related to entrepreneurial ecosystems that have been increasingly addressed in recent literature (ROUNDY; BRADSHAW & BROCKMAN, 2018; SPIGEL, 2020). Next, issues associated with public policies are addressed, as they play a relevant role in entrepreneurial ecosystems. The next two sections, respectively, deal with innovation in small businesses and its indicators. Finally, the last section presents the theoretical model developed as a basis for data collection and analysis.

Entrepreneurial Ecosystem

Entrepreneurship and innovation play a key role in economic development, contributing to job creation and prosperity (DIACONU & DUTU, 2015). The creation of new ventures and the development of new products and processes are capable of stimulating competition, increasing efficiency, as well as stimulating learning and disseminating knowledge. The creation and development of new companies is a result of numerous factors and institutions that act, to a lesser or greater extent, as drivers of entrepreneurship (ISENBERG, 2011).

Gnyawali and Fogel (1994), for example, elaborated a five-dimensional framework to explain the process of new venture creation - public policies, financial assistance, non-financial assistance, socioeconomic conditions, and entrepreneurial and business skills. These factors, in the authors' view, once combined, would influence entrepreneurship. The Organization for Economic Cooperation and Development - OECD, also establishes elements that constitute the entrepreneurial ecosystem,

namely: regulatory model; market conditions; access to financing; creation and diffusion of knowledge; entrepreneurial training; and entrepreneurial culture.

Isenberg (2011) also emphasizes the importance of elements that can influence entrepreneurial activity, whose environment was named entrepreneurial ecosystem - EE. The EE is composed of the following domains: public policies; financial capital; culture; support institutions; human resources; and markets. For Isenberg (2011), the Public Policies domain is composed of the Leadership and Government dimensions. The Leadership dimension is composed of five elements such as unequivocal support, social legitimacy, open doors for advocate, entrepreneurial strategy, and urgency, crisis, and challenge. In the case of the Government dimension, the elements are of two orders: government support to promote and stimulate innovation and entrepreneurship and establishment of regulatory legal guidelines that can somehow assist entrepreneurship (ARRUDA et al., 2013; ISENBERG, 2011). In this paper, the Public Policy domain represents an important pillar for understanding the effects resulting from fostering innovation for SMEs.

Public policies (ISENBERG, 2011; GNYAWALI & FOGEL, 1994) or regulatory model (OECD, 2009) indicate the greater or lesser ease of doing business in a given location. Such dynamics will be conditioned by the local government, which fosters the development of the entrepreneurial ecosystem and actively participates in it (ISENBERG, 2011). Also related to government action through public policies is the financial support to companies, which may contribute to the financial management of organizations, such as ease of access to loans and commercial networks (GNYAWALI & FOGEL, 1994; OECD, 2009), loans, investors or capital markets (ISENBERG, 2011).

It is noteworthy, however, that the presence of all domains in a given context or territory is not considered essential for the construction of an EE. However, the existence of the public policies domain, directed to the stimulus of new businesses is still considered an essential factor of development and promotion of innovation and entrepreneurship (FUERLINGER et al., 2015; SPIGEL, 2020).

Public policies and their role in supporting innovation

The public policies domain of the entrepreneurial ecosystem is considered an important element in the promotion of innovation, closely linked to the increase in productivity, competitiveness and economic development of a country (CARVALHO et al., 2016; ISENBERG, 2011). The term public policies is defined by Teixeira (2002, p.2) as “directives, guiding principles for public power action; rules and procedures for relations between public power and society, mediations between society and state actors.” The discussion on innovation and public policies directed to its promotion are directly related to entrepreneurship, considering it responsible for operationalizing innovation - introducing the novelty in the market (INÁCIO JUNIOR et al., 2016).

Thus, the government can dedicate itself to the role of facilitating the promotion of entrepreneurship, being an important agent in the economic environment, with

the fundamental objective of promoting and stimulating the economy of a country (CARVALHO et al., 2016; CIRANI et al., 2016). Thus, the main government action to stimulate economic growth will be through public policies that can support entrepreneurship (INÁCIO JUNIOR et al., 2016). Regarding public policies aimed at innovation and support for entrepreneurship, the State acts as a channel for these processes (CIRANI et al., 2016).

In the development and implementation of public policies to promote entrepreneurship and innovation, it is recommended that the government go beyond educational initiatives and integrate actions linked to other public areas, such as the legal and regulatory framework, in addition to creating funding and credit opportunities (FUERLINGER et al., 2015; LERNER, 1999). In this sense, government efforts to promote innovation should be guided by regulatory policies and stimulus policies (SARFATI, 2013). Regulatory policies are those that define basic rules for business entry and exit – tax rules, intellectual property rules, rules that influence business liquidity, labor and social rules, and property rules. The stimulus policies, on the other hand, are actions that influence entrepreneurial activities, such as fostering programs, promotion of entrepreneurial culture, national and regional policies, among others (SARFATI, 2013). It is also considered as policies to stimulate entrepreneurship and innovation promotion and financing programs, tax incentives, and specific allocations of the public budget to promote entrepreneurial and innovative activity (LASTRES et al., 2003). Table 1 presents a summary of government actions to stimulate innovation practices in MSEs.

Table 1 - Main government actions to stimulate innovation in micro and small companies

Regulatory policies to facilitate innovation	Policies to stimulate innovation
Basic rules of entry and exit of business	Incentive programs and funding
Labor and Social Rules	Promoting entrepreneurial culture and innovation
Tax rules	Training, consulting and information programs
Ownership rules	Tax incentives
Intellectual property rules	Financial resources from public budgets earmarked for innovation
Rules that influence liquidity	Assistance in the constitution of local arrangements and networks

Source: prepared by the authors with data extracted from Lastres et al. (2003), Sarfati, (2013), Pacheco and Almeida (2013) and Barboza et al. (2017).

Since the 1990s, Brazil has undergone reforms in its regulatory framework in order to stimulate innovation support programs (MORAIS, 2008; OLIVEIRA & TELLES, 2011; SILVA; DANTAS, 2013).

The path of these policies, however, has its roots in 1951, through the creation of the Financier of Studies and Projects – FINEP and the Ministry of Science and Technology, in 1985 (BRASIL, 1985). This ministry is responsible for innovation policies

in several areas, with FINEP and the National Council for Scientific Development (CNPq) under its jurisdiction (MCTIC, 2018). Specifically to the promotion of innovation, the national regulatory framework encourages efforts and investments in S, T&I, constituting the Sectoral Funds of Science and Technology, the Innovation Law (BRASIL, 2004), and the legislation usually recognized as “Law of Good” (BRASIL2005).

Sectorial Funds are recognized as the main sources of resources for the financing of scientific and technological activities in the country (GUIMARÃES, 2006; SILVA & DANTAS, 2013). Among them, the Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT (National Fund for Scientific and Technological Development) stands out, structured to provide the expansion of non-reimbursable financing (MORAIS, 2008). Government support for R&D in companies can also be seen from the existence of tax incentives for this activity. The Innovation Law, for example, established that the Union should promote innovation in companies by granting tax incentives, through three forms of support: economic subsidies, credit and equity participation in companies (BRASIL, 2004). The economic subsidy model appears as an important alternative of non-reimbursable resources for companies, especially the small ones, presenting itself as a way of sharing costs and risk between the organizations and the State. Resources are, as a rule, released in decentralized ways, through local financial agents (BORGES, 2011; FINEP, 2017; MCTIC, 2016).

Another important instrument for the consolidation of the STI programs are the FAPs (Research Support Foundations). These actors act as a channeling element, to the extent that they enable, from the funding edicts, the formation and dissemination of knowledge, fulfilling an essential role in the innovation process (BORGES, 2011). FAPs act together with FINEP, aiming at the implementation of public programs related to innovation (GUIMARÃES, 2006).

Finally, in 2016, the country began to count on a new initiative to stimulate innovation: the new regulatory framework for science, technology, and innovation (BRASIL, 2016). The new Legal Framework enables better functioning of the EE, insofar as it proposes to facilitate articulations between universities and companies (GIMENEZ; BONACELLI & BAMBINI, 2018), flexibility in the processes of innovation development, debureaucratization of bidding systems, purchase and import of products intended for scientific and technological research, and tax and financial aid (ALMEIDA, 2018; RAUEN, 2016). Table 2 summarizes the national initiatives to encourage research and innovation.

Table 2 - Initiatives to encourage research and innovation

Initiatives	Year	Description
National Development Council Scientific - CNPq Research Area Law in Brazil - Law 130/1951	1951	Its main attribution is to foment scientific and technological research.
Financier of Studies and Projects - FINEP Decree Law No. 61,056/1967	1967	Aims to promote scientific and technological development and innovation through public funding
Program to Support Scientific and Technological Development - PADCT	1984	It aims to strengthen technological development, capacity building, and human resources training.
National Development Fund Scientific and Technological Decree Law No. 719/1969 Law 11.540/2007 Decree No. 6.938/2009	1969 2007 2009	It aims to financially support scientific and technological development programs.
Creation of the Ministry of Science Technology and Innovation - MCTI Decree 91.146/1985 Decree nº5.886/2006	1985 2006	Issues involving policies on innovation, technology, scientific research, control of activities in this area, policies on automation, information technology, biosecurity, space, nuclear, and control of the export of sensitive goods and services.
Science and Technology Sector Funds	From 1990	Main sources of funding for scientific and technological activities in the country.
Innovation Law Law 8.661/1993	1993	Provided tax incentives for training technology in industry and in agriculture and cattle raising. This law was revoked by the Good Law.
Innovation Law	2004	Provides incentives for innovation and scientific and technological research in the productive environment, and makes other provisions.
Good Law Law 11.196/2005	2005	Provides tax incentives to companies that carry out technological innovation research and development.
Research Support Foundations		They act as channeling elements in the scientific and technological development. They operate in partnership with institutions such as CNPq and FINEP.
National Strategy for Science, Technology and Innovation - Encti 2016-2019	2016	Boosting scientific and technological development in order to make Brazil one of the countries with the greatest development in STI
New Legal Framework for Innovation Law 13.243/2016	2016	Incentive to innovation and scientific and technological research.
Ministry of Science, Technology, Innovations and Communications Law 13.341/2016	2016	Expanding the contributions of the agencies (Ministry of Communications and MCTI) in the delivery of relevant public services for the development of the country.
Decree No. 9,283	2018	Establishes incentive measures for innovation and scientific and technological research in the productive environment, aiming at technological qualification, the achievement of technological autonomy, and the development of the national and regional productive system.

Source: elaborated by the authors

With regard to Brazilian programs to encourage innovation in SMEs, it is possible to see a better performance of companies that participate in innovation support programs. Such companies usually exhibit higher indicators in net sales revenue and productivity, higher spending on R&D and innovative activities, higher education of human resources, greater organizational innovation and higher occurrence of patent deposits (AVELLAR & BOTELHO, 2016).

Innovation in small and medium-sized enterprises

SMEs represent one of the pillars of support for the economy, holding great participation in trade, services and industries, in addition to employing a large number of people (ACS, 1990), including in Brazil. It is remarkable the importance of SMEs for economic development, and how necessary it is to encourage innovation in companies (FARIAS et al., 2014; TIDD & BESSANT, 2015). The scarcity of resources for innovation in SMEs leads them to better monitor their market for a more precise definition of their performance. With market monitoring and knowledge, these companies can identify their customers' needs and operate on demand, integrating information from their users. The involvement of customers in the production process, for example, positively affects the innovative performance of companies (WIKLUND & SHEPHERD, 2003).

Another positive point of the innovative process within SMEs is related to the increase in their power of adaptation to the market, precisely because they are more flexible. Related to the flexibility of SMEs, they have a greater ability to interact with other companies of the same size and can enter into strategic alliances with institutions and research centers. The ease of approach with other companies also provides the obtaining of information and knowledge, contributing to the transmission of tacit knowledge, favoring the innovation process (AVELLAR & BOTELHO, 2015).

However, small and medium enterprises face some obstacles in their innovative process, such as the discontinuity of the programs that help those (LASTRES et al., 2003). Although there are public apparatuses to encourage the development of SMEs, there are still problems in macroeconomic policy and the absence of coordinated policies. The inadequacy is noticed in development and financing programs structured to serve large companies, but that seek to frame SMEs, and thus become inefficient for them.

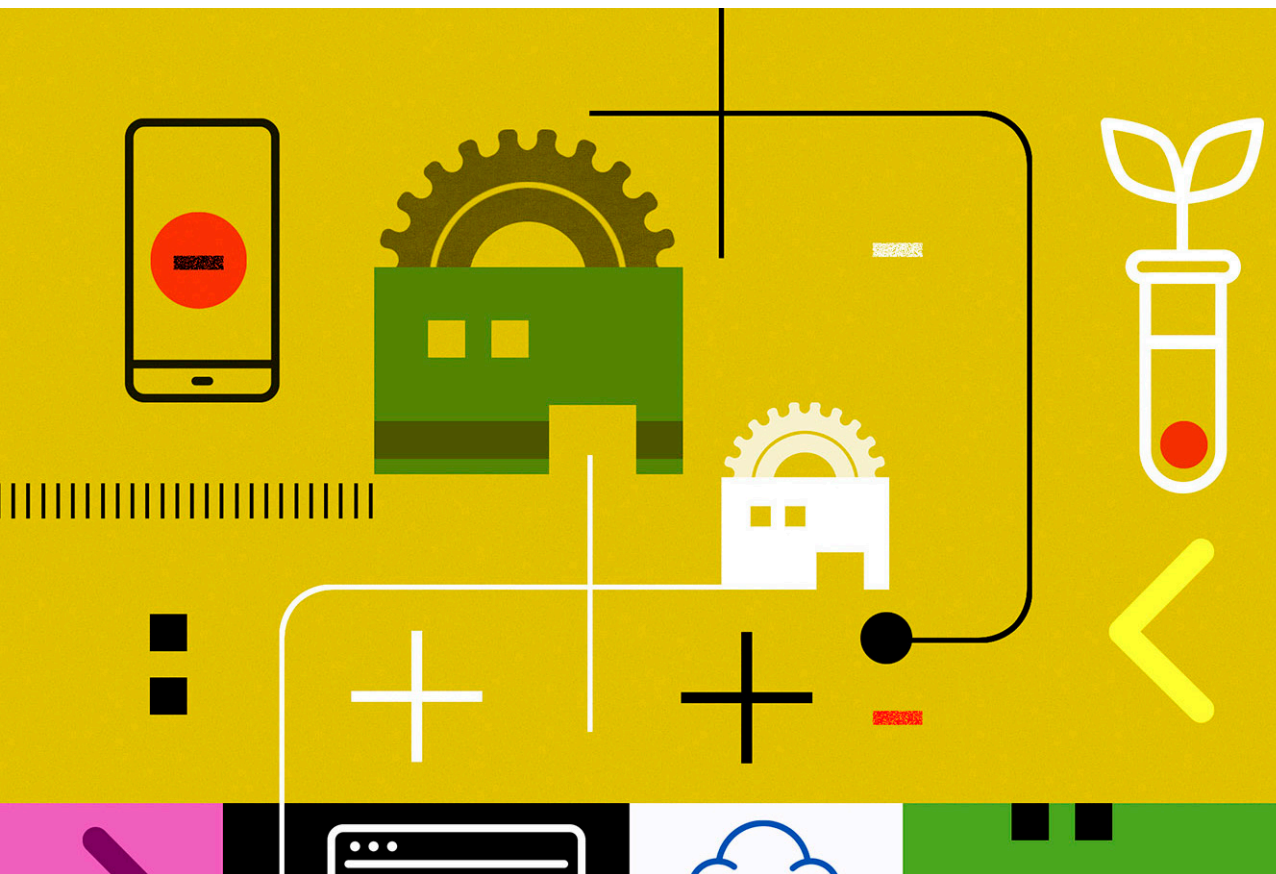
Another complicating element in the innovation process in SMEs is the risk of the activity. Small and medium-sized companies are economically more fragile and suffer greater impact from macroeconomic variations. In addition, the innovation process requires high resources and organizational capabilities, not easily found in these organizations. The absence of skilled labor to assist in the innovation process also represents a problem experienced by SMEs. The attempt to minimize these difficulties can be seen in the valorization of the culture of innovation and in the development of new formats of supporting programs capable of changing the

framework of funding and promotion, for example, with specific solutions for small businesses (LATRES et al., 2003).

Innovation indicators

Innovation incentive programs are, as a rule, measurable from innovation indicators. The evaluation of impacts related to R&D incentive programs can be divided into two groups of indicators: indicators that measure the inputs or efforts used in the innovation process, and indicators that measure the results of innovation (LEAL et al., 2016; RASERA & CHEROBIM, 2012).

As examples of indicators that measure the efforts, scientific activities are cited, such as basic research, applied research, experimental development; technological activities - such as resources allocated to R&D -, existence of partnerships between universities, institutions and other organizations, capital investment in R&D and hiring of technological resources (RASERA & CHEROBIM, 2012). The indicators related to the results of innovation refer to elements such as number of patents, number of finished projects, billing for new products and cost savings from innovation (LEAL et al., 2016; RASERA & CHEROBIM, 2012). The impacts of innovation may be reflected in increased sales, permanence and/or expansion of the market, increased international competitiveness, in the volume of organizational knowledge and its communication networks (OECD, 1997).



Another tool used to measure innovation is the Innovation Audit, an instrument that helps to identify how the company deals with innovation (TIDD & BESSANT, 2015). The tool corresponds to a questionnaire consisting of 40 items, subdivided into five dimensions: strategy, learning, relationships, processes and innovative organization. The results achieved by the companies are represented in simple average for each of the dimensions, whose answers may vary on a scale from 1 to 7. Table 3 presents the definitions of each of the categories addressed in the Innovation Audit.

Table 3 - Dimensions of Innovation Auditing

Dimension	Description
Strategy	It refers to which strategy the company has adopted, and is a very important variable, insofar as it determines the path to be followed. It is expected, here, the recognition of the company's personality, the reason for its existence and innovation, comprising a set of actions that can help the company to achieve its proposed goals.
Learning	This variable is linked to the company's ability to learn, acquire, and disseminate knowledge. It also refers to the ability to realign and formulate new strategies to improve its processes.
Relationships	The relationships involve internal and external relationships. Internal relationships involve the actions between the company's departments, making use of an efficient communication channel to optimize the innovation process. The external relationship refers to the relationship with other agents, such as the interaction in networks and partnerships, through different communication channels.
Processes	In innovation, processes give rise to the way the company will organize itself to achieve its goals, and these processes are established gradually and objectively throughout the development of the product and/or service.
Innovative Organization	It refers to the organization's understanding of innovating. Innovation is a process in which the entrepreneur needs to take risks and evaluate its development. Tidd and Bessant (2015) reinforce that in addition to selecting the idea, it is necessary to outline a strategy, implement and evaluate the gains obtained through the proposed innovation.

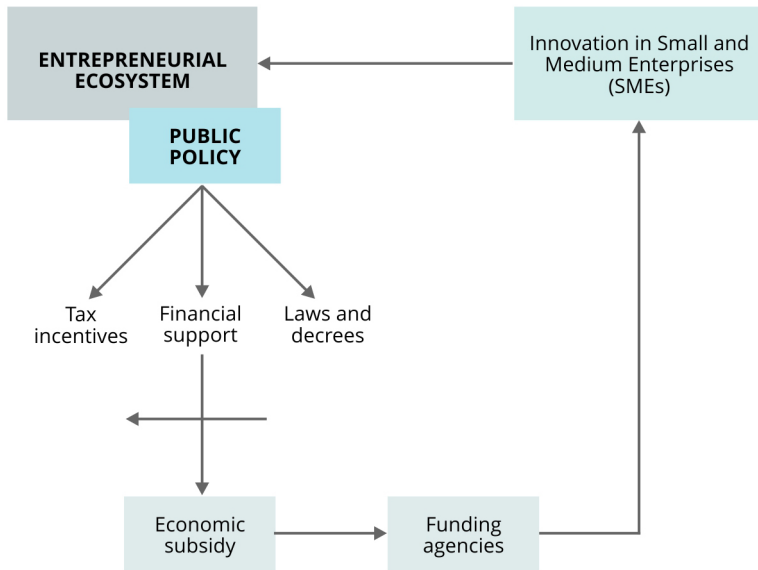
Source: prepared by the authors from Braga Júnior, Silva, and Silva (2015) and Tidd and Bessant (2015).

The average for each of the dimensions is intended to present the strengths and weaknesses of the company, whose values closest to 1, represented by the center of a five-point radar chart, are elements that need attention. A company that shows numbers closer to 1 in each of the categories is unlikely to be successful in its innovation. On the other hand, companies that present higher values have more chances of promoting successful innovations (TIDD & BESSANT, 2015).

Theoretical model for data analysis

Based on the discussion presented, a theoretical model was developed to support the collection and analysis of data, in order to understand the effects of the support of the development agency of the State of Minas Gerais for research and innovation in small and medium-sized companies that were awarded the economic subsidy edict. Figure 1 presents three important dimensions discussed in this work: the entrepreneurial ecosystem, public policies, and innovation in SMEs.

Figure 1 - Theoretical model



Source: elaborated by the authors

The proposed theoretical model takes as reference the entrepreneurial ecosystem model suggested by Isenberg (2011). It is emphasized that the interaction of the domains is important, although the presence of all of them simultaneously is not mandatory for an entrepreneurial ecosystem to be configured (MINEIRO et al., 2016). The proposed model of entrepreneurial ecosystem presents itself as an ideal situation, but it does not imply that entrepreneurship develops only with the presence of all the domains. From this perspective, this study is oriented to deepen the understanding of the effects caused by an economic subsidy to SMEs. The economic subsidy was made available as a result of a public innovation policy and operationalized through research and innovation promotion agencies. In view of the study's objective, the government's role is emphasized, as far as financial aid from the economic subsidy of development agencies is concerned.

The economic subsidy is characterized as a non-reimbursable financial support and should not be taken as a type of financing, because the development agencies do not receive financial return nor the payment of the granted resource. Thus, the objective was to know the effects of the economic subsidy received by small and medium-sized companies awarded by the Tecnova edict, through the FAPEMIG and FINEP agencies.

The financial support referred to in this study, intended for SMEs awarded by the edict, presented itself as a unique opportunity for their development. It is recognized in the literature that financial support for companies to invest in innovation, research and development is important to promote the increase of their competitiveness in their market of operation (COSH & HUGHES, 2010). The assumption of developing

public policies aimed at strengthening R&D in small and medium enterprises means recognizing that the competitive permanence of these organizations results in an economically active market and a contribution to the formation and consolidation of an entrepreneurial ecosystem.

METHODOLOGY

This research is characterized as a single case study. It sought “holistic and significant characteristics of real-life events” (YIN, 2010, p. 24). As for the nature of the research, it is characterized as a qualitative research, aiming at the understanding, in depth, of a given group or elements, with emphasis on the individualities and specificities of the researched objects. The target object of study was the economic subsidy program operationalized through the partnership between the funding agencies FAPEMIG and FINEP - Tecnova Edict 13/2013, whose subunits of analysis are 43 companies participating in the funding.

The 13/2013 Edict launched by FAPEMIG and FINEP had the purpose of supporting proposals that fit into the themes of agribusiness, biotechnology, electro-electronics, alternative energy, environment, mineral-metallurgical, oil and gas, and information technology and communication, besides being an edict focused on the development of SMEs in the state of Minas Gerais (FAPEMIG, 2013). The resources allocated to finance the 13/2013 edict were R\$15 million, of which R\$9 million were FINEP resources and R\$6 million were FAPEMIG resources.

Initially, the execution period for each proposal was 24 months, counting from the signing date of the award term. Each proposal could request a minimum of R\$200,000 and a maximum of R\$400,000. In return, the company had to invest at least 10% of the requested value in its project proposal. Proposals from companies that fit into the following categories were considered eligible: (i) be a micro - or small-sized company duly registered with the Board of Trade or the Civil Registry of Legal Entities (RCPJ) of its jurisdiction up to six months before the launch of this Tender Protocol; (ii) demonstrate having carried out some activity, asset or financial at least three months before the launch of this Tender Protocol; (iii) have gross revenue, in the last fiscal year, equal to or less than R\$ 3 million and 600 thousand; (iv) not have been hired in the MCT/FINEP/FNDCT Public Selection - Economic Subvention to Innovation - 01/2010; (v) commit to providing adequate conditions of space, infrastructure, technical and administrative support personnel, as well as to make available time for the team to dedicate to the proposed project; and (vi) observe specific guidelines contained in the FAPEMIG Manual, from the submission of the proposal until the final accountability (FAPEMIG, 2013, p. 2).

Table 4 presents the list of companies awarded by Public Bid 13/2013, indicating their location and predominant economic activity. The names of the companies were preserved and replaced by alphanumeric identification. The Tecnova program benefited 43 companies, including organizations located in 13 different cities in the state of Minas Gerais.

Table 4 - Companies benefited by the economic subsidy

Identification	City	Predominant economic activity
TEC-09a	Santa Rita do Sapucaí	Development of custom computer programs
TEC-37	Uberlândia	Instrument Manufacturing and Training
TEC-43a	Belo Horizonte	Clinical Laboratory
TEC-44	Lavras	Systems Developer
TEC-51	Uberlândia	Retail sales of computer and telecommunications equipment and accessories, software development, and the provision of computer and telecommunications consulting services, network assembly, web hosting, computer and telecommunications equipment maintenance
TEC-62	Viçosa	Vaccine production for veterinary medicine
TEC-63	Santa Rita do Sapucaí	Electronic Component Manufacturing
TEC-67	Itajubá	Manufacture of electromedical and electrotherapeutic appliances and irradiation equipment
TEC-68a	Belo Horizonte	Technological base specialized in climate change issues
TEC-77	Itajubá	Information Technology
TEC-80	Uberlândia	Technical support, maintenance, other services in information technology, as well as the commercialization of applications and software
TEC-94a	Belo Horizonte	Animal Genetics
TEC-95	Belo Horizonte	Industrial machining, turning and welding
TEC-12a	Alfenas	Research and Development
TEC-14a	Itajubá	Development of projects in renewable energy and carbon
TEC-19	Belo Horizonte	Manipulation Pharmacy
TEC-28	Uberaba	Production, commercialization, importation and exportation of bovine embryos.
TEC-43b	Santa Rita do Sapucaí	Automated Irrigation
TEC-46	Uberlândia	Technology Services
TEC-49	Belo Horizonte	Consulting in chemistry and biotechnology
TEC-59	Juiz de Fora	Development of custom computer programs
TEC-60	Santa Rita do Sapucaí	Development of custom computer programs
TEC-68b	Belo Horizonte	Lighting Industry
TEC-69	Belo Horizonte	Personal Monitoring Services
TEC-79	Santa Rita do Sapucaí	Equipment Manufacturing
TEC-83	Santa Rita do Sapucaí	Manufacture of measurement, test and control devices and equipment.
TEC-84	Santa Rita do Sapucaí	Manufacture of electromedical and electrotherapeutic appliances and irradiation equipment
TEC-90	Viçosa	Engineering
TEC-94b	Timóteo	Technology in recycling and processing of electrical and electronic material, and wholesale trade of waste and scrap metal.

Table 4 (cont.) - Companies benefited by the economic subsidy

Identification	City	Predominant economic activity
TEC-01	Itajubá	Development and licensing of customizable computer programs
TEC-02	Montes Claros	Biotechnology
TEC-03	Ipatinga	Maintenance and repair of hydraulic equipment and pneumatics, except valves
TEC-06	Itajubá	Manufacture of electromedical and electrotherapeutic appliances and irradiation equipment
TEC-08	Santa Rita do Sapucaí	Equipment Manufacturing
TEC-09b	Belo Horizonte	Software development and licensing
TEC-12b	Belo Horizonte	System Licensing
TEC-13	Itajubá	Research and experimental development in natural and physical sciences
TEC-14b	Viçosa	Research and experimental development in natural and physical sciences
TEC-15	Belo Horizonte	Agribusiness
TEC-17	Belo Horizonte	Software maintenance and rental
TEC-22	Itajubá	Wholesale of machinery and equipment for industrial use, parts and pieces
TEC-36	Nova Lima	Custom Software Development
TEC-37	Nova Lima	Data processing, application service providers and internet hosting services

Source: survey data

Through documentation of the organizations, documents and public records, the authors were able to access information regarding the support program. Regarding the techniques for data collection, documentary research, interviews and direct observation were used (YIN, 2010). The documental research meant an early analysis of the reading, reflection and criticism of the documents made available by the funding agency. In order to meet the objectives of the case study, the data were also collected through interviews with the owner partners of the companies awarded by the Edital 13/2013 Tecnova and/or project coordinators.

Among the 43 companies participating in the call for proposals, 34 companies were visited, of which 11 owners were interviewed. The choice of companies visited was made by professional determination of the sector in which one of the authors works, using as a criterion the end date of the project, i.e., companies were visited that were within the project execution period, considering the period between May and August 2017.

Given the general objective of the study to understand the effects of the funding, for data analysis the information from 42 companies was considered, since one company did not submit the final results documentation of the project to FAPEMIG,

also verifying the inactivity (write-off) of its National Register of Legal Entities (CNPJ). As it was not possible to contact them in time for this study, the data from this company were not considered. Table 5 presents an overview of these data. It is noteworthy that, among the companies visited, one corresponds to the company that was not part of the database.

Table 5 - Summary of the companies visited and interviewed

Description	Quantity
Companies selected for the grant program	43
Visited Companies	34
Interviewed Companies	11
Documentary research database	42

Source: survey data

The following documents were part of the pre-analysis: (i) project Work Plan; (ii) Final Technical Monitoring Report of the project; (iii) technical visit report (data available only for the visited companies); (iv) documents and supporting evidence of the activities performed in the project. To explore the material collected from the interviews, the NVivo10 software was used, whose process involved transcribing the interviews, interpreting the records made by the authors, and dividing and coding the data into small clippings.

The categories for coding were elaborated based on the theoretical framework of the study, in order to understand the role of public policies for innovation in the development of small and medium-sized companies, and how these results can be measured, using innovation indicators.

The category “Innovation results” considered the innovation indicators and factors that could influence the development and growth of a SME. The discussion about government support for innovation in SMEs and encouragement of entrepreneurship is of paramount importance for the development and continuity of the activities of these companies. (CARVALHO et al., 2016; ISENBERG, 2011). Thus, we sought to identify the effects of promotion on variables such as training of human resources involved in the innovation process, dissemination of knowledge within the company; variation in the company’s productivity, among others. The category “Evaluation of government support” refers to the perception of the interviewed entrepreneurs as to the importance of government support for the generated innovations. Table 6 presents the categories and variables of analysis used in the NVivo 10 software.

Table 6 - Qualitative research categories and analysis variables used in NVivo10 software

Category	Variable	Scope
Innovation Results	Allocation of the financial resources granted	Where and how the project coordinators used the financial resources.
	Knowledge Generation	Project coordinators' perception of the training of the human resources involved in the innovation process and the dissemination of knowledge throughout the company.
	Patents	Number of patents resulting from the granted support.
	Perceived opportunities	Opportunities perceived by the coordinators during the development of the project, as well as the generation and/ or improvement of methodologies in the company and the benefit to other projects in the company.
	Publications	Elaboration of publications arising from the carried out project.
	Company Productivity	The coordinators' perception regarding cost reduction, sales increase, and financial variations in the company.
	Conducting market research	Indication from the coordinator about conducting market research during the development of the project.
	Established partnerships	Existence of cooperation between the company and other institutions for the development of the project.
	Qualification of the human resources involved	The coordinators' perception of the titles of the human resources involved in the project.
Evaluation of government support	Economic subsidy as important support for SMEs	Coordinators' perception of the economic subsidy
	Non-technical difficulties faced during the promotion	Report on the non-technical difficulties experienced by the projects
	Cautions for submitting proposals	Perception of the coordinators as to the care that an entrepreneur should take when requesting to participate in development programs
	Suggestions for stimulating innovation in SMEs	Coordinators' opinion regarding government attitudes to encourage innovation in SMEs

Source: survey data

ANALYSIS OF RESULTS

This section begins with information that allows us to contextualize the case under analysis. Then, the results obtained by the companies from the support received were analyzed. In the third part of the section, the public policy implemented by the Tecnova 13/2013 edict was evaluated.

Background of the case

Tecnova 13/2013 was launched in 2013. The submission of projects was done via The Everest System - an operating system adopted by FAPEMIG - where all proposals, for their selection, were evaluated by 11 professors specialized in the areas. In addition to the documentation required in the call for proposals, the submission of proposals also required the preparation of a Work Plan, a document in which the applicants described the project execution plan, timeline and financial execution. As a FAPEMIG requirement, the applicant should also indicate a manager, an institution that would be responsible for the administration of the financial resources, as well as financial accountability during the execution of the project.

The initial deadline for the execution of the program was set for 24 months, as of the signing of the concession agreement. The projects were divided into two technical stages and the transfer of financial resources to the projects would take place in two installments: the first installment upon the contracting of the projects; and the second installment after the execution of 80% of the first stage of execution. However, for financial reasons, the resources destined to the economic subvention - the two financial installments - were deposited with delays for the awarded entrepreneurs, which resulted in the extension of at least 12 months of the initial forecast.

The companies that received the funding, as well as the funding agencies FAPEMIG and FINEP were surprised by the variations in the political and economic scenarios experienced as of 2014, leading to the absence of financial releases in 2014 and 2015, which resulted in a postponement of transfers, later regularized. Among the inconveniences caused by the postponement of the deadlines for the release of funds, we highlight the situation of one of the companies, which spent its own resources to continue the project

The technical monitoring of the execution of the projects occurred throughout the period, being more intense in 2016, 2017 and 2018. In accordance with FINEP, FAPEMIG made technical visits to the companies during the execution of the projects to verify the activities in development. Several supporting documents were required, in addition to monitoring reports - both of the project execution and of the technical visits -, and a final form for the synthesis of the organizations' results. As a strategy to optimize the use of the resources made available by the Tecnova Edict, partner consultancies were integrated and contributed to the consolidation of the studies, helping the participating companies in their managerial development, through the elaboration of diagnoses, mentoring, dialogues and monitoring.

Table 7 presents the characteristics of the companies and projects selected, showing that 50% of the companies planned to develop disruptive innovations - 36% semi-radical and 14% radical. It is also noteworthy that 74% of the projects focused on product innovation, and 62% had a national scope.

Table 7 - Characteristics of the selected companies and projects

Item	Quantity
<i>Number of employees</i>	
2 a 5	13
6 a 9	8
10 a 24	12
25 a 49	3
Not informed	6
<i>Amounts granted</i>	
R\$ 269.500,00	15
R\$ 308.000,00	6
R\$ 346.500,00	8
R\$ 385.000,00	5
R\$ 423.500,00	5
R\$ 462.000,00	3
<i>Execution deadline</i>	
24 to 30 months	10%
31 to 36 months	20%
37 to 42 months	70%
<i>Scope of projects</i>	
National	62%
Regional	0%
International	36%
Not informed	2%
<i>Type of innovation</i>	
Product	74%
Process	10%
Product and Process	14%
Services	2%
<i>Degree of novelty</i>	
Incremental	45%
Semiradical	36%
Radical	14%
Not informed	5%

Source: survey data

Results of the funding for the awarded companies

In the perception of the interviewees, the economic subsidy allowed the growth of the companies, whether in infrastructure, productivity, expansion of relationship networks, besides providing new market opportunities. There was little mention by the interviewees about publications and patents as results of innovation. Similarly, the research showed that, although some patents were filed and some publications were produced, these indicators alone would be insufficient to measure the effects of government support (FORNARI et al., 2015).

The acquisition of machinery, equipment and software, as well as spending on training and introduction of technological innovations in the market indicated positive efforts in companies that innovate (CAVALCANTI & DE NEGRI, 2013; FORNARI et al., 2015; LEAL et al., 2016). Through the carried out interviews, it was verified



that the economic subsidy enabled changes such as the expansion of the companies' infrastructure, deployment and/or improvements in laboratories, purchase of equipment and machinery used to carry out the project; investments that will be reused in the future by the organizations. It was also noticed that the aid enabled the purchase of inputs, chemical and electronic components that would not have been purchased without the financial support.

In addition to material results, there were gains after the application of financial resources in knowledge generation and human resources training (CAVALCANTI; DE NEGRI, 2013; LEAL et al., 2016). Participation in workshops, capacity building training, and human resource development - using financial resources from the grant - were common. Through the documentary research, it was also verified that the knowledge acquired by the companies was specific, in line with the project's focus. Still on capacity building, the interviewees recognized the importance of the participation of the funding agency, whether in consultancies hired by FAPEMIG or in the granting of research grants.

In the case of consultancies, the interviewees mentioned how motivating and essential was the knowledge they passed on to improve internal processes and management practices. As for the scholarships, it was possible to use two models, differentiated by the objective proposed in the financing: (i) grants for technical support to research and (ii) grants for technological development and innovation incentive. The temporary hiring of professionals, with no employment relationship, generated tangible results, such as course completion papers, dissertations and theses that contemplated the projects in execution.

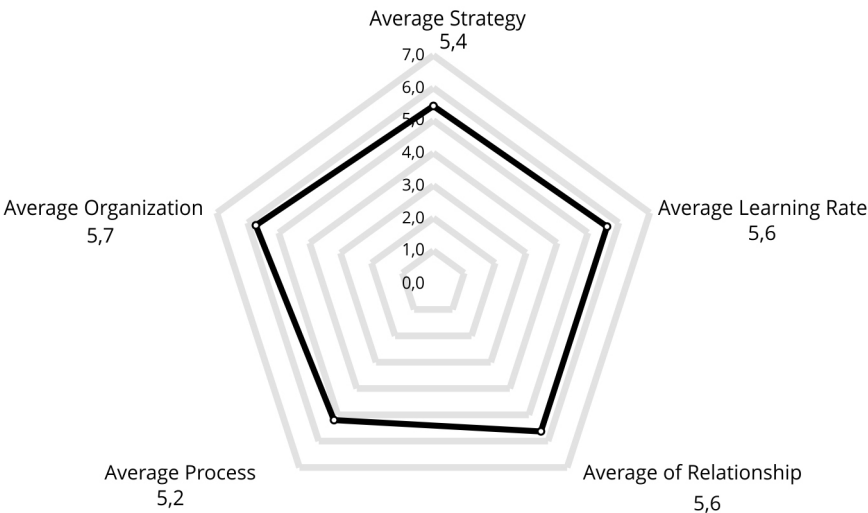
Part of the capacity building occurred due to the partnerships that the awarded companies had and activated during the execution of the project. In many cases, these partnerships were between educational institutions, stimulating the exchange of experience and generation of knowledge (OECD, 1997; LEAL et al., 2016). It is also noteworthy the access to equipment and laboratories of universities, which generated knowledge gain and access to high value-added technologies. Less common was the

interviewees' interaction with foreign researchers and companies. However, six of the interviewed companies verbalized that international interaction represented a source of increase in the quality of projects.

Based on the factors mentioned above, such as improved infrastructure, new opportunities through partnerships, and the involvement and development of qualified professionals, the interviewees highlighted positive changes in their business indicators. According to the interviewees, there were gains in productivity - through the use of new or reformulated methodologies -, cost reduction, by standardizing guidelines, instructions, or initiating financial control; in addition to positive variations in billing, mainly affected by the entry into new markets and the acquisition of technologies still unknown or difficult to access in the domestic market. In some cases, the increase in monthly sales reached 40%.

Aiming to explain the development of the studied organizations, it was chosen the method of the innovation audit (TIDD & BESSANT, 2015). Through this method, it was sought to elucidate, among the listed categories - strategy, learning, relationships, processes and organization - the average development of the 42 companies analyzed and also a cutout provided by the 11 companies that were the target of in-depth interviews. Figure 2 below shows the general average of the companies in the model's categories.

Figure 2 - Innovation Audit applied to the 42 surveyed companies - General average of indicators



Source: survey data

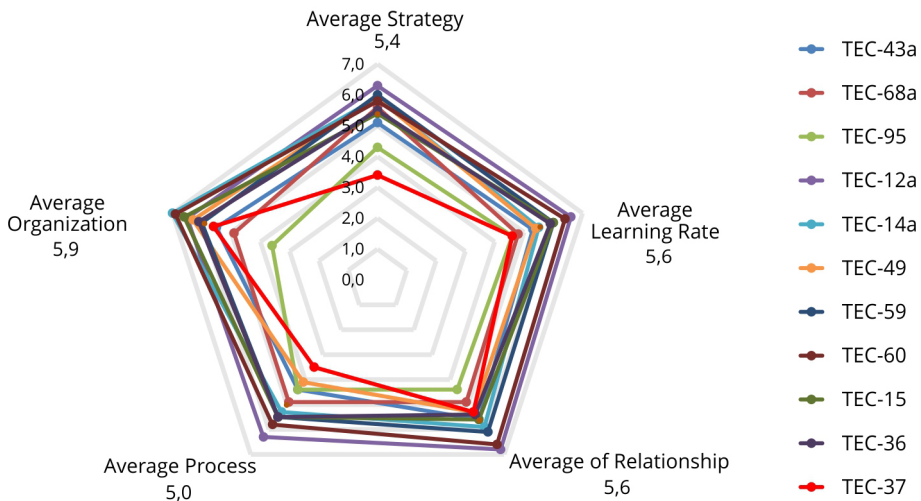
It is noteworthy that the purpose of applying the Innovation Audit is that the values presented by the companies can be used as sources of information to generate improvements. Thus, the critical values for the overall average of the companies will be highlighted.

Among the 42 analyzed companies, the “Process” dimension reached the lowest average - 5.2 - among the categories that make up the evaluation method. This has multiple factors, such as the absence of specific processes that assist in the development of innovation from the beginning to its launch, mistakes in terms of deadlines and budget planning - also caused by the absence of management mechanisms - as well as failures in the involvement of teams during the development of innovation and lack of focus on the choice of innovation.

On the other hand, the “Innovative Organization” dimension obtained an average of 5.7, the highest among the analyzed dimensions. With 81% of responses above grade 5, positive actions in stimulating innovation within the company, participation of employees through ideas and suggestions, teamwork involving the company's departments and the existence of intra-organizational communication facilitating decision making stand out. The index indicates that the companies that participated in the Tecnova edict adopted an active posture in the sense of stimulating innovative processes and made efforts to build an organizational culture that positively welcomes these actions.

In relation to the 11 interviewed companies, the dynamics between the dimensions remained the same. As can be seen in Figure 3 below, the dimension “Process” obtained the lowest general index - 5.0 -, and the dimension “Innovative Organization” remained at the highest level - 5.9.

Figure 3 - Innovation Audit applied to the 11 interviewed companies and average of indicators



Source: survey data

Among the 11 interviewed companies, the greatest variations occurred among the dimensions “Strategy”, “Innovative Organization” and “Process”. TEC-37, a company that operates in the service sector, obtained the lowest indices in both the “Strategy”

and “Process” dimensions. Regarding the first aspect, the fragility of this company is justified by the lack of clarity in its strategy. As an example, the interviewed entrepreneur reported that employees did not know about the company’s goals, and there is also a lack of a structured path for the company’s innovation strategy. These facts demonstrate the need for improvements as to the dissemination of strategic goals and actions that can contribute to the development of innovation, corrective actions characteristic of this dimension. As for the “Process” dimension, the company reported not presenting well-defined processes for the development of innovation, also externalizing the non-compliance with deadlines and budgets for its realization.

The TEC-95 result in the “Organization” dimension is also noteworthy in relation to the negatively discrepant values. Representing the industrial sector, this company mentioned that it does not work in partnership with universities and research centers, which could help in the development of innovations. For this reason, TEC-95 also obtained the lowest index among the interviewed companies for the “Relationship” dimension.

Evaluation of government support

After evaluating the results achieved by the organizations surveyed, we sought to verify the importance of the economic subsidy for the companies, in addition to learning about the non-technical difficulties experienced by the interviewees. Through the interviews, it was found that the evaluation of the interviewees in relation to government support was maintained in four main aspects: (i) non-technical difficulties faced during the support, such as the formalities of the subsidy process; (ii) economic subsidy as an important measure, in which the entrepreneurs recognized the viability of projects of a governmental nature with small and medium-sized companies; (iii) suggestions to stimulate innovation in SMEs, grouping possible suggestions for improvements to the process and, finally, (iv) care for submitting proposals.

Among the non-technical difficulties reported by the entrepreneurs, the difficulties involving external obstacles stood out, such as delays in the release of resources and delays in the contracting of the project, two issues that impacted the execution of the projects and were caused by delays from the development agencies. It is noteworthy that the delay in the release of resources did occur, both at the beginning of the project and in the release of the second installment intended for the companies, requiring them to restructure their goals and execution deadlines. This fact led to the dissatisfaction of project coordinators, since in the case of projects dependent on external inputs, the exchange rate variation directly affected the budget stipulated for the project. This fact was also valid for the domestic market, since the national economic scenario, at the time, contributed to price variations in equipment and service contracting. The following testimonials illustrate the complaint regarding the delay in the release of resources.

The most difficult thing is the bureaucratic issue. It's a lot of bureaucracy. [...] We had, we were lucky that we got a person on the inside who helped us a lot [...] Even with the first installment it was already late (TEC-42).

[...] The delay we had in the project was because the second installment didn't come out, and the second installment was to hire the company (TEC-68a).

Furthermore, the interviewed entrepreneurs also externalized difficulties in the acquisition of consumables and in their budget restructuring. The need for companies to fit their acquisitions into the norms for bidding and contracting by the Public Administration - Bidding Law no. 8,666/93 - were cited as barriers. Among the examples mentioned was the difficulty in getting three separate quotes for the purchase of inputs or contracting services, something required by the legislation linked to the subsidy process. Such difficulties, coupled with delays in the process, amplified the companies' perception that it was a bureaucratic, complex, or slow process.

However, the interviewees recognized the importance of programs that seek to foster innovation in SMEs, highlighting some care that should be considered by future organizations wishing to participate in similar calls for proposals. Among the suggestions, one can mention the need for the proponent to have a well-established project, with achievable goals and previous knowledge about the implementation and commercialization of the product or service. In addition, they clarified that organizations should keep a well-defined budget and, as a precaution, have a contingency plan to overcome any difficulties.

Finally, the interviewees highlighted other measures that could be developed by the government in order to improve the dynamics of the economic subsidy processes. Among them are specific and continuous calls for proposals, which have greater affinity with the development time of the entrepreneur's idea, so that the development of innovation does not suffer a rupture after the end of the project's deadline and resources. Another suggestion from the entrepreneurs is the maintenance of the incentive to innovation in the companies in a post-project moment, in order to help entrepreneurs in the strategic direction and in the management aspects to facilitate the company's growth after the fostering process. Entrepreneurs emphasize that it is necessary to conduct the post-closure moment so that the projects are not lost and have even more impact. As one of the interviewees points out

"It gives the impression that the edicts are made for small companies, but in their heads it is as if it were Vale do Rio Doce. Innovation sector, financial sector, sector..., but it is not like that [...]" (TEC-42).

DISCUSSION OF RESULTS

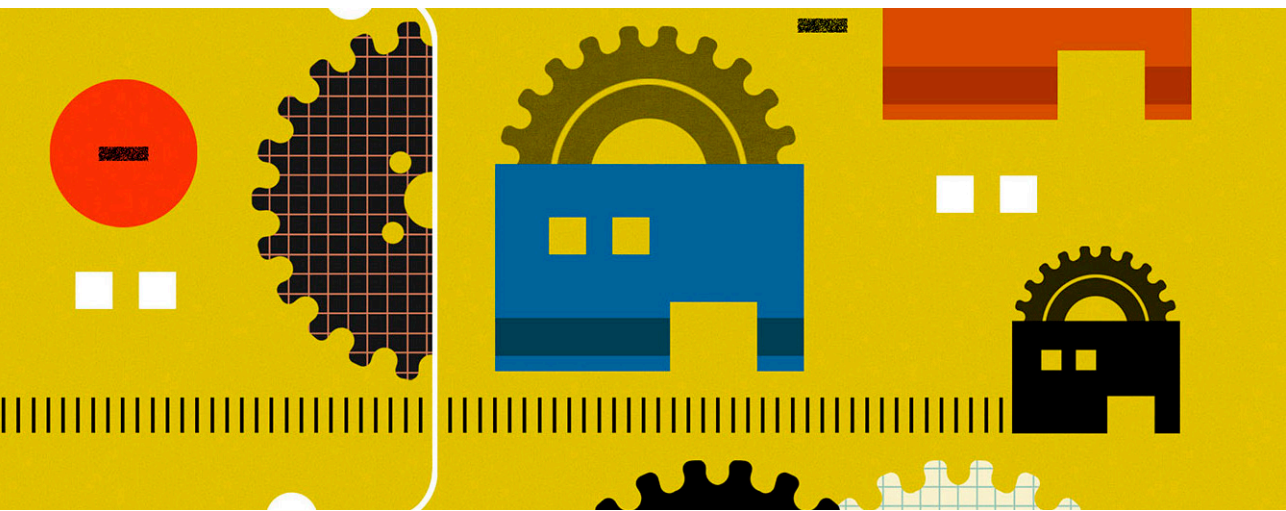
This research sought to investigate the effects resulting from the support to innovation to small and medium-sized enterprises, presenting as a case study the government program of economic subsidy "Tecnova - Edict 13/2013" concluded

between the agencies FAPEMIG and FINEP. Considering that SMEs are important economic players (ACS, 1990; SEBRAE, 2014; 2015) - responsible for generating jobs, new market opportunities, and economic development -, this edict aimed to fund proposals from micro and small businesses, based in the state of Minas Gerais, for the development of innovative products and/or processes.

The financial contribution present in this economic subsidy allowed the access to non-reimbursable financial resources, as support for innovation practices and actions in small and medium enterprises, as recommended in the literature (FUERLINGER, et al., 2015; SILVA & MACHADO, 2008). The program granted, to each company, an average amount of R\$ 315,155.10.

In general, the results achieved by entrepreneurs covered not only the traditional ones, such as financial growth, increased productivity and cost reduction, but also provided new opportunities for organizations, such as generation and dissemination of knowledge, building partnerships with other companies and universities, improvement in the qualification/training of employees and even, to a lesser extent, the generation of patents and publications (FORNARI et al. , 2015; OECD, 1997; TIDD & BESSANT, 2015). In addition, the financial contribution also enabled changes in the companies' staff, allowing the entry of academic fellows and researchers, who, in many cases, were absorbed by the company and became part of the staff.

The economic subsidy also allowed access to new facilities for the companies, equipment acquisitions that contributed to the development of the projects and expansion of the organization, in addition to access to high value technologies. Such acquisitions were essential for the projects developed under Tecnova and may also be used for the continuity of innovative research in the organizations (FORNARI et al., 2015). Using the innovation audit method, none of the organizations contemplated was found in the center of the proposed diagram. Thus, immature companies were not observed in the aspect of organizational innovation (TIDD & BESSANT, 2015). However, it was verified that there are points that can be improved so that the organizations maintain their innovative profile and so that the innovation projects do not cease at the end of the support.



Through the interviews conducted with a group of leaders of companies contemplated by the call for proposals, it was found the importance of the economic subsidy as a stimulus for innovation in small and medium enterprises. The statements reinforced that the economic subsidy represents an essential instrument for small entrepreneurs, who often lack financial resources for investments in R&D (BORGES, 2011). On the other hand, the interviewees complained about the absence of programs directed and shaped specifically for SMEs. Given the arguments presented, it was also verified that the programs do not present continuity, and often the products arising from innovation projects do not get to be marketed, due to the lack of incentive and programs that can help in a post-project moment (PACHECO & ALMEIDA, 2013). Still as difficulties listed during the process, it was also cited the “bureaucratic” and slow process of the program; in addition to the obligation, for the acquisition of machinery, to follow the Bidding Law No. 8666/93, which ended up increasing the complexity of the processes of purchasing equipment and materials for research.

FINAL CONSIDERATIONS

The results in terms of innovative products and processes presented by the project coordinators evidenced the importance of public policies as a driving element for innovation in small and medium-sized companies. In this study, represented by the figure of the economic subsidy, it was perceived that government support was considered essential for the development of the small and medium-sized companies benefited by the program, as well as for the promotion of social benefits. It was found that government support is a fundamental element to boost entrepreneurship and innovation, also capable of stimulating the involvement of other players in the ecosystem, such as: formation/strengthening of an innovative culture; development of human resources; involvement of other support institutions such as teaching and research institutions, and creation of partnerships and networks.

However, this study presented limitations regarding the economic data of the innovations, caused by the absence of quantifiable financial information, such as: changes in the companies’ revenues – which could not be presented, due to the entrepreneurs’ lack of knowledge –, and the absence of information regarding the revenues generated by the innovations, since few projects were already being commercialized. As a suggestion for future research, we indicate investigations that evaluate, in a longitudinal way, the effects of innovation support policies on the development of small businesses, measuring the results in economic terms/business performance, as well as the impacts on social and environmental development of the innovations carried out and commercialized by these organizations.

ACKNOWLEDGEMENT

We appreciate the financial support of Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG) for this research.

References

- ACS, Z. & AUDRETSCH, D. B. Small firms in the 1990s. In: ACS, Z. J. & AUDRETSCH, D. B. (Org.) *The economics of small firms*. United States: Springer Science, 1990. pp. 1-24.
- ALMEIDA, C. Marco legal da ciência e tecnologia deve desburocratizar pesquisa e inovação no país. Folha de São Paulo. São Paulo, 12 mar. 2018. Available at: <https://bit.ly/3GuPwAZ>. Accessed: 20 nov. 2021.
- ARRUDA, C; COZZI, A.; NOGUEIRA, V. & COSTA, V. da. *The Brazilian startup entrepreneurial ecosystem: an analysis of the determinants of entrepreneurship in Brazil from the OECD pillars*. Dom Cabral Foundation. 2013.
- AVELLAR, A. P. M. DE & BOTELHO, M. R. A. Policies to support innovation in small businesses: evidence on the recent Brazilian experience. *Economia e Sociedade*, v. 24, n. 2, pp. 379-417, 2015.
- AVELLAR, A. P. M. DE & BOTELHO, M. R. A. Effects of innovation policies on spending on innovation activities by small Brazilian firms. *Journal of Economic Studies*, v. 46, n. 3, pp. 609-642, 2016.
- BARBOZA, R. A. B; FONSECA, S. A. & RAMALHEIRO, G. C. F. The role of public policies to enhance innovation in small traditional-based companies. *Journal of Management*, v. 24, pp. 58-71, 2017.
- BORGES, M. N. As Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa e o desenvolvimento da ciência, tecnologia e inovação. *Revista USP*, v. 89, pp. 174-189, 2011.
- BRAGA J., J.; SILVA, C. A.; SILVA, D. E. P. Audit of innovation management in the banking sector: the case of BANESE. *Journal of Management and Technology*, v. 5, n. 1, pp. 06-21, 2015.
- BRAZIL. Decree No. 91.146, March 15, 1985. Creates the Ministry of Science and Technology and disposes about its structure, transferring to it the bodies it mentions, and makes other provisions. *Diário Oficial da União*, Brasília.
- BRAZIL. Decree n. 5.886, of September 06, 2006. Approves the Regimental Structure and the Demonstrative Chart of Commission Positions and Gratified Functions of the Ministry of Science and Technology, and makes other provisions. *Diário Oficial da União*, Brasília.
- BRAZIL. Decree n. 6.938, August 13, 2009. Regulates Law no 11.540, of November 12, 2007, which provides for the National Fund for Scientific and Technological Development - FNDCT, and makes other provisions. *Diário Oficial da União*, Brasília.
- BRAZIL. Decree-Law No. 61.056, of July 24, 1967. Regulamenta o art. 191 do Decreto-lei nº 200, d e 25 de fevereiro de 1967, constitui a Financiadora de Estudos de Projetos S.A (FINEP) e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília.
- BRAZIL. Decree-Law No. 719, July 31, 1969. Creates the National Fund for Scientific and Technological Development and makes other provisions. *Diário Oficial da União*, Brasília.
- BRAZIL. Law No. 1.130 of January 15, 1951. Creates the National Research Council, and makes other provisions. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro.
- BRAZIL. Law No. 8.661 of June 2, 1993. Provides on tax incentives for technological training of industry and agriculture and livestock, and other provisions. *Diário Oficial da União*, Brasília.
- BRAZIL. Law No. 8.666 of June 21, 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília.
- BRAZIL. Law No. 10.973 of December 2, 2004. Provides on incentives for innovation and scientific and technological research in the productive environment and other provisions. *Diário Oficial da União*, Brasília.
- BRAZIL. Law No. 11.196 of November 21, 2005. Creates the Special Taxation Regime for the Information Technology Services Export Platform - REPES, the Special Regime for the Acquisition of Capital Goods for Exporting Companies - RECAP and the Digital Inclusion Program; provides on tax incentives for technological innovation; amends Decree-Law No. 288 of February 28, 1967, Decree No. 70235 of March 6, 1972, Decree-Law No. 2.287 of July 23, 1986, Laws 4.502 of November 30, 1964, 8.212 of July 24, 1991, 8.245 of October 18, 1991, 8.387 of December 30, 1991, 8.666 of June 21, 1993, 8.981 of January

20, 1995, 8.987, of February 13, 1995, 8.989, of February 24, 1995, 9.249, of December 26, 1995, 9.250, of December 26, 1995, 9.311, of October 24, 1996, 9.317, of December 5, 1996, 9.430, of December 27, 1996, 9.718, of November 27, 1998, 10.336, of December 19, 2001, 10.438, of April 26, 2002, 10.485, of July 3, 2002, 10.637, of December 30, 2002, 10.755, of November 3, 2003, 10.833, of December 29, 2003, 10.865, of April 30, 2004, 10.925, of July 23, 2004, 10.931, of August 2, 2004, 11.033, of December 21, 2004, 11.051, of December 29, 2004, 11.053, of December 29, 2004, 11.101, of February 9, 2005, 11.128, of June 28, 2005, and Provisional Measure 2.199-14, of August 24, 2001; revokes Law 8.661, of June 2, 1993, and provisions of Laws 8.668, of June 25, 1993, 8.981, of January 20, 1995, 10.637, of December 30, 2002, 10.755, of November 3, 2003, 10.865, of April 30, 2004, 10.931, of August 2, 2004, and of Provisional Measure nr. 2.158-35, of August 24, 2001; and makes other provisions. Federal Official Gazette, Brasília.

BRAZIL. Law No. 11.540, November 12, 2007. Provides on the National Fund for Scientific and Technological Development - FNDCT; alters Decree-Law No. 719 of July 31, 1969, and Law No. 9.478 of August 6, 1997; and makes other provisions. Federal Official Gazette, Brasília.

BRAZIL. Law No. 11.598 of December 3, 2007. Establishes guidelines and procedures for the simplification and integration of the registration process and legalization of entrepreneurs and legal entities, creates the National Network for the Simplification of Registration and Legalization of Companies and Businesses - REDESIM; alters Law no. 8.934, of November 18, 1994; revokes provisions of Decree-Law 1.715, of November 22, 1979, and Laws Nos. 7.711, of December 22, 1988, 8.036, of May 11, 1990, 8.212, of July 24, 1991, and 8.906, of July 4, 1994; and makes other provisions. Official Gazette of the Union, Brasília.

BRAZIL. Law n. 13.243, of January 11, 2016. Provides for stimuli to scientific development, research, scientific and technological training and innovation and amends Law No. 10.973, of December 2, 2004, Law No. 6.815, of August 19, 1980, Law No. 8.666, of June 21, 1993, Law No. 12.462, of August 4, 2011, Law No. 8.745, of December 9, 1993, Law No. 8.958, of BRAZIL. December 20, 1994, Law No. 8.010, of March 29, 1990, Law No. 8.032, of April 12, 1990, and Law No. 12.772, of December 28, 2012, pursuant to Constitutional Amendment No. 85, of February 26, 2015. Brasília.

BRAZIL. law no. 13.341 of September 29, 2016. Amends Laws No. 10.683, of May 28, 2003, which provides for the organization of the Presidency of the Republic and the Ministries, and Law No. 11.890, of December 24, 2008, and revokes Provisional Measure No. 717, of March 16, 2016. Official Gazette of the Union, Brasília.

BRAZIL. Complementary Law n. 155 of October 27, 2016. Amends Complementary Law No. 123, of December 14, 2006, to reorganize and simplify the methodology for ascertaining the tax owed by those opting for Simples Nacional; amends Laws No. 9.613, of March 3, 1998, 12.512, of October 14, 2011, and 7.998, of January 11, 1990; and revokes provision of Law No. 8.212, of July 24, 1991. Official Gazette of the Union: Official Gazette of the Union, Brasília.

CARVALHO, L. M. C., VIANA, A. B. N. & MANTOVANI, D. M. N. The role of FAPESP in the entrepreneurial ecosystem of the state of São Paulo. *Journal of Administration, Accounting and Economics of the Foundation for Research and Development in Administration, Accounting and Economics*, v. 7, n. 1, pp. 84-101, 2016.

CAVALCANTI, L. C. & DE NEGRI, F. Composite innovation indices: a proposal for calculating ratings for firms and projects. *Nota Técnica*. Brasília: IPEA. 2013. Available at: <https://bit.ly/3gqjI5K>. Accessed: 20 nov. 2021.

CIRANI, C. B. S., KONO, C. M., SANTOS, A. M & CASSIA, A. R. The role of public institutions for innovation support in Brazil. *Brazilian Business Review*, v. 13, n. 6, pp. 210-230, 2016.

COSH, A. & HUGHES, A. Never mind the quality feel the width: University- industry links and government financial support for innovation in small high-technology businesses in the UK and the USA. *Journal of Technology Transfer*, v. 35, pp. 66-91, 2010.

DIACONU, M. & DUTU, A. The role of the modern university in supporting the entrepreneurial ecosystem. *European Journal of Interdisciplinary Studies*, v. 7, n. 1, pp. 11-24, 2015.

FARIAS, R., AMÂNCIO-VIEIRA, S., CÂMARA, M., FAVORETO, R. & SEREIA, V. Financing strategies for innovation in technology-based companies: considerations from a case of the Incubator of the State University of Londrina. *International Journal of Innovation*, v. 2, n. 2, pp. 160-184, 2014.

FINANCIER OF STUDIES AND PROJECTS. Subvenção econômica. Rio de Janeiro: FINEP. 2017. Available at: <https://bit.ly/3GCe9vA>. Accessed: 17 nov. 2021.

FORNARI, V. C.B.; GOMES, R. & CORREA, A. L. Innovation indicators: an examination of innovative activities in the international processed food industry. *Brazilian Journal of Innovation*, v. 14, n. 1, pp. 135-162, 2015

FUERLINGER, G.; FANDL, U. & FUNKE, T. The role of the state in the entrepreneurship ecosystem: insights from Germany. *Triple Helix*, v. 2, n. 3, p. 1-26, 2015.

FOUNDATION TO SUPPORT RESEARCH IN MINAS GERAIS. Edital FAPEMIG 13/013: support program for technological innovation in micro and small companies Tecnova Minas Gerais. Belo Horizonte: FAPEMIG. 2013. Available at: <https://bit.ly/35V6YIE>. Accessed: 17 nov. 2021.

GIMENEZ, A. M. N.; BONACELLI, M. B. M. & BAMBINI, M. D. The new legal framework for science, technology and innovation in Brazil: challenges for the university. *Development in Debate*, v. 6, n. 2, pp. 99-109, 2018.

GNYAWALI, D. R. & FOGEL, D. S. Environments for entrepreneurship development: key dimensions and research implications. *Entrepreneurship Theory and Practice*, v. 18, n. 4, pp. 43-62, 1994.

GUIMARÃES, E. A. Support for business research and development and innovation in OECD countries. In. TIRONI, L. F. (Coord.). *Innovation policies: financing and incentives*. Rio de Janeiro: IPEA. 2006. pp. 7-27.

INÁCIO JUNIOR, E.; AUTIO, E.; MORINI, C.; GIMENEZ, F. A. P. & DIONISIO, E. A. Analysis of the brazilian entrepreneurial ecosystem. *Development in Question*, v. 14, n. 35, pp. 5-36, 2016.

ISENBERG, D. J. The entrepreneurship ecosystem strategy as a new paradigm for economic policy: principles for cultivating entrepreneurship. The Babson Entrepreneurship Ecosystem Project. 2011. Available at: <https://bit.ly/3J1Ubfp>. Accessed: 18 nov. 2021.

LASTRES, H. M. M.; ARROIO, A. & LEMOS, C. Small business support policies: from the Procrustean bed to the promotion of local productive systems. In. LASTRES, H.M.M.; CASSIOLATO, J.E. & MACIEL, M.L. (Orgs). *Pequena Empresa: cooperação e desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: Relume Damará, 2003. pp. 529-543.

LEAL, E. A. S.; ECHEVESTE, M. E.; REZENDE, I. A. C.; CARVALHO, D. & AZEREDO, G. F. Proposal of indicators to assess impacts of Public Innovation Programs. *Revista Espacios*, v. 37, n. 15, pp. 14-26, 2016

LERNER, J. Small businesses, innovation and public policy. In: ACS, Z. J. (Org.). *Are small firms important? Their role and impact*. United States: Springer Science, 1999. pp. 159-168.

MATOS, G. P. DE & ESTEVES, P. C. L. Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina - FAPESC, as a structuring agent of the regional innovation system. In: 25th ANPROTEC Conference on Entrepreneurship and Innovation Environments, Cuiabá, 2015. p. 1-19. Available at: <https://bit.ly/3J7xnL5>. Accessed: 17 nov. 2021.

MINEIRO, A. C.; MAIL, B. P. M. & OTTOBONI, C. / PASIN, L. E. Investigation of the potential of an innovation hub for the creation of a network of angel investors from its entrepreneurial ecosystem. *Journal of Administration, Accounting and Economics of the Foundation for Research and Development in Administration, Accounting and Economics*, v. 7, n. 1, pp. 71-83, 2016.

MINISTRY OF SCIENCE, TECHNOLOGY, INNOVATION AND COMMUNICATIONS. National Strategy for Science, Technology and Innovation 2016-2022. Brasília: MCTIC. 2016. Available at: <https://bit.ly/3gmK34r>. Accessed: 18 nov. 2021.

MINISTRY OF SCIENCE, TECHNOLOGY, INNOVATIONS AND COMMUNICATIONS. Institutional: get to know the history of the MCTIC. Brasília: MCTIC. 2018. Available at: <https://bit.ly/3HvNKAK>. Accessed: 12 nov. 2021.

MORAIS, J. M. de. Uma avaliação de programas de apoio financeiro à inovação tecnológica com base nos fundos setoriais e na lei de inovação. In: DE NEGRI, J. A. De & KUBOTA, L. C. (Orgs.), *Políticas de incentivo à inovação tecnológica no Brasil*. 2008. pp. 67-106. Brasília: IEPA.

OLIVEIRA, J. F. G. DE & TELLES, L. O. O papel dos institutos públicos de pesquisa na aceleração do processo de inovação empresarial no Brasil. *Revista USP*, v. 89, pp. 204-217, 2011.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. (3rd ed.). *Manual de Oslo: diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação*. FINEP (trad.). 1997. Available at: <https://bit.ly/3J5oUs8>. Accessed: 18 nov. 2021.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. *Measuring entrepreneurship: A collection of indicators*. Ewing Marion Kauffman Foundation Research Paper. 2009. Available at: <https://bit.ly/3LcCs6M>. Accessed: 17 nov. 2021.

PACHECO, C. A. & ALMEIDA, J. G. de. The policy of innovation. *Texto para Discussão do Instituto de Economica UNICAMP*, v. 19. 2013.

RASERA, M. & CHEROBIM, A. P. M. S. Comportamento dos Indicadores de Inovação em Empresas de Tecnologia da Informação: Estudo Multicaso em Empresas do APL de Software de Curitiba. *Revista Espacios*, v. 33, n. 3, pp. 8-29, 2012.

RAUEN, C. V. The new legal framework for innovation in Brazil: what changes in the ICT-company relationship? *Radar*, v. 43, p. 21-35, 2016. Available at: <https://bit.ly/3upy9zo>. Accessed: 19 nov. 2021.

ROUNDY, P. T., BRADSHAW, M. & BROCKMAN, B. K. The emergence of entrepreneurial ecosystems: A complex adaptive systems approach. *Journal of Business Research*, v. 86, pp. 1-10, 2018.

SARFATI, G. Stages of economic development and public policies on entrepreneurship and micro, small and medium-sized enterprises (MSMEs) in comparative perspective: the cases of Brazil, Canada, Chile, Ireland and Italy. *Journal of Public Administration*, v. 47, n. 1, pp. 25-48, 2013.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. *Participação das micro e pequenas empresas na economia brasileira*. Brasília: SEBRAE. 108 p. 2014.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. *As micro e pequenas empresas na exportação brasileira. Brasil: 1998-2014*. Brasília: SEBRAE. 2014.

SILVA, G., DI SERIO, L. C. & BEZERRA, É. D. Public Policies on Innovation and Small Businesses in a Swinging Economy. *BAR - Brazilian Administration Review*, v. 16, n. 3, 2019.

SILVA, L. M. & DANTAS, T. K. S. Public incentives for innovation: analysis, criticism and propositions. *Journal Management, Innovation and Technologies*, v. 3, n. 3, p. 221-234, 2013.

SPIGEL, B. *Entrepreneurial ecosystems: theory, practice and futures*. Cheltenham: Edward Elgar. 2020.

STAM, E. Entrepreneurial ecosystems and regional policy: a sympathetic critique. *European Planning Studies*, v. 23, n. 9 pp. 1759-1769, 2015.

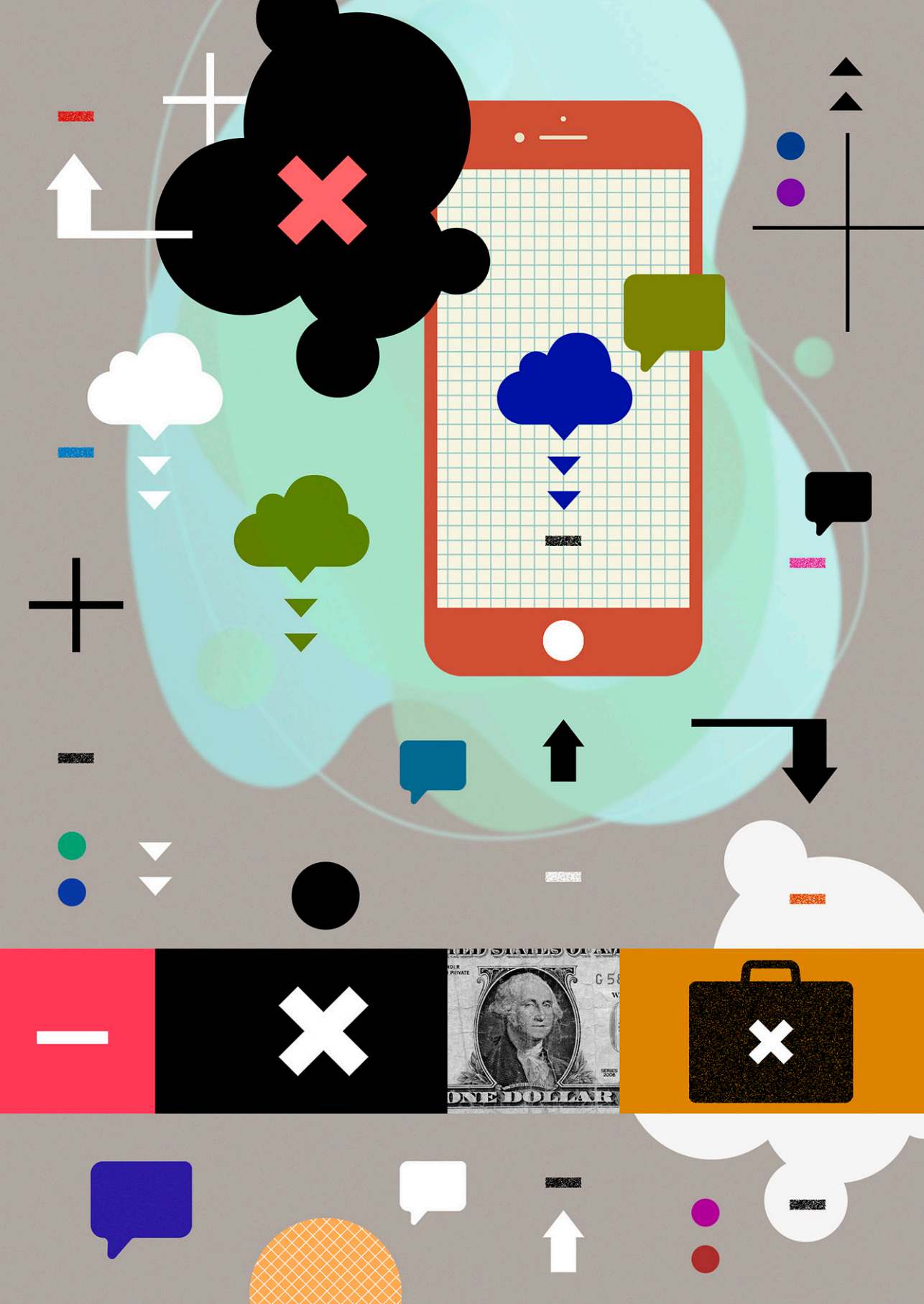
TEIXEIRA, E. C. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. Salvador: AATR. 2002. Available at: <https://bit.ly/34fTSyI>. Accessed: 18 nov. 2021.

TIDD, J. & BESSANT, J. R. *Gestão da inovação*. 5. ed. Porto Alegre: Bookman. 2015.

WIKLUND, J. & SHEPHERD, D. Knowledge-based resources, entrepreneurial orientation, and the performance of small and medium-sized businesses. *Strategic Management Journal*, v. 24, pp. 1307-1314, 2003.

YIN, R. K. *Case study: planning and methods*. 4a ed. Porto Alegre: Bookman, 2010





Hegemonia Financeira na Era Digital: estudo de caso sobre o grupo empresarial XP no Brasil

Financial Hegemony in the Digital Age: A case study on the XP business group in Brazil

PEDRO BRANCHER

Doutor em Ciência Política, Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Pós-doutorando da Universidade Federal de Rio Grande do Sul.

Porto Alegre – RS – Brasil

orcid.org/0000-0002-3514-4288

brancherpedro022@gmail.com

Resumo

Como agentes do mercado financeiro constroem hegemonia na Era Digital? Para responder esta questão, analisa-se a trajetória de constituição, a ecologia organizacional e os modos de ação política do Grupo Financeiro Transnacional XP (GFT-XP) no Brasil entre 2001 e 2018. Argumenta-se que o GFT-XP opera como um aparato de disseminação de ordens simbólicas neoliberais de forma segmentada para diferentes públicos através das plataformas digitais. O artigo se divide em três seções. Primeiro, apresenta-se o processo histórico de ascensão da empresa XP Investimentos da periferia ao núcleo da *haute finance brasileira*. Segundo, descreve-se o perfil das elites controladoras, a divisão de trabalho entre as organizações constituintes do grupo e os elementos semióticos e extra semióticos que conectam os interesses particulares das elites controladoras com as operações cotidianas dos Agentes Autônomos de Investimento (AAI). Por fim, descrevem-se três modos de ação política empregados por agentes vinculados ao GFT-XP.

Palavras-Chave: hegemonia, financeirização, Era Digital, neoliberalismo

Abstract

How do financial market agents build hegemony in the Digital Age? To answer this question, we analyze the trajectory of constitution, organizational ecology and modes of political action of the XP Transnational Financial Group (GFT-XP) in Brazil between 2001 and 2018. It is argued that the GFT-XP operates as an apparatus for disseminating neoliberal symbolic orders in a segmented way in civil society through digital platforms. The article is divided into three sections. First, the historical process of the rise of the company XP Investimentos from the periphery to the core of Brazilian *haute finance* is presented. Second, it describes the profile of the controlling elites, the division of labor between the constituent organizations of the group and the semiotic and extra-semiotic elements that connect the particular interests of the controlling elites with the daily operations of the Autonomous Investment Agents (AAI). Finally, three modes of political action used by agents linked to the GFT-XP are described.

Keywords: hegemony, financialization, Digital Age, neoliberalism



<http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmvdo.1.011>

Recebido em: 27 de julho de 2021. Aprovado em: 11 de janeiro de 2022.

INTRODUÇÃO

A pergunta de pesquisa que norteia este artigo é: como agentes do mercado financeiro constroem hegemonia na Era Digital? Para avançar sobre esta questão, analisa-se a trajetória de constituição, a ecologia organizacional e os modelos de ação política do Grupo Financeiro Transnacional XP (GFT-XP) no Brasil entre 2001 e 2019. Por grupo GFT-XP, entende-se o objeto analítico constituído pelas relações sociais formais e informais entre as empresas e indivíduos cujos interesses econômicos se vinculam à empresa XP Investimentos. A hipótese de trabalho é que o GFT-XP opera como um aparato de disseminação de ordens simbólicas neoliberais¹ de forma segmentada para diferentes públicos através das plataformas digitais.

O artigo se divide em três seções. Em primeiro lugar, apresenta-se a trajetória de ascensão da XP Investimentos ao núcleo da *haute finance* brasileira entre 2001 e 2019. Na segunda seção, descreve-se a ecologia organizacional do GFT-XP. Esse procedimento subdivide-se em duas etapas. Primeiro, avalia-se as dinâmicas operacionais das empresas subordinadas à corretora XP Investimentos e, em seguida, discute-se as regras, práticas, discursos e plataformas que conectam os interesses particulares da alta finança do GFT-XP com as operações quotidianas da rede de Agentes Autônomos de Investimento (AAI) conectados à plataforma digital gerenciada pela corretora.

Na terceira seção, analisa-se duas modalidades de ação política de agentes vinculados ao GFT-XP: (i) práticas de difusão de ordens simbólicas neoliberais e de agendamento da conjuntura política durante as interações entre clientes e os serviços de assessoria financeira disponíveis on-line; e (ii) práticas de disseminação da ideologia neoliberal através de livros de educação financeira e treinamentos para reprogramação mental oferecidos nas redes sociais de Thiago Nigro, influenciador digital, criador do canal “O Primo Rico” e sócio da Rico Corretora, vinculada ao GFT-XP.

Do ponto de vista metodológico, as análises são subsidiadas por dados quantitativos e qualitativos provenientes de: (i) publicações institucionais da XP Investimentos disponíveis na Internet; (ii) biografia de Guilherme Benchimol, diretor executivo (CEO) da XP Investimentos, publicada pela editora Intrínseca, escrita por Maria Luíza Filgueiras, com prefácio assinado por Jorge Paulo Lemann; (iii) livro “Do Mil ao Milhão Sem Cortar o Cafezinho: gastar bem, investir melhor, ganhar mais”, assinado por Thiago Nigro; (iv) notícias, reportagens e entrevistas publicadas nas plataformas digitais InfoMoney, Valor Econômico, Folha de São Paulo, Revista Exame e Revista IstoÉ; (v) duas entrevistas semiestruturadas, uma com profissional de assessoria financeira associada a um escritório de AAI, vinculado à XP Investimentos, e outra com um administrador de fundo de investimento de capital privado;

¹ Formas simbólicas incluem “desde falas linguísticas cotidianas até imagens e textos complexos” (THOMPSON, 1995, p.16)

e (vi) observação participante realizada a partir da operacionalização da técnica de cliente oculto em escritório de AAI vinculado à XP Investimentos.

TRAJETÓRIA: DA PERIFERIA AO NÚCLEO DA HAUTE FINANCE

Em 2001, Guilherme Benchimol e Marcelo Maisonnave fundaram a corretora XP Investimentos em Porto Alegre. Aproveitando o cenário de otimismo que caracterizou a primeira década do século XXI, no Brasil, os sócios passam a oferecer cursos sobre investimentos no mercado de capitais. A estratégia foi bem-sucedida. O crescimento da XP atraiu a atenção da *haute finance* carioca. Em 2004, Julio Capua, filho do financista José Carlos Ramos da Silva, um dos fundadores do Banco Garantia em sociedade com Jorge Paulo Lemann, aceitou assumir a liderança da XP Gestão de Recurso, braço da companhia que operaria como fundo de capital privado.

Em 2007, a XP Investimentos aproveitou o processo de desmutualização das bolsas para se tornar uma corretora independente. Em 2010, o fundo de investimento estadunidense Actis adquiriu 20% das ações da XP por R\$ 100 milhões. Em seguida, enviou o consultor anglo australiano Mark Collier para operar como diretor executivo no conselho de administração da companhia (PEREZ, 2011). A missão de Collier era preparar a XP para a abertura de capital através da implementação de um modelo de negócios baseado na distribuição de ativos financeiros por meio de uma plataforma digital aberta (FILGUEIRAS, 2019). A estratégia emulava a corretora estadunidense Charles Schwab e se fundamentava no diagnóstico de que a digitalização das transações financeiras e a elevação do poder de compra da classe média abria espaço para a captura de clientes insatisfeitos com os serviços oferecidos pelos grandes bancos (KADOR, 2002).

O aporte de capital permitiu que a XP liderasse o processo de consolidação no mercado de corretoras brasileiro. Em junho de 2011, a XP adquiriu a Interfloat, na época, líder na distribuição das plataformas de operação de ações com 14,2% do mercado. Em outubro, a XP absorveu a corretora mineira Senso, que possuía 2.500 clientes e, aproximadamente, R\$ 300 milhões sob custódia. Ainda em 2011, adquiriu o InfoMoney, maior site de notícias sobre o mercado financeiro do Brasil, por R\$5 milhões. Em janeiro de 2012, a XP incorporou a Corretora Prime, que, embora contasse com apenas 500 investidores, registrava R\$ 500 milhões sob custódia.

A acelerada expansão da XP Investimentos no mercado financeiro brasileiro atraiu a atenção do colombiano Martín Escobari, representante do fundo de investimento estadunidense General Atlantic (GA) na América Latina. Em 2012, em consórcio com o fundo de investimentos brasileiro Dynamo, a GA adquiriu 31% das ações da XP por R\$ 420 milhões. Dois anos depois, a GA pagou mais R\$ 300 milhões pela participação do fundo Actis e realizou aporte de R\$ 150 milhões na empresa (ALVES, 2016).

Com isso, a XP absorveu a corretora Clear por R\$ 90 milhões e abriu o segundo escritório nos EUA (CUTAIT, 2014). Em 2015, a XP adquiriu as operações da UM Investimentos por R\$ 10 milhões e incorporou 7.500 clientes, 130 agentes autô-

nomos e R\$ 1 bilhão sob custódia (RAGAZZI, 2015). Em 2016, a XP comprou a Rico, corretora digital com 120 mil clientes, R\$ 320 milhões de ativos sob custódia e lucro líquido de R\$ 2,3 milhões, por R\$ 404 milhões (KASTNER, 2016).

Em suma, entre 2001 e 2016, a XP Investimentos incorporou dois fundos de investimento estrangeiros em seu quadro societário, criou o primeiro modelo de negócios voltado para o varejo e baseado em plataformas digitais do mercado financeiro brasileiro, bem como absorveu as principais concorrentes no mercado nacional de corretoras (LUCCHESI, 2016).

O ano de 2017 foi caracterizado por rumores de que a XP planejava abrir o capital na Nasdaq. Todavia, ao mesmo tempo que discutia o IPO, a equipe da XP negociava acordo de fusão com o banco Itaú-Unibanco. A primeira opção, apesar de significar a criação de canal direto entre a corretora e os investidores institucionais estadunidenses, implicava perda de autonomia decisória para os acionistas. A segunda, ainda que oferecesse nível similar de liquidez e consolidasse a reputação da XP na *haute finance* nacional, contrariava a narrativa de desbancarização promovida pela empresa desde 2010 (FILGUEIRAS, 2019).

Entre autonomia operacional e coerência discursiva, os executivos da XP optaram pela primeira. No dia 11 de maio de 2017, o Itaú-Unibanco adquiriu 49,9% do capital social e 30,1% do capital votante da XP por meio de aporte de capital no valor de R\$ 600 milhões e aquisição de ações da XP Investimentos no valor de R\$ 5,7 bilhões. Com isso, o Itaú-Unibanco tornou-se acionista minoritário, obtendo o direito de indicar 2 dos 7 membros do Conselho de Administração da XP Holding, bem como o controle do Comitê de Auditoria (ITAÚ-UNIBANCO, 2018). Em 2018, o Itaú-Unibanco indicou os copresidentes do conselho de administração Pedro Moreira Salles e Roberto Egydio Setúbal (FILGUEIRAS, 2019).

A aliança com Itaú-Unibanco implicou benefícios diferenciados para os membros da XP. Para Escobari, significou a promoção ao cargo de copresidente da GA, pois o lucro da operação superou em mais de sete vezes o montante de R\$ 1,5 bilhão que o fundo havia conseguido com sua participação na plataforma de e-commerce da corporação chinesa Alibaba (FILGUEIRAS, 2018). Para Benchimol, significou a tão almejada ascensão à *haute finance* brasileira. A elevação do status do financista entre seus pares explicitou-se na capa da edição de abril de 2019 da Forbes Brasil, na qual o CEO da XP posa sorrindo, de blazer azul e cabelo cuidadosamente organizado, atrás das palavras: “Prodígio Incansável”.

Com a robustez do maior banco privado da América Latina em seu quadro societário, a XP Investimentos abriu o capital na bolsa de valores de Nova Iorque no dia 11 de dezembro de 2019. Para tanto, criou-se a empresa XP Inc., companhia sediada nas Ilhas Cayman, paraíso fiscal da alta finança global. Em junho de 2020, o valor de mercado da XP Inc. foi precificado em aproximadamente R\$ 140 bilhões, 14% maior do que o banco Santander Brasil e 47% do valor do Itaú-Unibanco (SAMOR; ARBEX, 2020).

ECOLOGIA ORGANIZACIONAL

Haute Finance: organizações sistêmicas e elites financeiras

A XP Controle é a empresa responsável pela gestão operacional das subunidades do GFT-XP. Os dois principais executivos são Guilherme Benchimol e Julio Capua, os quais detêm 24% das ações e 56% dos direitos de voto no conselho administrativo da XP Inc. Benchimol é o personagem principal da narrativa institucional da XP. Tanto no livro “Na Raça: como Guilherme Benchimol criou a XP e iniciou a maior revolução do mercado financeiro brasileiro”, quanto em entrevistas para revistas de negócios, eventos corporativos e peças publicitárias, a trajetória de vida de Benchimol assume conotação mítica e se confunde com o processo de constituição da empresa.

Membro de uma família de médicos, o primeiro desafio de Benchimol foi contrariar as expectativas de seu pai, o cardiologista Cláudio Benchimol, para se formar em Ciência Econômicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e seguir carreira no mercado financeiro. Em seguida, precisou superar a humilhação por ter sido demitido da corretora Investshop. Para tanto, exilou-se em Porto Alegre, onde, longe do olhar do pai, aliou-se a Marcelo Maisonnave, membro de tradicional família de financistas gaúchos, para fundar a XP Investimentos. Por fim, o aspirante a financista necessitou demonstrar a viabilidade de um modelo de negócios voltado para o varejo em um mercado oligopolizado por bancos sistêmicos (FILGUEIRAS, 2019, p.31).

A trajetória de ascensão no setor financeiro e o destaque da persona de Benchimol contrastam com o caminho percorrido e a descrição na esfera pública de seu sócio, Julio Capua. Esse é filho do banqueiro José Carlos Ramos da Silva, que “havia fundado o banco Garantia juntamente com os sócios Jorge Paulo Lemann, Luiz Cezar Fernandes, Guilherme Arinos Franco e Adolfo Gentil” (FILGUEIRAS, 2019, p.33).

Por sua vez, a mãe de Julio Capua, Elizabeth Capua, foi casada com o pai de Guilherme Benchimol por oito anos, período em que os dois futuros sócios da XP Inc. estabeleceram “uma conexão de amizade e certa rivalidade – o pai (Cláudio Benchimol) convivia mais com Julio do que com Guilherme” (FILGUEIRAS, 2019, p. 33). Infere-se que tal relação, construída na infância, foi variável relevante na decisão de Capua de abandonar o projeto de realização de um MBA nos EUA para aceitar a proposta de Benchimol de aplicar os R\$ 225 mil de valor do curso na compra de 15% da XP em 2004 (FILGUEIRAS, 2019, p. 33-74).

Em Filgueiras (2019, p. 34), as diferenças entre o perfil de gestão “fanático” de Benchimol e o desleixo elitista de Capua ganham destaque. Acerca do deslocamento para Porto Alegre, por exemplo, a jornalista aponta que “a adaptação de Julio Capua foi penosa. Ao contrário de Guilherme, ele não estava fugindo de nada. Estava simplesmente de saco cheio do emprego”. Por sua vez, em 2006, época em que a XP ainda não era uma corretora independente, a autora comenta que: “o sonho de

Julio era contar com terminais de dados financeiros da Bloomberg – possivelmente um trauma por não ter tela disponível” logo que se transferira de volta para o Rio de Janeiro (FILGUEIRAS, 2019, p. 94).

Apesar da displicência, por conta de sua origem social, Capua possuía o acesso à rede de conexões informais constitutivas da *haute finance* brasileira da qual Benchimol estava excluído e necessitava para expandir as operações de sua corretora. A capacidade de Capua operar como ator de ligação no interior da *haute finance* se manifestou em dois momentos. Primeiro, foi graças ao contato entre Capua e Jorge Felipe “Pipo” Lemann, filho de Jorge Paulo Lemann e dono da corretora Flow, que, em 2007, os sócios da XP lograram comprar a Americainvest a tempo de obter as receitas extraordinárias com a conversão das cartas de concessão da corretora em ações da bolsa de valores brasileira após o processo de desmutualização. Segundo, entre 2003 e 2005, Capua aproveitou de sua posição de cotista do fundo Dynamo para realizar visitas mensais a Pedro Damasceno, sócio-fundador da Dynamo, com o objetivo de descobrir as posições de investimento e replicá-las na XP Gestão de Recursos (FILGUEIRAS, 2019, p.95).

Ou seja, embora a ênfase na persona de Benchimol seja funcional para transmitir a ideia de uma empresa que enfrentou o status quo, foi a boa circulação de Capua entre os atores constituintes do status quo que garantiu recursos estratégicos para o crescimento da corporação.

De fato, o fundo de investimentos Dynamo tornou-se parte do quadro acionário da XP em consórcio com a GA em 2012. Situada no bairro Leblon, no Rio de Janeiro, a Dynamo desfruta de elevado prestígio entre a alta finança (FILGUEIRAS, 2019). A empresa foi fundada em 1993, em 2006, estabeleceu-se o Dynamo Internacional Gestão de Recursos, organização constituída para coordenar investimentos na Europa e nos EUA. Em 2018, a Dynamo possuía 22 sócios, 687 cotistas e R\$ 4,68 bilhões de ativos financeiros sob gestão (DYNAMO, 2020).

Se a Dynamo elevou o prestígio da XP entre a elite financeira brasileira, a entrada da GA alçou a empresa ao circuito da *haute finance* transnacional. A GA é um fundo de capital privado global especializado em investimentos nos setores de varejo, serviços financeiros, saúde e bem-estar, ciências da vida e tecnologia. Em 2019, a empresa administrava aproximadamente US\$ 40 bilhões de ativos, participava como acionista de 133 companhias - 53 nos EUA (a exemplo da Uber, Airbnb e BuzzFeed), 23 na China (como a Ant Financial e ByteDance), 26 na Europa (como, , Openclassrooms e Pharvaris), 18 na Índia e Sudeste Asiático (a exemplo da KIMS Hospitals e Mu Sgima), e 10 na América Latina (como a Grupo Axo, Pague Menos, e Quinto Andar) –, bem como possuía escritórios em Nova Iorque, Amsterdã, Beijing, Greenwich, Hong Kong, Jacarta, Londres, Cidade do México, Mumbai, Munique, Palo Alto, São Paulo, Singapura e Shanghai .

Desde 2007, o comando global da GA é exercido por William E. Ford. Ford é membro do conselho das companhias BlackRock (EUA), IHS Markit (Inglaterra),

Bytedance (China), Royalty Farma (EUA) e Tory Burch (EUA). Além disso, participa do conselho das organizações Emerging Markets Private Equity Association (EMPEA), Endeavor, Council of Foreign Relations, McKinsey Advisory Council, National Committee on United States-China Relations (NCUSCR), Memorial Sloan Kettering Cancer Center e Tsinghua University School of Economics and Management, bem como é presidente do conselho da Rockefeller University (BEGLEY et al., 2019; THE ADVISORY, 2020)

O representante da GA na América Latina é o colombiano Martín Escobari. Formado no Harvard College, Escobari possui MBA pela mesma instituição. Em 2019, Escobari operava nos conselhos das empresas Arco, Grupo Axo, Pague Menos, Sanfer e XP Investimentos. Ademais, participava do programa de mentoria da Endeavor, concedia palestras no centro de pesquisas liberal Casa do Saber, bem como era membro do grupo consultivo do The Rockefeller Center for Latin American Studies, em Harvard, e do conselho das organizações Lincoln Center e Primeira Chance (FILGUEIRAS, 2018).

Em 2019, apesar de representar apenas 11% do portfólio da GA, o Brasil foi o mercado mais lucrativo do fundo estadunidense em razão da expansão exponencial da XP Investimentos. Por conta disso, a GA criou o cargo de presidente do conselho administrativo no país, o qual foi concedido para Pedro Pullen Parente.

Sobrinho do deputado federal Marcos Santos Parente e do Senador Joaquim Santos Parente, Pedro Parente formou-se em Engenharia Eletrônica pela Universidade de Brasília (UnB) em 1976. Durante o regime militar, atuou na área de Administração Financeira do Banco Central, como secretário-adjunto do Ministério da Fazenda e secretário de Informática na Secretária do Tesouro Nacional. No governo Collor, Parente assumiu a Secretaria de Planejamento do Ministério da Economia. Após exercer a função de Consultor Externo do FMI, entre 1993 e 1994, tornou-se secretário-executivo do Ministério da Fazenda durante o primeiro governo FHC. Em 1999, assumiu a chefia da Casa Civil, na qual comandou a articulação política que resultou na aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal e liderou a Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica (FILGUEIRAS, 2019).

Com a derrota do PSDB nas eleições presidenciais de 2002, Parente migrou para a iniciativa privada. Em fevereiro de 2003, tornou-se vice-presidente-executivo do Grupo RBS, conglomerado afiliado ao Grupo Globo, que domina o mercado de comunicação no Rio Grande do Sul e em Santa Catarina. De 2010 a 2014, atuou como CEO da Bunge Brasil, conglomerado do setor de agronegócio, detentor das marcas Soya, Delícia, All Day, Primor e Salsarett, bem como sócio-fundador do escritório de investimentos Prada Assessoria.

Em 2015, Parente tornou-se presidente do conselho de administração da BMF Bovespa, do Grupo ABC, da SBR-Global e do Arlon Latin America Private Equity Fund, assim como membro dos conselhos da Continental Grains Company, da TAM, da América Latina Logística, da Kroton Educacional e da comissão externa

do Insper. Durante o governo Temer, assumiu a presidência da Petrobras e foi responsável pela política de preços que resultou na greve dos caminhoneiros iniciada em 21 de maio de 2018.

Portanto, a contratação de Parente indica que o sucesso do investimento realizado na XP sedimentou o interesse e a capacidade de influência da GA nas dinâmicas políticas brasileiras.

Conforme apresentado na seção anterior, a internacionalização da XP Investimentos foi brevemente interrompida, em 2017, pelo alinhamento com o Itaú-Unibanco, maior banco privado em valor de mercado da América Latina. Em setembro de 2020, o Itaú-Unibanco registrou US\$ 39 bilhões de valor de mercado; R\$ 5 bilhões de lucro líquido; aproximadamente 56 milhões de clientes no varejo, 513 mil acionistas diretos, 97 mil empregados, 46 mil caixas eletrônicos e presença física em 18 países. Em 2020, o Itaú-Unibanco Holding S.A., braço de investimentos do banco, possuía US\$ 2,3 bilhões em ações de 178 empresas listadas na Nasdaq, dentre as quais, destaca-se: Vale, Banco Bradesco, MercadoLibre, Facebook, XP Inc. e Telefônica Brasil S.A.

Atenta-se para o fato de que Pedro Moreira Salles e Roberto Egydio Setúbal – representantes do Itaú-Unibanco no conselho de administração da XP Inc. – pertencem a famílias tradicionais da *haute finance* nacional.

Pedro Moreira Salles nasceu no dia 20 de outubro de 1959, em Washington, graduou-se em Economia e História pela Universidade da Califórnia, cursou o mestrado em Relações Internacionais da Universidade de Yale, mas o interrompeu para assumir sua parte nos negócios da família em 1982. Além de copresidente do Itaú-Unibanco, é o principal acionista da Cambuhy Investimentos, fundo com patrimônio declarado de R\$ 1 bilhão (VALENTI; MANDL, 2017). Em 2017, Pedro Moreira Salles foi eleito presidente do Conselho Diretor da Federação Brasileira dos Bancos (Febraban), assumindo a cadeira, até então, ocupada pelo sócio, Roberto Setúbal

Roberto Setúbal, um dos sete filhos de Olavo Setúbal nasceu em São Paulo, no dia 13 de outubro de 1954, formou-se pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, em 1977, e completou o mestrado em engenharia pela Universidade de Stanford em 1979. Após trabalhar como funcionário do banco estadunidense Citibank, entre 1983 e 1984, retornou para o Brasil, em 1986, para assumir sua parte nos negócios da família. Em 1994, tornou-se presidente do banco Itaú, cargo que ocupou até 2016. Nesse mesmo período, atuou como presidente do conselho da Febraban e vice-presidente do Institute of International Finance (IIF). Em 2018, Setúbal era membro da Comissão Trilateral e do Conselho Internacional da NYSE, do Comitê Consultivo do FED, do Fórum de Desenvolvimento da China, do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República, copresidente do Fórum Econômico Mundial e membro do conselho da administração da petrolífera holandesa Royal Dutch Shell (VALOR, 2017).

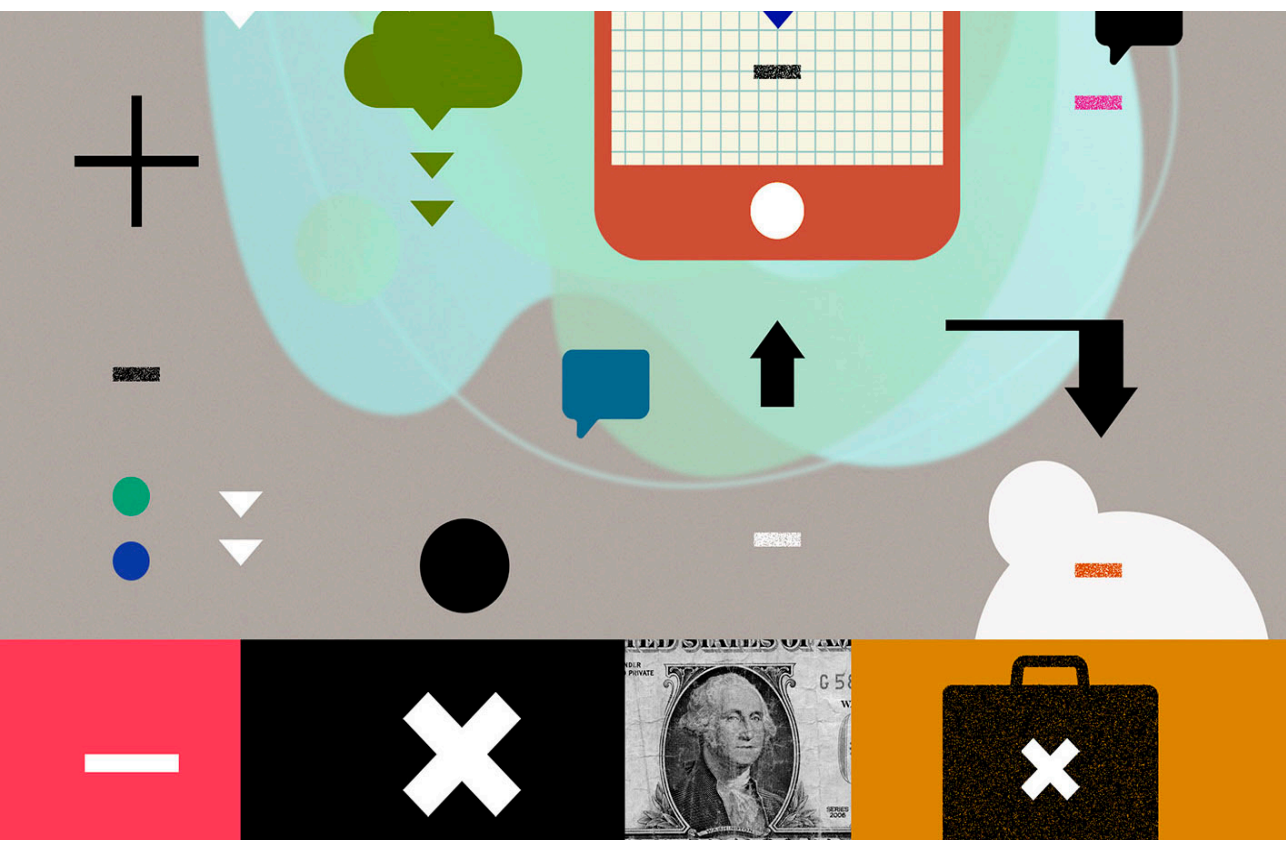
Portanto, a análise do estrato superior do GFT-XP nos permitiu apreender a extensão das capacidades de influência da rede corporativa que forma a entidade.

Em seguida, a investigação desce um andar para compreender como a diversidade organizacional entre as subunidades que compõem o nível intermediário do GFT-XP contribui para a ampliação das capacidades de influência política da entidade.

NÍVEL INTERMEDIÁRIO: PRODUÇÃO E DISSEMINAÇÃO DE ORDENS SIMBÓLICAS

As subunidades constituintes do GFT-XP são as empresas submetidas ao controle operacional da XP Controle: XP Investimentos CCVTM S.A., XP Private, Rico Corretora, Clear Corretora, InfoMoney e XP Educação. A análise das operações destas organizações nos permite apreender o conteúdo político intrínseco ao oferecimento dos serviços de: i) intermediação/acesso: provimento dos dispositivos tecnológicos e jurídicos necessários para execução de investimentos em distintas praças financeiras em troca de comissões; ii) assessoria financeira: fornecimento de orientação especializada acerca dos processos envolvidos durante decisões de investimento; e iii) educação financeira: transmissão dos conhecimentos sobre as dinâmicas que permeiam a alocação de recursos nos mercados (CRUCIANI, 2017).

A XP Investimentos CCVTM S.A é uma corretora localizada na Av. Juscelino Kubitschek, em São Paulo. Ao abrir uma conta pela XP Investimentos, é possível investir em ações, derivativos, fundos de investimento, fundos imobiliários, títulos de renda fixa, ofertas públicas no mercado primário, planos de previdência privada



e seguros de vida. Ademais, pode-se contratar os serviços de plataformas para operação direta nas bolsas de valores, custódia remunerada de ações (aluguel) e alavancagem a partir da utilização de ativos da carteira como garantia.

O site e as redes sociais da XP Investimentos disponibilizam diariamente conteúdo digital com análises setoriais, discussões políticas e econômicas, recomendações de investimentos, relatórios periódicos com projeções macroeconômicas, pesquisas de opinião, colunas especializadas e manuais de educação financeira. O Quadro 1 apresenta informações sobre o cargo ocupado na XP, a formação acadêmica e a atuação profissional, fora da XP Investimentos, de uma amostra de sete funcionários da equipe de pesquisas da XP Investimentos nas áreas de política e economia

Quadro 1 - Equipe de análise política e econômica da XP Investimentos

Cargo na XP (2019)	Nome	Formação Acadêmica	Atuação Profissional além da XP
Economista-Chefe	Zeina Latif	Doutora em Economia da Universidade de São Paulo.	Economista-Chefe dos bancos Bilbao Vizcaya, HSBC Asset Management, ABN-Amro Real, ING-Bank, Royal Bank of Scotland (RBS) e na Gibraltar Consulting. Pesquisadora associada do Instituto Millenium. Colunista do jornal O Estado de São Paulo. Participa do Conselho Fiscal da organização Vetor Brasil. Professora de macroeconomia na especialização em administração do IBMEC. Eleita melhor Economista-Chefe do ano pela Ordem dos Economistas do Brasil em 2008.
Analista-Chefe Político	Richard Back	Não encontrado.	Assessor da Presidência da Câmara de Deputados e na Liderança do Governo entre 2010 e 2015.
Estrategista Global	Alberto Bernal	Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade de Nova Orleans e mestre em macroeconomia pelo Kiel Institute da Alemanha.	Chefe de pesquisas sobre renda fixa em países emergentes do Bear Sterns (2005-2008). Sócio e chefe de pesquisa da Bulltick Capital Markets.
Estrategista-Chefe	Daniel Cunha	Graduado em Engenharia Industrial pela PUC-RIO e mestre em Finanças Corporativas pela FGV.	Analista Econômico da GAP Asset Management. Diretor de privatização da Secretaria de Desestatização, Desinvestimento e Mercados do Ministério da Economia (2019-2020).
Economista-Sênior	Marcos Ross Fernandes	Graduado em Ciências Econômicas pela USP, mestrado em Economia pela FGV-EESP e doutorado em Economia pela Universidade do Estado de Nova Iorque.	Professor de Econometria e Inferência Causal na Escola de Relações Internacionais da FGV. Economista Pleno do banco HSBS (2010 -2012).

Quadro 1 (cont.) - Equipe de análise política e econômica da XP Investimentos

Cargo na XP (2019)	Nome	Formação Acadêmica	Atuação Profissional além da XP
Analista Político	Paulo Gama	Graduado em Jornalismo pela Universidade de São Paulo e mestrado <i>lato senso</i> em jornalismo multimídia pela Université Lumière Lyon.	Jornalista pela Editora Abril (2007), Le Monde Interactif (2009) e Folha de São Paulo (2009-2017).
Analista Política	Debora Santos	Formada em Comunicação Social pelo Centro Universitário de Brasília e pós-graduada em Direito Constitucional pelo Instituto de Direito Público.	Atuou como jornalista especializada na cobertura de eventos do setor Judiciário pela emissora Globo News (2012-2014), assessora de imprensa da Secretária de Comunicação do STF (2014-2016) e Consultora de Comunicação Social de gabinete de Ministro do STF (2017).

Fonte: O autor, 2021. Com base em XP (2019).

A atuação profissional da Economista-chefe, Zeina Latif, é representativa da indissociabilidade entre o serviço de assessoria financeira e o agendamento da opinião pública acerca de eventos políticos. Nas palavras da própria Latif, seu papel é avaliar: “o que é mais provável acontecer, que setor pode ter melhor performance, riscos políticos e do cenário internacional” (FONSECA, 2019). É forçoso ressaltar que economistas-chefe exercem a função de representação do posicionamento da instituição financeira a que estão associados acerca da conjuntura na esfera pública. Logo, quanto maior o prestígio da instituição financeira, mais relevante será a opinião do profissional para a definição da opinião do mercado.

Dito isso, destaca-se o discurso de Zeina Latif no vídeo intitulado “Brasil 2018: Cenário Econômico - Agosto”, postado no canal da XP Investimentos, no dia 2 de agosto de 2018. Dois meses antes da eleição presidencial, Latif argumentou que a redução da volatilidade dos preços dos ativos no mês anterior havia sido causada principalmente pelas “notícias positivas no *front* interno”. Segundo ela:

[...] a política teve papel importante nessa melhora dos preços dos ativos com o grande destaque para o candidato de centro, Geraldo Alckmin, conseguindo apoio de vários partidos. Isso significa mais tempo na TV, isso ajuda a impulsionar sua competitividade

Além de economista-chefe da XP Investimentos, Latif participa da XP Private, segmento dedicado exclusivamente a investidores com capacidade de aportar volumes de capital entre R\$ 10 milhões e R\$ 300 milhões (*private banking*), ou que detenham patrimônios familiares acima de R\$ 300 milhões (*family office*). A XP Private opera a partir de escritórios em São Paulo, Nova Iorque, Genebra, Londres e Rio de Janeiro e é liderada por Beny Podlubny.

Se os discursos Latif são representativos da relação entre assessoria financeira e agendamento da opinião pública, a atuação de Podlubny na XP Private ilustra a reprodução de práticas aristocráticas nas relações cotidianas entre agentes do mercado financeiro, bem como os nexos entre a *haute finance* nacionais e os interesses de grupos econômicos estadunidenses. Em relação às práticas aristocráticas, nota-se que, no dia 5 de julho de 2019, algumas horas antes da realização do XP Expert (que contou com a presença de Jorge Paulo Lemann, Michael Phelps, Ben Bernanke, Paulo Guedes e Sergio Moro), Podlubny foi o anfitrião do evento privativo *Future Leaders*. De acordo com anúncio da XP publicado página da Forbes Brasil na internet, o evento ocorreu para cerca de “50 convidados de algumas das mais importantes famílias do Brasil” no Palácio Tangará em São Paulo.

No que tange aos nexos entre agentes do mercado financeiro nacionais e estrangeiros, destaca-se os trechos da entrevista concedida por Podlubny para a edição 66 da Forbes Brasil (2019). Segundo ele, apesar do Brasil possuir “boas firmas de capital de risco”, o país ainda não detinha “*startups* de tecnologia disruptiva, como é o caso dos aplicativos Uber e Waze”. Por conta disso, o aumento da demanda pelos serviços Private refletia o fato de que os clientes desse segmento “percebem que podem conseguir acesso a uma grande classe de ativos que não está disponível no Brasil (...) muitas vezes o cliente da Private quer estar na vanguarda e fazer parte de uma história de sucesso, mas não encontra muitas oportunidades por aqui”.

Por sua vez, as corretoras Rico e Clear capilarizaram os discursos da empresa através de modelos de negócios exclusivamente baseados na plataformação. Através de seus canais de distribuição digitais, a Rico oferece cursos de educação financeira, artigos com recomendações para formação de carteiras e a InvesTV: salas de bate-papo ao vivo, nas quais profissionais da instituição fornecem auxílio para os clientes no momento da realização das operações. A Clear destaca-se no provimento das condições de operação para *traders*, investidores que realizam operações de curto prazo fundamentados em análises gráficas acerca da variação dos índices do mercado.

Do ponto de vista da produção e disseminação de ordens simbólicas neoliberais, as corretoras Rico e Clear distinguem-se entre as subunidade do GFT-XP em razão do sucesso obtido pelos *youtubers* “O Primo Rico” e “Lucas Pit Money” nas redes sociais. Os personagens são interpretados, respectivamente, por Thiago Nigro, ex diretor de escritório de AAI vinculado à plataforma XP e sócio da Rico e por Lucas Pit, operador no mercado de capitais e sócio da Clear. No dia 6 de janeiro de 2021, os dois canais possuíam respectivamente 4.34 milhões e 363 mil seguidores.

Analisa-se as estratégias discursivas do “Primo Rico” na próxima seção. Nesse momento, importa ressaltar que a utilização de influenciadores digitais se tornou prática difundida entre instituições financeiras privadas. Conforme ilustra o Quadro 2, a diversidade de personas criadas para engajar os consumidores dos serviços visa a capilarização do discurso neoliberal em diferentes segmentos da sociedade civil.

Quadro 2 - Influenciadores digitais vinculados a instituições financeiras no Brasil

Influenciador	Nome do Canal	Perfil	Empresa Associada	Nº de seguidores
Thiago Nigro	Primo Rico	Homem, jovem, branco, de classe média alta. Apelo ao linguajar motivacional (coaching) e imaginário familiar.	XP Inc./Rico	4,34 milhões
Lucas Pit	Lucas Pit Money	Homem, jovem, branco, de classe média alta. Linguajar informal jocoso e imaginário tecnológico.	XP Inc./Clear	364 mil
Nathalia Arcuri	Me Poupe!	Mulher, branca, de classe média. Linguagem jocosa e simplificada.	Modal DTMV	5,64 milhões
Nathália Rodrigues	Nath Finanças	Mulher, jovem, negra, de origem periférica. Associação com valores defendidos pelo campo da esquerda.	Alelo/Bradesco	207 mil
Murilo Duarte	Favelado Investidor	Homem, jovem, branco, morador da periferia. Apelo ao linguajar do funk e à ostentação.	Itaú-Unibanco	264 mil
Mirna Borges	EconoMirna	Mulher, branca, de classe média alta. Combinação entre perfil corporativo com linguagem jocosa simplificada.	BTG Pactual	1,17 milhão
Gustavo Cerbasi	Gustavo Cerbasi	Homem, maduro, branco, empresário. Apelo ao linguajar corporativo.	BTG Pactual	831 mil

Fonte: O autor, 2021.

As empresas que concentram os serviços de educação financeira do Grupo XP são a XP Educação e o portal InfoMoney. Em 2016, a XP Educação tinha presença física em 140 cidades e oferecia cursos para diferentes segmentos sociais. O InfoMoney é uma plataforma de comunicação que, além de divulgar os cursos e produtos da XP Inc., oferece cobertura jornalística sobre o mercado financeiro.

A relação entre a agenda de educação financeira e disseminação da ideologia neoliberal pelo GFT-XP pode ser identificada através da análise das ordens simbólicas utilizadas pelo InfoMoney para promover o curso on-line “Missão Brasil” durante o período pré-eleitoral de 2018. Por R\$ 190,00 à vista ou dez vezes de R\$ 19,00, o curso Missão Brasil ofereceu em oito vídeo-aulas de quarenta minutos com “os mais importantes pensadores do país”. Nomeadamente: Gustavo Franco (presidente do BC, 1994-1995), Alexandre Schwartzman (diretor de Assuntos Internacionais do BC, 2003-2006), Gustavo Loyola (presidente do BC, 1992-1993 e 1995-1997), Marcelo Giufreda (CEO da Garde Asset Management), Samuel Pessoa

(economista do IBRE-FGV), Marcos Troyjo (membro do Conselho Consultivo do Fórum Econômico Mundial) e Marcelo Mesquita (representante dos acionistas minoritários da Petrobras). O objetivo das vídeo-aulas era apresentar “as políticas públicas que poderiam colocar o Brasil de volta na rota do desenvolvimento, com um crescimento do PIB de 4% ao ano”. Em outras palavras, por menos de R\$ 200 o InfoMoney prometia “te ajudar a escolher o melhor candidato a presidente”.

No Quadro 3, avalia-se o modo de operação da ideologia neoliberal na síntese do conteúdo dos episódios disponibilizados pela plataforma InfoMoney.

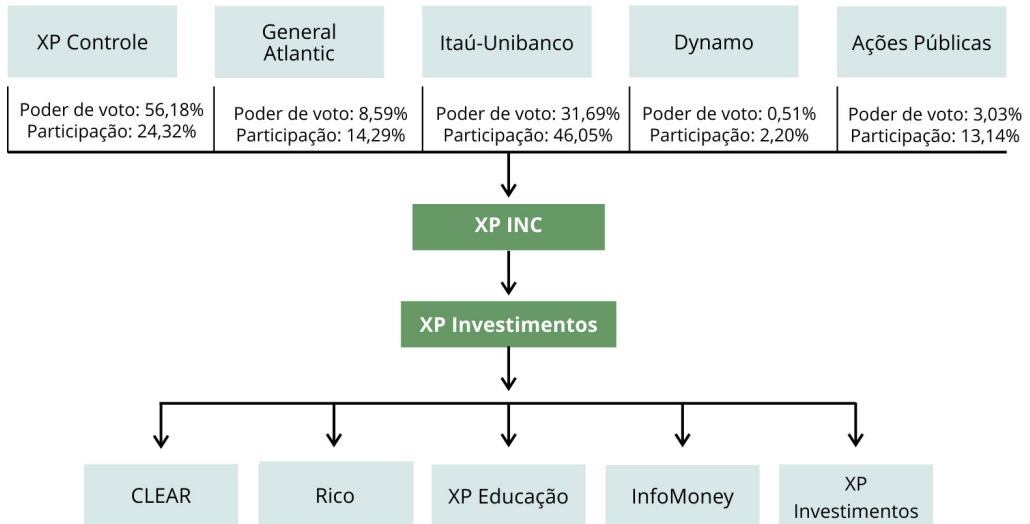
Quadro 3 – Ementa do curso “Missão Brasil”, oferecido pela plataforma InfoMoney (2018)

Episódio	Síntese do Conteúdo	Modo de Operação da Ideologia
Produtividade	O Brasil tem um dos menores índices de produtividade do mundo - e não tem como os salários serem altos assim.	<i>Fragmentação</i> : projeção da culpa pelo baixo índice de produtividade atribuído ao Brasil na forma de remuneração da classe trabalhadora.
Comércio Exterior	O Brasil é um dos países mais fechados do mundo - e a ideia de que exportar é bom e importar é ruim não está funcionando.	<i>Racionalização</i> : construção de uma cadeia de raciocínio falaciosa para justificar política de abertura comercial.
Previdência	O Brasil está envelhecendo - e teremos cada vez menos jovens trabalhando para sustentar os aposentados e pensionistas.	<i>Universalização/Dissimulação</i> : apresentação da transição demográfica brasileira como fenômeno uniforme para ocultar os efeitos assimétricos da reforma previdenciária.
Papel do Estado	O governo cobra uma infinidade de impostos, mas não devolve serviços públicos de qualidade para a população.	<i>Dissimulação/Fragmentação</i> : construção de uma identidade coletiva falaciosa, “população”, para projetar oposição à capacidade de tributação do Estado.
Mercado de capitais	A expressão “o próximo presidente tem que agradar o mercado” incomoda você? Pois saiba que empresas saudáveis criam mais empregos.	<i>Unificação/Reificação</i> : construção de unidade falaciosa, “empresas/mercado”, para naturalização da captura da ação presidencial pelos interesses do setor financeiro.
Educação	O Brasil investe mais que a maioria dos países em educação, mas chega a ser difícil de acreditar que isso é verdade.	<i>Dissimulação</i> : criação de unidade coletiva falaciosa, “maioria dos países”, para legitimar política de austeridade.
Saúde	O governo tem condições de continuar financiando o Sistema Único de Saúde (SUS) e oferecer saúde de qualidade para todos os brasileiros?	<i>Passivização/Dissimulação</i> : ocultamento dos sujeitos causadores da baixa capacidade de investimentos do governo e criação de unidade coletiva falaciosa, “todos os brasileiros”, para ocultar as assimetrias entre grupos sociais em relação ao acesso aos serviços de saúde.
Infraestrutura	Ocupamos as últimas posições no <i>ranking</i> mundial de infraestrutura. O setor privado poderia resolver essa questão.	<i>Racionalização</i> : construção de cadeia de raciocínio para justificar adoção de políticas de privatização.

Fonte: O autor, 2021. Com base em Infomoney 2018.

Portanto, nota-se que as organizações do nível intermediário do GFT-XP operam como aparato permanente de produção de ordens simbólicas neoliberais com capacidade de segmentação discursiva através das plataformas digitais. A Figura 1 sintetiza a estrutura organizacional do GFT-XP avaliada até aqui.

Figura 1 - Investidores institucionais e subunidades do GFT-XP



Fonte: O autor, 2021.

Na próxima seção, analisa-se as formas pelas quais tal rede corporativa se relaciona com a rede de AAI vinculados à plataforma da XP Investimentos.

NÍVEL INFERIOR (AAI): CAPILARIZAÇÃO DO DISCURSO NEOLIBERAL

A XP Investimentos apareceu, pela primeira vez no curso desta investigação, durante entrevista realizada pelo pesquisador com uma assessora de investimentos (doravante, Entrevista 1) que trabalhava como AAI em um escritório vinculado à plataforma da XP no Rio de Janeiro. Quando a questioneei se ela trabalhava na XP, respondeu-me de imediato que “não, eu trabalhava no escritório que é filiado à XP, assim como eu também sou hoje em dia filiada à XP”. Em seguida, explicou-me que “a XP é uma plataforma, lá dentro, tem um monte de produtos financeiros de várias naturezas e nós [os AAI] somos os intermediários”, logo: “a profissão de agente autônomo é uma profissão em que a gente vive de variável, eu não tenho salário fixo [...] eu ganho de acordo com aquilo que eu capto” (Entrevista 1).

As atividades desempenhadas por um AAI excedem a esfera da intermediação. Segundo a assessora, seu principal dever era “cuidar do dinheiro dos meus clientes”, o que implicava lhes informar sobre os vencimentos de seus ativos financeiros.

ros em carteira, bem como acerca das novidades de mercado com base “no perfil de investidor deles” (Entrevista 1). Independentemente do apetite do cliente, ela iria “ligar pra você, vou te convidar pra palestra, você vai estar sendo muito bem informado, porque a gente trabalha com informação” (Entrevista 1). Questionada sobre as fontes dessa informação, ela mencionou as análises de economistas que apareciam na Globo News. Por fim, interrogada sobre o grau de confiança depositado nos argumentos de tais intelectuais, ponderou: “a gente tem gestores extremamente renomados, com mestrado, doutorado, pós, pós-doc., um mundo experimentado pelo mercado que faz os formadores de opinião desse mercado financeiro” (Entrevista 1)

Os trechos citados da Entrevista 1 ilustram a importância da rede nacional de escritórios de AAI no que tange às capacidades de influência política do GFT-XP. Em primeiro lugar, nota-se a posição estrutural de dependência em que os AAI se situam, em relação aos estratos superiores. A profissão é regulada pela Instrução 497 da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), mas, desde 2012, é certificada pela Associação Nacional das Corretoras e Distribuidoras de Títulos e Valores Mobiliários, Câmbio e Mercadoria (ANCORD), cujo conselho de administração é constituído por executivos das corretoras que controlam as principais plataformas do mercado financeiro brasileiro.

Em parceria com a FGV, a ANCORD é responsável por teste de habilitação cujo valor era de R\$ 460 reais em 2018. Após a aprovação, o AAI individual precisa pagar uma taxa trimestral de R\$ 634 para a instituição. Escritórios de AAI, por sua vez, arcam com uma taxa trimestral de R\$ 1.269. Além disso, é forçoso notar que a CVM, as bolsas de valores e as corretoras exigem cursos semestrais de atualização, bem como há despesas adicionais relacionadas com o aluguel de gravador de ligação telefônica, exigido pela CMV (aproximadamente R\$ 500 por mês), e manutenção de trajés adequados para atendimento a clientes do mundo corporativo (LARGHI, 2019).

Em segundo lugar, embora os assessores não possuam vínculo empregatício com as corretoras, eles operam sob contratos de exclusividade no que tange à distribuição de ativos financeiros. Caso deseje se desvincular da plataforma, um AAI precisa de uma carta de dispensa que pode demorar até dois meses, o que, em uma profissão cuja forma de remuneração varia de acordo com taxas de captação de clientes, bem como do volume e da qualidade dos ativos financeiros adquiridos pelos assessorados, é um tempo bastante extenso.

A dependência em relação à corretora e a necessidade de construção de confiança com os clientes constituem fortes incentivos para que os AAI repliquem as opiniões dos economistas-chefe no que ao cenário político e macroeconômico. Diante disso, a Figura 2 apresenta o fluxo informacional no interior do GFT-XP. O nível superior da cadeia de transmissão de ordens simbólicas é composto tanto pela *haute finance*, que ocupa os conselhos de administração das empresas controladoras da XP Inc, quanto pelos formadores de opinião do mercado financeiro, que produzem e transmitem análises conjunturais através de relatórios, palestras e plataformas digitais.

O nível intermediário é formado pelos AAI. Esses não apenas replicam as ordens simbólicas transmitidas pelo nível superior, como as personalizam de acordo com as características de seus assessorados. A ponta oposta da cadeia é constituída pelos agentes com capacidade de poupança para realizar aplicações em ativos financeiros na plataforma da XP. Na medida que os clientes adquirem confiança e compartilham informações pessoais com seus assessores, o fluxo informacional adquire continuidade no sentido oposto, constituindo-se como uma fonte de inteligência descentralizada e de baixo custo para o GFT-XP.

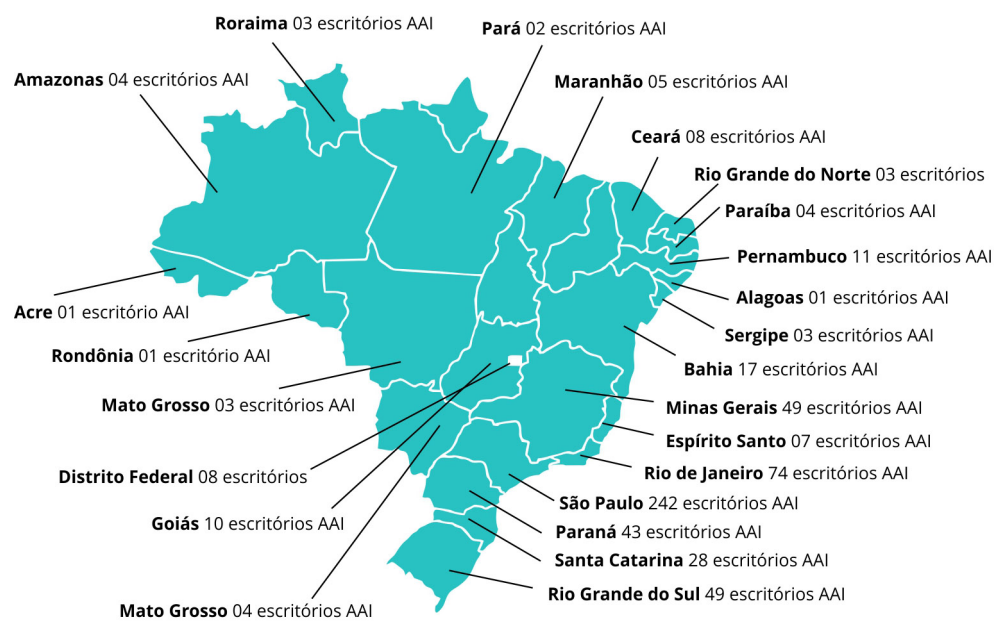
Figura 2 - Fluxo informacional no interior do GFT-XP



Fonte: O autor, 2021.

O modelo de negócios XP distinguiu-se pela articulação entre uma rede física de AAI e uma plataforma digital aberta de distribuição de produtos financeiros gerenciada pela corporação. Com isso, a empresa se tornou uma espécie de supermercado, em que os expositores de produtos são outras instituições financeiras, os clientes são os investidores e os intermediários são os assessores vinculados à XP. Quanto mais instituições financeiras expõem seus produtos, mais valiosa a plataforma da XP fica para os AAI. Por sua vez, quanto mais AAI cadastrados na plataforma XP, mais preciosa ela se torna para as demais instituições financeiras. A Figura 3 apresenta a distribuição regional de AAI vinculados à plataforma XP em junho de 2018, explicitando-se o alto grau de capilaridade do GFT-XP na sociedade civil.

Figura 3 – Escritórios AAI vinculados à plataforma XP (2018)



Fonte: O autor, 2021. Com base em XP (2019)

Na próxima seção, investiga-se duas situações em que as capacidades de influência política do GFT-XP foram mobilizadas.

MODALIDADES DE AÇÃO POLÍTICA

Para abrir uma conta na XP Investimentos ou em um escritório de AAI vinculado à plataforma da empresa, o cliente entra em contato com um assessor que lhe explica as dinâmicas de funcionamento do serviço. Para encontrar um assessor, uma das alternativas é a busca no site da XP Investimentos matriz. Ao clicar na aba “Encontre um escritório”, duas caixas de busca aparecem na tela. Na primeira, escolhe-se uma das 27 unidades federativas em que há, pelo menos, um escritório da XP fisicamente instalado; na segunda, especifica-se o município. No espaço inferior na tela, observam-se as marcas dos escritórios de AAI que compõem o G20 da corporação. Esse consiste em um *ranking* que define “os 20 escritórios com maior destaque no atendimento ao cliente e na qualidade dos seus serviços”. Uma vez pertencente ao G20, um escritório de AAI aumenta significativamente sua capacidade de captação de clientes em razão da exposição nos canais midiáticos do GFT-XP e da elevação da credibilidade no mercado.

Outra forma comum de se tornar um cliente da XP é a indicação de um assessor financeiro por um indivíduo de confiança. Foi desse modo que entrei em contato com meu assessor. Após troca de mensagens via WhatsApp, fui convidado para uma reunião informal no escritório de sua corretora, localizada no terceiro andar de

um prédio comercial no centro do Rio de Janeiro. No *hall* de entrada da empresa, havia um pequeno totem com uma bola de futebol, assinada pelo jogador Ronaldinho Gaúcho, ao lado de uma televisão na parede, na qual os comerciais da XP com o ator Murilo Benício e o apresentador Luciano Huck se alternavam.

Ao final, fui informado de que, antes de abrir a conta, era necessário preencher um questionário que classificaria meu perfil de investidor. A mensuração do “apetite” por risco é realizada através de nove questões objetivas, as quais respondi de maneira enviesada, visando a evitar a vergonha de ser enquadrado como “conservador”, ou seja, uma pessoa que prefere “investir em produtos de baixo risco e ganhar menos, mas ganhar sempre”. Por conta disso, o algoritmo me definiu como “moderado”, isto é, um indivíduo que “deseja segurança em seus investimentos, mas aceita algum tipo de risco para obter retornos acima da média. Busca ganhos a médio-longo prazo, em regra, detém algum tipo de conhecimento sobre investimentos”.

Terminada a mensuração, são recebidas três senhas para acessar a plataforma da XP pelo computador ou *smartphone*. Com tais dispositivos, é possível realizar ordens de compra e venda de ativos financeiros de centenas de instituições financeiras distintas; contratar plataformas de *home broker* para aplicação direta nos mercados de ações; bem como visualizar gráficos com análises sobre a lucratividade da carteira de ativos em comparação com outras combinações de investimento.

Além disso, na parte superior da tela da *interface* digital, há uma aba denominada “Conhecimento”. Nesse setor, estão localizados os serviços de educação financeira oferecidos como os “melhores conteúdos sobre investimentos, direto da fonte, seja você iniciante ou especialista”. Os artigos dividem-se em cinco categorias. A primeira, denominada “Produtos em destaque”, contém análises e *links* para realização de aplicações em fundos de investimentos, fundos imobiliários, fundos de renda fixa, previdência privada e Certificados de Operações Estruturadas. A segunda consiste em pequenos artigos com explicações sobre “carteiras recomendadas”, de acordo com diferentes critérios de classificação. A terceira, quarta e quinta categorias contêm textos de opinião e pesquisas sobre conjuntura política econômica, criptomoedas, bem como os últimos relatórios divulgados pelos analistas da empresa.

No dia 24 de janeiro de 2020, na seção “Últimos relatórios”, cliquei no artigo intitulado “Quer uma aposentadoria tranquila? Planeje-se”. O documento argumentava que uma aposentadoria tranquila não era mais um direito constitucional, mas sim uma “meta de muitas pessoas”, algo a ser planejado cuidadosamente ao longo da juventude. Em outras palavras, “em um cenário pós-reforma da Previdência”, era preciso “começar a poupar o quanto antes”, pois “depender exclusivamente da aposentadoria do governo pode não ser sua melhor opção”. No entanto, não havia razão para maiores preocupações, pois para me ajudar “a entender isso e outros aspectos importantes para se construir uma aposentadoria tranquila, a XP possui uma plataforma completa de produtos e conteúdos sobre previdência privada”.

As palavras “cenário pós-reforma da Previdência” estavam sublinhadas, indicando a existência de um *hiperlink* para outro artigo. De acordo com o autor do texto, os tempos eram outros, pois a reforma da previdência “assunto de complexidade elevada discutido há anos por economistas, políticos e profissionais do mercado financeiro de alto escalão” havia sido aprovada no Senado. Em seguida, o autor justificava que a medida do governo federal buscava “estabelecer o reequilíbrio das contas públicas a longo prazo” e afastar a principal ameaça com a qual o Brasil se deparava: “a insolvência fiscal”. A insolvência, prosseguia o analista, indicava que o governo brasileiro fora irresponsável e “não consegue arcar com os gastos da máquina pública”, “afetando a percepção de segurança institucional e o ambiente de negócios”.

Conforme ilustra o Quadro 5, as condições institucionais para que a frase “Quer uma aposentadoria tranquila? Planeje-se” apresentasse apelo entre os clientes que acessam os conteúdos disponíveis na plataforma da XP foram construídas com a contribuição ativa de atores sociais vinculados ao GFT-XP entre 2014 e 2019. Ao longo dos cinco anos que marcam a emergência da operação Lava Jato e a aprovação da reforma da Previdência, o argumento da irresponsabilidade fiscal foi mobilizado tanto como instrumento desqualificador do governo Dilma Rousseff quanto como legitimador das reformas institucionais adotadas pelos governos Michel Temer e Jair Bolsonaro.

Quadro 5 - Disseminação de ideologia neoliberal por agentes e plataformas digitais vinculadas ao GFT-XP (2014-2019)

Evento	Trecho Destacado	Modos de Operação da Ideologia
Trechos do debate entre Zeina Latif, Delfim Netto, Luiz Carlos Mendonça de Barros e William Wack durante o XP Expert divulgados pelo InfoMoney em março de 2014	Acerca da conjuntura econômicaLatif argumentou que “a chamada tempestade perfeita não se formou por sorte, e isto é ruim para o Brasil”. Em seguida, qualificou o programa Bolsa-Família e a utilização do BNDES como instrumento de promoção de empresas brasileiras como erros políticos graves do governo federal: “isto não é política fiscal. A gente só quer saber da nossa meia-entrada. É o país da meia-entrada”. A existência da mentalidade da “meia-entrada” seria responsabilidade do governo federal que “infantiliza as relações com a sociedade”. Por fim, mobilizou a concepção da “meia entrada” para criticar as reivindicações do movimento “Passe Livre” contra o aumento nas tarifas de transporte público: “se houve um aumento dos custos, deveria ter tido o repasse para o usuário” (RIZÉRIO, 2014, n.p).	<i>Dissimulação/Fragmentação/Reificação</i> : metáfora da “tempestade perfeita” foi mobilizada para amplificar o peso da crítica à política econômica do governo federal. A locução “o país da meia-entrada” e o verbo “infantiliza” visam, respectivamente, à demarcação da existência de grupos parasitários dentro do país e à construção de uma narrativa que culpabilize políticas públicas de redistribuição de renda pela crise econômica. A justificativa para o aumento das tarifas do transporte público retrata uma decisão historicamente situada como um fenômeno natural da dinâmica de mercado.

Quadro 5 (cont.) - Disseminação de ideologia neoliberal por agentes e plataformas digitais vinculadas ao GFT-XP (2014-2019)

Evento	Trecho Destacado	Modos de Operação da Ideologia
Trecho da Entrevista concedida pela economista-chefe da XP, Zeina Latif, para o canal do Palácio do Planalto no YouTube no dia 16 de setembro de 2016 acerca da EC 95	“A PEC dos gastos é uma tentativa de você estabelecer limites para o crescimento do gasto público, não é um instrumento de ajuste fiscal, mas força a gente a pensar em instrumentos para o ajuste fiscal. Ora, se há limite para o gasto público e a gente sabe que alguns gastos crescem de forma automática, isso força a sociedade a repensar as políticas públicas para caber no orçamento” (LATIF, 2016).	<i>Dissimulação/Unificação</i> : o argumento de que a PEC dos gastos “não é” um instrumento de ajuste fiscal é uma eufemização da consequência imediata da medida: ajuste fiscal permanente. As locuções “forçar a gente” e “forçar a sociedade” visam à construção de uma unidade coletiva inexistente, uma vez que o processo de formulação de políticas públicas é definido em arenas institucionais em que os grupos sociais possuem capacidades assimétricas de representação.
Pesquisa de opinião realizada pela XP com 122 pessoas (gestores de recursos, economistas e consultores) nos dias 25 e 27 de fevereiro de 2019	Matéria de autoria de Álvaro Campos, publicada no site Valor Econômico, com o título: “Se a reforma da Previdência não for aprovada, o dólar iria para R\$ 4,20, a Selic subiria para 7,5% e o Ibovespa recuaria para 75 mil pontos”. No corpo do texto, o autor destacou que a pesquisa também concluiria que “com uma aprovação integral do projeto apresentado pelo governo Jair Bolsonaro, o dólar iria a R\$ 3,40, a Selic recuaria para 6,0% e o Ibovespa avançaria para a faixa dos 120 mil pontos” (CAMPOS, 2019)	<i>Legitimação/Simplificação</i> : a quantificação da opinião de profissionais de instituições financeiras visa à construção de uma unidade coletiva inexistente que represente simbolicamente a opinião do mercado. O recurso à mensuração estatística confere não apenas grau de impessoalidade ao argumento em defesa da reforma da previdência, como também preserva a força persuasiva da comparação mesmo diante da ausência dos mecanismos explicativos dos distintos resultados nas variáveis mencionadas.
Entrevista com economista-chefe da XP divulgada pelo periódico O Estado de São Paulo no dia 04 de setembro de 2019.	Questão do entrevistador: “Parte do governo estuda flexibilizar a regra do teto. O que acha dessa medida?”. Resposta de Latif: “Não é uma boa ideia. Abre precedente ruim. Para mim, é equivalente ao sujeito que é viciado e fala ‘só mais um traguinho’. Tem de insistir na agenda de redução de despesas estruturais, mudando essas regras que vinculam gastos à inflação” (ESTADÃO, 2019).	<i>Dissimulação/Fragmentação</i> : a equivalência entre as dificuldades enfrentadas por um dependente químico para superar o vício e a proposta de flexibilização do EC 95 consiste na reformulação do argumento da “irresponsabilidade fiscal” de forma metafórica, com o objetivo de produzir uma narrativa simplificada e com apelo emocional. A mobilização do alcoolismo, grave problema de saúde pública, como instrumento argumentativo em um debate sobre política econômica visa a estigmatizar agentes com propostas divergentes.

Fonte: O autor, 2021.

Dito isso, analisa-se agora as performances de Thiago Nigro, sócio da corretora Rico, orientadas para a difusão de imaginários legitimadores do *status quo* na plataforma digital global Instagram.

Às 05:06² horas do dia 14 de janeiro de 2020, Nigro iniciou transmissão ao vivo em seu perfil do Instagram. O Primo Rico, como é conhecido nas redes sociais, estava em casa, sentado em frente ao computador, empunhando uma xícara de café e com um abajur em forma de cifrão brilhante posicionado na estante a suas costas. Começava o primeiro dia do “Desafio dos 21 Dias: do mil ao milhão”, uma espécie de gincana, na qual Nigro e seus seguidores, “os primos”, conversariam entre si e com bilionários convidados sobre dinheiro, *mindset* e princípios de vida. No texto da postagem em que anunciava o desafio, Nigro garantia que, caso você conseguisse vencer a si mesmo e madrugasse nas próximas três semanas, seria apresentado de graça para “o caminho das pedras para conquistar sua liberdade, principalmente financeira” e complementava: “liberdade ou mediocridade”, a escolha era minha.

Após resistir brevemente ao despertador, liguei o celular em busca de minha liberdade às 05:07. Responsável, Nigro já havia iniciado o treinamento, embora ainda cumprimentasse os demais participantes que lhe mandavam mensagens de bom dia que apareciam incessantemente na tela do meu dispositivo. Alguns segundos depois, eu estava na companhia de outros 50 mil “primos” dispostos a madrugar para ouvir as palavras de sabedoria do Primo Rico.

A performance de 34 minutos começou com explicações sobre a dinâmica do desafio. Primeiro, o período de três semanas foi escolhido por ser um tempo que Nigro considera adequado para “você ser transformado”, no sentido de aprender a “enriquecer, ganhar mais grana, produzir mais, trabalhar melhor, investir melhor seu patrimônio, aprender a tomar decisão sozinho sem depender dos outros” (informação verbal). Em segundo lugar, o Primo Rico asseverou a importância de não se querer “absorver o conteúdo pela metade”, pois “é preciso primeiro pagar o preço para depois colher a recompensa” (informação verbal). E complementou: “não vai arregar igual você arregou em quase tudo na sua vida até agora” (informação verbal).

Após explicar as dinâmicas do desafio, Nigro iniciou a exposição do conteúdo, questionando “quando você quer aprender, evoluir, crescer, onde você busca conhecimento?”, e respondendo: “em quem já chegou lá” (informação verbal). No momento seguinte, perguntou: “aí, você pensa: quem são os maiores?”; para então responder “aí você vai pensar, quem são os maiores do mundo: era o Steve Jobs, Mark Zuckerberg, Warren Buffet. Aí, você vai pensar, quem são os maiores do Brasil, sei lá: é o Benchimol, o Paulo Lemann, o Joseph Safra” (informação verbal).

Todavia, prosseguiu Nigro: “é quase impossível para a maioria das pessoas ter acesso a esses caras a ponto de falar: senta aí, deixa eu te fazer um monte de perguntas, vamos refletir juntos”. Logo, interrogou o Primo: “como você faz para

² Os discursos analisados referem-se ao conteúdo transmitido ao vivo (*live*) por Thiago Nigro em seu perfil da rede social Instagram, exibido no dia 14/01/2020, das 05:06 às 05:40.

aprender?”. A resposta: “uma das formas é: eu costumo acessar essas pessoas”. Por conta disso, ele iria “começar esse desafio contando como foi minha reunião com o homem mais rico do Brasil, que é o Jorge Paulo Lemann” (informação verbal).

O relato da reunião entre Nigro e Lemann é descrito da seguinte forma. Primeiro, Nigro questionou “para o cara mais bem sucedido do Brasil: qual o segredo do sucesso?”. Segundo, Lemann teria respondido que, para ele, “o segredo do sucesso [...] é uma coisa chamada *grid*”, isto é, um termo, em inglês, que significa “alguém muito entusiasmado, alguém com muita energia”. Terceiro, o empresário teria qualificado sua concepção sobre o segredo do sucesso apresentando cinco elementos que a Seleção Brasileira de Vôlei, a empresa Ambev e o modelo educacional da cidade de Sobral possuem em comum, quais sejam: (1) sonho grande; (2) líderes entusiasmados - “o cara que dá o exemplo, que puxa pela mão, não é o cara que dá ordem, é o cara que inspira”; (3) meritocracia - “a meritocracia premia quem é bom. Se essa moça chegou ‘ah, tô sofrendo preconceito e tal’, mas ela é boa, ela tem resultado e é uma empresa meritocrática, ela vai ganhar, ela vai crescer, porque ela está em uma estrutura meritocrática”; (4) metas - “porque, se você não tiver metas, você não terá direção, você precisa ter direção, porque todos os seus esforços precisam estar canalizados ali; (5) mensuração de resultados - “você precisa ter os kpi (indicadores de desempenho) corretos” (informação verbal).

Ao final, Nigro conclui que “isso se aplica para os seus negócios, mas também para sua vida” e oferece sua própria síntese sobre os segredos do sucesso. Para ele, o sucesso pode ser atingido a partir de três pilares. Primeiro, pensar grande: não se acomodar com a situação em que o indivíduo se encontra. Segundo, horizonte de tempo: “quando você vai falar de investimento, você não vai ficar rico da noite para o dia, você vai ficar rico no longo prazo, vendo seu dinheiro crescer com juros compostos, a grana trabalhando, juros, juros, juros”. Terceiro, disciplina: “você vai fazer a mesma coisa todos os dias. O sucesso tem muito mais a ver com você fazer duas coisas duas mil vezes, do que você fazer duas mil coisas duas vezes. Então, se você tá aqui na *live*, saiba que, se você não tiver disciplina para ficar aqui até o final, a culpa é só sua, só sua”. Por fim, arremata: “cada um tem sua própria luta, sua própria batalha, mas saiba que, no final das contas, o mundo não é justo” (informação verbal).

O primeiro episódio da gincana promovida por Thiago Nigro é exemplar da operacionalização sistemática dos recursos disponíveis nas plataformas digitais globais por agentes do GFT-XP para disseminar imaginários que legitimam a hegemonia da alta finança na sociedade civil brasileira. Ao simplificar as causas da posição das elites econômicas a fatores individuais como “sonho grande” e “entusiasmo”, o influenciador oculta a relevância das condições iniciais nos resultados da competição, bem como reifica a distribuição de custos e benefícios entre as classes sociais no Brasil.

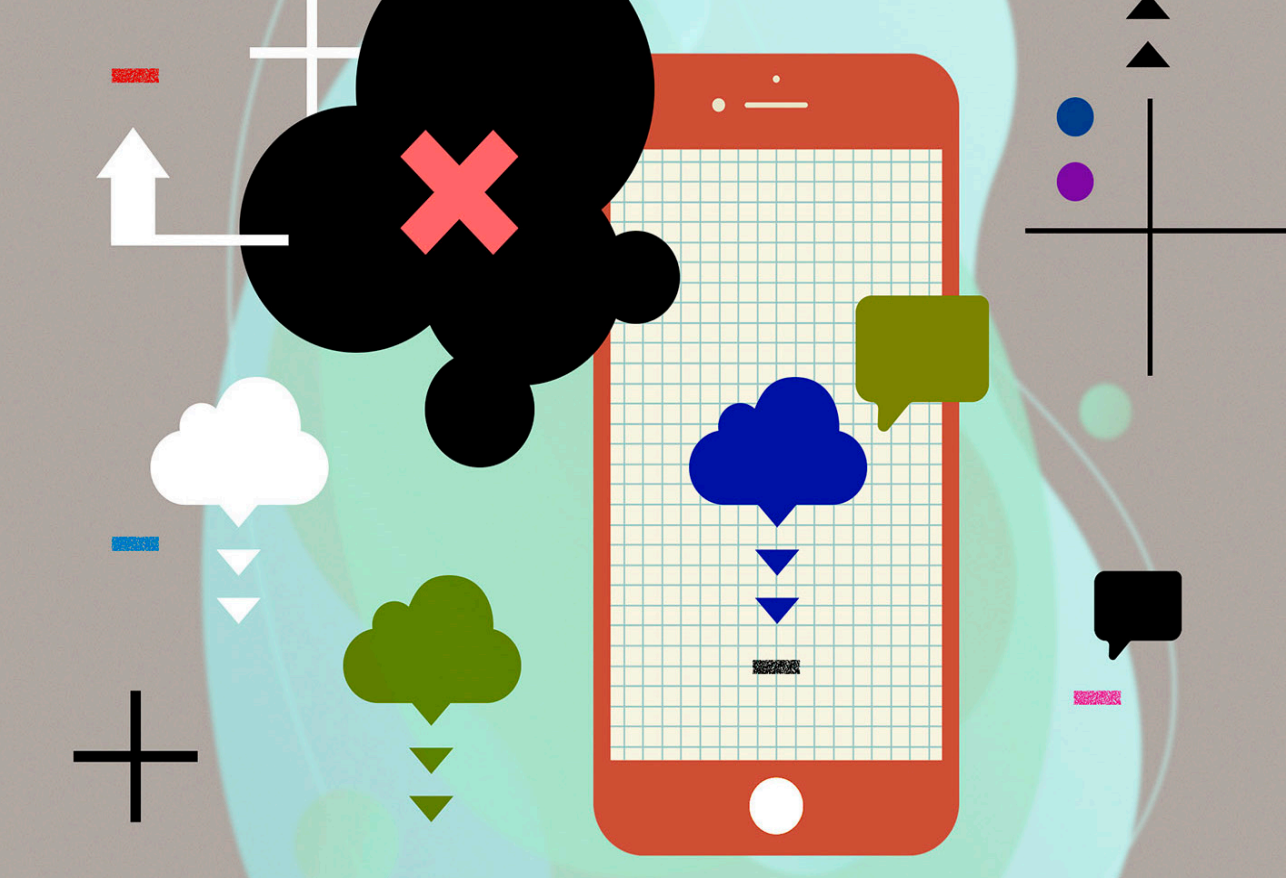
Ao apontar que o “segredo do sucesso” – definido como a acumulação de riqueza e liberdade financeira – consiste na capacidade de um ser humano de se trans-

formar, disciplinar emoções, definir prioridades e, conseqüentemente, aprender a tomar decisões sozinho, Nigro desloca a responsabilidade de problemas sociais para o âmbito dos modos de vida que se diferenciam dos critérios elencados por ele. Desse modo, as estratégias de engajamento voltadas para a construção de comunidades virtuais (a exemplo da criação de grupos no Telegram e ordens simbólicas compartilhadas) adquirem uma conotação moral que amplia a probabilidade de compartilhamento e atração de novos membros através das redes sociais.

O apelo de profetas com fórmulas mágicas para obtenção de riqueza requer não só a existência de um contexto de crise, mas também a identificação das razões pelas quais os desafios coletivos parecem impossíveis de serem superados (SUM; JESSOP, 2013, p.220). Na introdução de seu livro, Nigro atribui, como causa das dificuldades financeiras que enfrentam milhões de brasileiros, o fato de que “geração após geração, o brasileiro se tornou pouco poupador e nada habituado a observar os próprios gastos”, deixando “tudo para depois, inclusive a busca por conhecimento básico sobre finanças e investimento”. Segundo o Primo Rico, o brasileiro “se acostumou a ser mal remunerado, seja recebendo salários baixos ou rendimentos desfavoráveis oferecidos pelos bancos e achar que isso é normal” (NIGRO, 2018, p. 15). O raciocínio se conclui com a enumeração dos sonhos que foram voluntariamente abandonados em razão de tal cultura perdulária: “na prática, o que você deixou de receber poderia garantir uma aposentadoria antecipada, aquela viagem dos sonhos ou até mesmo a compra de um imóvel sem a necessidade de financiamento integral” (NIGRO, 2018, p. 16).

Na conclusão, todavia, a estratégia persuasiva mobilizada pelo autor deixa de ser a construção de narrativas míticas em torno do potencial emancipatório da educação financeira e se torna a naturalização de relações sociais de produção historicamente delimitadas. Para Nigro (2018, p. 182), “uma característica central do modo de produção capitalista” é que “enquanto empresários detém [sic] os meios de produção, podem se apropriar do excedente produzido pelo proletariado que, desprovido dos meios de produção, sobrevive pela venda da sua força de trabalho”. Por conta disso, este sistema é permeado pelo “conflito entre esforço e mérito”, isto é, o fato de que “o esforço por esforço não gera riqueza. O que gera riqueza é o mérito” (NIGRO, 2018, p. 182).

Por mérito, o Primo Rico entende: “os resultados financeiros que o trabalhador gera para quem detém os meios de produção” (NIGRO, 2018, p. 182,). No entanto, tal estrutura de recompensas, baseada na satisfação das expectativas de lucratividade do empresariado, não é resultado da ação humana, mas de uma entidade abstrata e impessoal: “não somos nós quem determinamos quem será o maior merecedor das coisas, quem faz isso é o mercado, e ele só olha para resultados, não para o caminho trilhado” (NIGRO, 2018, p. 184). A implicação lógica da reificação da meritocracia dos resultados financeiros é o abandono de qualquer responsabilidade coletiva e a adoção de um individualismo extremo.



As práticas performativas de Nigro podem ser consideradas como uma estratégia que mobiliza “discursos e tecnologias governamentais de domesticação” que visam à ocultação de relações de dominação e à naturalização de desigualdades sociais (SUM; JESSOP, 2013, p.375). Ao proferir reiteradamente que a obtenção de sucesso, riqueza, mérito e liberdade requerem educação financeira, disciplinamento emocional e a aceitação do status quo, o Primo Rico busca deslocar os esforços de superação da pobreza para o nível individual. Ou seja, Nigro operacionaliza as plataformas digitais para reforçar a ideia de que não só a dimensão do mercado, mas que “toda a nossa vida social é determinada por estes mecanismos reificados” dos quais “ninguém é o responsável”, uma vez que “todos estão presos na ânsia objetivada de competir e lucrar, de manter o fluxo de circulação do capital” (ZIZEK, 2011, p.447).

CONCLUSÃO

Este artigo investigou como agentes do mercado financeiro constroem hegemonia na Era Digital. Para tanto, analisou-se a trajetória de constituição, a ecologia organizacional e os modos de ação política do GFT-XP. Argumentou-se que, além de um conjunto de empresas conectadas por relações de propriedade cruzada, o GFT-XP consiste em um aparato de disseminação de ordens simbólicas neoliberais de forma segmentada para diferentes públicos através das plataformas digitais. Em

função das capacidades de segmentação discursiva e da capilarização territorial deste aparato, a agência do GFT-XP pode ser considerada variável relevante para explicação do recrudescimento do neoliberalismo no Brasil a partir de 2014.

A trajetória de constituição da XP Investimentos demonstrou como agentes do mercado financeiro de diferentes países forjam alianças corporativas, compartilham capital, transferem tecnologia e afetam resultados políticos nacionais. Do ponto de vista semiótico, a análise do processo de expansão da companhia explicitou a contradição entre o discurso da meritocracia dos resultados financeiros que permeiam a comunicação institucional da empresa com a importância das práticas e valores aristocráticos na dinâmica de reprodução de poder entre as elites que compõe a *haute finance*.

A delimitação da ecologia organizacional do GFT-XP foi realizada através da segmentação da entidade em três níveis de hierarquia inter-relacionados. No estrato superior, identificou-se a presença de elites que controlam grandes conglomerados empresariais e exercem funções políticas em múltiplas organizações das sociedades civis. No nível intermediário, constatou-se a existência de um aparato de comunicação capaz de produzir e disseminar ordens simbólicas neoliberais de forma segmentada para diferentes público alvo nas plataformas digitais. No nível inferior, por sua vez, identificou-se uma rede de escritórios de AAI vinculados às plataformas digitais gerenciadas pela XP Investimentos matriz. Argumentou-se que constituição da rede de escritórios AAI engendrou a capilarização territorial das capacidades de influência do GFT-XP no Brasil.

A avaliação das modalidades de ação política do GFT-XP nas plataformas digitais especificou modos de operação da ideologia neoliberal no Brasil. Observou-se que as narrativas sobre responsabilidade fiscal, meritocracia, empreendedorismo e educação financeira englobam implicitamente a transmissão de imaginários neocolonialistas que ocultam relações de dominação, culpabilizam indivíduos por problemas estruturais e depreciam o modo de ser brasileiro. Por fim, indicou-se que os serviços de reprogramação mental oferecidos pelo Primo Rico demonstram que os esforços de construção da hegemonia financeira ultrapassam a disputa pelo sentido da política econômica, uma vez que envolvem tentativas de constituição de sujeitos psicologicamente adequados ao modelo de acumulação de capital proposto pela *haute finance* para o Brasil.

Bibliografia

- ALVES, A. Com R\$ 450 milhões, General Atlantic amplia fatia na XP Investimentos para 49%. *Reuters*, São Paulo, 14 de abril de 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3AWBnLH>; Acesso em: 15 jan. 2020
- BEGLEY, M. et al. *Annual Report*. Nova Iorque: Memorial Sloan Kettering Cancer Center, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3IVf7o8>. Acesso em: 6 jan. 2020.
- BRASIL 2018: Cenário Econômico - Agosto. Disponível em: <https://bit.ly/349hVzB>. Acesso em: 9 fev. 2019
- CAMPOS, A. XP: dólar pode chegar a R\$ 4,20 se a reforma da Previdência não passar. *Valor Econômico*, 2019

CONSELHO de administração. Página do Conselho de Administração da Ancord. Disponível em: <https://bit.ly/3skPiVg>. Acesso em: 10 mar. 2020

CUTAIT, B. XP fecha a compra da Clear por R\$ 90 milhões. *Valor Econômico*, São Paulo, 28 jul. 2014. Disponível em: <https://glo.bo/3s8ToCy>. Acesso em 31 jan. 2020.

CRUCIANI, C. *Investor Decision-Making and the role of the Financial Advisor: a behavioural finance approach*. Venice: Palgrave Macmillan, 2017

DYNAMO Internacional Gestão de Recursos Ltda. Formulário de Referência. Documento anexado na página da Dynamo, na sob a aba "Documentos", na seção "Empresa". Formulário de Referência. Data base: 31 dez. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3GoMT3E>. Acesso em: 5 jan. 2021

ENCONTRE um escritório credenciado à XP perto de você. Página de acesso à busca de escritórios físicos no site da XP Investimentos. Sem data [s.d.]. Disponível em: <https://bit.ly/3GoMUEK>. Acesso em: 10 dez. 2019.

EQUIPE. Página institucional da XP Private. Disponível em: <https://www.xpprivate.com/pt>. Acesso em: 20 dez 2019

ESTADÃO. Mexer no teto é como viciado pedir mais um traguinho, diz economista. São Paulo: *O Estado de São Paulo*, 04 set, 2019.

EVENTO reúne sucessores de grandes empresas em São Paulo. *Forbes*, 08 ago. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/34rY6TM>. Acesso em: 5 ago. 2020.

FILGUEIRAS, M. Na Raça: como Guilherme Benchimol criou a XP e iniciou a maior revolução do mercado financeiros brasileiro. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2019.

_____. Negócio 'XP' leva Escobari à presidência de comitê global da General Atlantic. *Valor Econômico*, São Paulo, 08 mar. 2018. Disponível em: <https://glo.bo/32TePPk>. Acesso em: 6 jun. 2019.

FORBES Brasil. Ano VII, Edição 66, 2019.

FORBES Brasil. Ano VII, Edição 67, 2019b

INFOMONEY. Curso Missão Brasil. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3olxm91>. Acesso em: 10 nov. 2020.

ITAÚ UNIBANCO Holding S.A. Fato Relevante publicado no site do Itaú-Unibanco. São Paulo, 10 ago. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/34tOcB2>. Acesso em: 17 fev. 2020.

_____. Portfólio institucional da Itaú-Unibanco Holding S.A. no site da Bolsa de Valores Nasdaq. Última atualização em 31 dez. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3onO5Qm>. Acesso em: 6 jan. 2021.

ITAÚSA. Institutional Presentation. 2019. Disponível em: www.itausa.com.br/en. Acesso em: 16 ago. 2020.

KASTNER, T. XP, maior corretora independente do país, compra a Rico, vice no mercado. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 12 dez. 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3L39NRP>. Acesso em: 16 jan. 2020

KADOR, J. *Charles Schwab: how one company beat Wall Street and reinvented the brokerage industry*. New Jersey: John Wiley & Sons, 2002.

LATIF, Z. Economista, Zeina Latif fala sobre PEC dos Gastos. 1 vídeo (1:42 min). Publicado pelo canal Planalto no YouTube. [s.l.; s.n.], 16 set. 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3rnoORu>. Acesso em: 10 jan. 2020.

_____. XP: A queda da inflação é um sinal de que a política econômica está no caminho certo. 1 vídeo (9:48 min). Publicado pelo canal Amcham Brasil no YouTube. [s.l.; s.n.], 12 maio 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3IXDRw8>. Acesso em: 03 mar. 2019

LARGHI, N. Associação de agentes autônomos pede redução de taxa paga à CVM. São Paulo: Valor Investe, 2019. Disponível em: <https://glo.bo/3L9Pz91>. Acesso em: 10 fev 2020.

LUCCHESE, C. XP Investimentos inicia preparativos para IPO em 2017. *Bloomberg*, 30 nov. 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3glJb06>. Acesso em: 31 jan. 2020.

- NIGRO, T. *Do Mil ao Milhão: sem cortar o cafezinho*. Rio de Janeiro: Harper Collins, 2018.
- PEREZ, A. Mark Collier vê revolução no mercado brasileiro em 10 anos. *Valor Econômico*, São Paulo, 8 nov. 2011. Disponível em: <https://glo.bo/3HsGzt9>. Acesso em: 11 jan. 2020.
- PROJETO Missão Brasil. Página do Curso Missão Brasil no site da InfoMoney. Sem data [s.d.]. Disponível em: <https://bit.ly/35Go8A9>. Acesso em: 17 mai. 2018.
- QUEM somos. Página de apresentação institucional no site do InfoMoney. Disponível: <https://bit.ly/3rxY8ml>. Acesso em: 03 out. 2020
- QUER uma aposentadoria tranquila? Planeje-se. Research XP, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3Hty1K>. Acesso em: 24 jan. 2020.
- RAGAZZI, A. XP absorve carteira de pessoa física da UM Investimentos. *Valor Econômico*, Rio de Janeiro, 02 dez. 2015. Disponível em: <<https://valor.globo.com/financas/noticia/2015/12/02/xp-absorve-carteira-de-pessoa-fisica-da-um-investimentos.ghtml>>. Acesso em: 20 nov 2019.
- XP: A queda da inflação é um sinal de que a política econômica está no caminho certo. 1 vídeo 9:48 min. Publicado pelo canal da Amcham Brasil no Youtube, 12 mai. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/34cB5nW>. Acesso em: 10 jan. 2020.
- RIZÉRIO, L. Governo brasileiro “infantilizou” relações com a sociedade, afirma Zeina Latif. *InfoMoney*, São Paulo, 23 maio 2014. Disponível em: <https://bit.ly/3LjeC9N>. Acesso em: 6 mar. 2020.
- SAMOR, G.; ARBEX, P. Com a XP voando, quanto vale o Itaú... e o BTG? *Brazil Journal*, 18 jun. 2020. Disponível em: <braziljournal.com/com-a-xp-voando-quanto-vale-o-itaue-o-btg>. Acesso em: 18 jul. 2020.
- SUM, N. & JESSOP, B. *Towards a Cultural Political Economy: putting culture in its place in political economy*. Northampton: Edward Elgar, 2013.
- TAUHATA, S. XP tem lucro líquido de R\$ 1,1 bilhão de 2019, alta de 119% sobre 2018. *Valor Econômico*, São Paulo, 17 mar. 2020. Disponível em: <https://glo.bo/3HsgkDk>. Acesso em: 28 dez. 2020.
- THOMPSON, J. *Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa*. RJ: Vozes, 1995.
- THE ADVISORY Board of Tsinghua University School of Economics and Management (2018-2019). Página do quadro da Tsinghua University School of Economics and Management. Beijing, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3ohpxqv>. Acesso: 20 jan. 2020
- VALENTI, G. & MANDL, C. Cambuhy enfrenta seu maior teste com Alpargatas. *Valor Econômico*, São Paulo, 21 jul. 2017.
- VALOR. Roberto Setúbal defende aprovação da reforma trabalhista. *Valor Econômico*, Londres, 14 maio 2017.
- XP. BRASIL após a reforma da Previdência. A visão da XP para economia, política, mercados e investimentos. XP Investimentos, 2019.
- ZIZEK, Slavoj. *Em defesa das causas perdidas*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011.





Capacidade governativa e desenvolvimento endógeno: o caso das regiões geográficas imediatas do IBGE na Amazônia (Brasil)

Governing capacity and endogenous development: the case of IBGE's immediate geographic regions in the Amazon (Brazil)

MARCILIO LIMA DE OLIVEIRA

Doutorando em Desenvolvimento Regional e Agronegócio na Unioeste/ Toledo. Bolsista da CAPES.
Toledo – PR – Brasil
orcid.org/0000-0001-6948-9615
marcilio.li@hotmail.com

CARLOS ALBERTO PIACENTI

Economista. Mestre em Economia Rural e Doutor em Economia Aplicada e pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Professor do curso de Ciências Econômicas e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio (PGDRA) da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE/Campus Toledo). Pesquisador do Núcleo de Desenvolvimento Regional (NDR), do Grupo de Pesquisas em Desenvolvimento Regional e Agronegócio (GEPEC).
Toledo – PR – Brasil
orcid.org/0000-0001-6874-7379
piacenti8@yahoo.com.br

Resumo

O esforço de identificação, mapeamento e aferição da qualidade institucional em uma experiência concreta das Regiões Geográficas Imediatas do IBGE na Amazônia brasileira, enriquece a compreensão da relação das capacidades governativas e o desenvolvimento baseado em valores locais. O objetivo deste estudo é analisar se a qualidade institucional representa uma pré-condição endógena local. Para tanto, estruturou-se o Índice de Capacidade Governativa Regional (ICGR). Ao todo, foram investigados setenta e quatro municípios distribuídos em onze regionais alvos. Como contribuição, este estudo fornecerá novos elementos alusivos aos modelos de governança para que os atores locais formulem suas próprias estratégias sobre os espaços de interesses administrativos, e, por extensão, altere as condições sociais vigentes.

Palavras-chave: Valores locais; Desenvolvimento regional; Capacidades governativas municipais.

Abstract

The effort of identifying, mapping and measuring institutional quality in a concrete experience of the IBGE's Immediate Geographic Regions in the Brazilian Amazon, enriches the understanding of the relationship of governing capacities and local value-based development. The objective of this study is to analyze whether institutional quality represents a local endogenous precondition. To this end, the Regional Governing Capacity Index (RGCI) was structured. In all, seventy-four municipalities distributed in eleven regional areas were studied. As a contribution, this study will provide new elements allusive to governance models for local actors to formulate their own strategies on the spaces of administrative interests, and, by extension, change the prevailing social conditions.

Keywords: Local values; Regional development; Municipal governing capacities.



<http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmvdo.1.013>

Recebido em: 3 de junho de 2021. Aprovado em: 8 de novembro de 2021.

INTRODUÇÃO

Esse estudo faz uma reflexão sobre alguns elementos ou dimensões das capacidades governativas e sua relação com o desenvolvimento regional baseado em valores locais. O espaço territorial aqui abordado se refere às Regiões Geográficas Imediatas do IBGE (2017), cujos recortes foram definidos, entre outros critérios, a partir do polo de maior hierarquia urbana.

Não é por caso que é mais comum analisar o desenvolvimento das regiões com base nos seus aspectos socioeconômicos e em suas capacidades governativas. Tais atributos são entendidos como um conjunto de instrumentos disponíveis a um dado governo regional ou municipal. As ações, os recursos e as estratégias dos distintos níveis de governança permitem imprimir orientações estratégicas para atingir novas fases de desenvolvimento. São aferidas pelas capacidades econômicas-fiscais relacionadas aos instrumentos que maximizam os volumes de recursos econômicos e tributários para a realização do gasto corrente e do gasto em investimento. Ou ainda, pelas capacidades intrínsecas à gestão, como os instrumentos de planejamento e de gestão (MONTEIRO NETO, 2014).

Entende-se que uma evolução em qualidade nas capacidades governativas e na capacidade organizacional dos agentes regionais oportunizam melhores condições nos espaços das interações humanas. A lógica da capacidade governativa é a mesma da capacidade organizacional, mas a chave não é somente o papel do ambiente sociopolítico, e sim a elevada complexidade de interesses e objetivos dos atores e agentes no espaço onde atuam. Portanto, sua análise auxilia nos estudos dos fenômenos socioeconômicos, das transformações na base econômica regional e no processo de desenvolvimento endógeno (ROCHA JUNIOR, 2016, p. 177).

O desenvolvimento baseado em valores locais – endógeno – constitui um passo em frente em relação às transformações regionais. Caracteriza-se por comportar um desenvolvimento auto sustentado nas regiões atrasadas e defende que tantos as instituições como a organização regional são essenciais para introdução de inovações conducentes à diversificação das atividades produtivas e ao acesso ao mercado. Para isso, tanto os atores institucionais devem chegar a acordos sobre estratégias e objetivos, quanto os agentes regionais e locais devem participar na gestão e controle das iniciativas de desenvolvimento (BARQUERO E GIL, 2015).

Na Amazônia brasileira, em especial, em sua porção sudoeste (Acre e Rondônia) esse processo é complexo. A acomodação dos interesses das elites econômicas e políticas com os das comunidades locais nem sempre convergem. Isso faz com que o desenvolvimento nesses territórios seja um processo lento até que novas iniciativas e alternativas se tornem específicas para cada lugar. Envolve ainda, mecanismos, elementos ou ações que fazem com que uma região atrasada se torne uma região avançada (FERRERA DE LIMA, 2016).

Ante essas premissas, cumpre saber se a capacidade governativa é um atributo endógeno e se representa uma pré-condição ao seu processo de desenvolvimento

ao longo do tempo. Esse conhecimento poderá ajudar a formular políticas públicas eficientes ou até mesmo guiar as ações coletivas para que se crie um ciclo virtuoso de desenvolvimento.

As Regiões Geográficas Imediatas dos estados do Acre e Rondônia e suas unidades municipais conformam o espaço das análises. Como estratégia analítica os condicionantes serão analisados por meio da estruturação do Índice de Capacidade Governativa Regional (ICGR). Para tal, quatro pesquisas foram utilizadas como referência para confirmar, aplicar e comparar os resultados obtidos à luz das teorias do desenvolvimento regional e das capacidades governativas. São base para esta pesquisa os estudos de Monteiro Neto (2014), Piacenti (2016), Duarte, Drumond e Soares (2016) e Sá Barreto, Duarte e Alves (2018).

Esses estudos atentaram para a importância das capacidades governativas alusivo ao desenvolvimento regional, porém, eles não questionam se tais capacidades atuam como pré-condição para fases mais avançadas de desenvolvimento das Regiões Geográficas Imediatas. Da mesma forma, não consideram a influência e o papel dos valores locais sobre a trajetória das organizações naquilo que a sociedade quer para sua região.

Além desta parte introdutória, serão apresentados os conceitos e origem das Regiões Geográficas Imediatas na segunda parte. Na terceira parte, estão as notas metodológicas empregadas neste estudo. Na parte 4, os resultados serão apresentados e discutidos. Por fim, nas considerações finais, a discussão será retomada para analisar os prós e contras das capacidades governativas rondoniense.

APONTAMENTOS TEÓRICOS

Seja qual for a etapa ou a dimensão do desenvolvimento a performance das instituições baliza seu desempenho. As instituições são as regras do jogo, com as quais, as interações humanas participam das organizações sociais. Elas representam os artifícios constituídos pelos homens para dar forma à sua própria interação (NORTH, 1990). Nessa linha, cabe as instituições atuar para reduzir incertezas onde transitam as interações humanas, uma vez que, os mercados não criam, espontaneamente, uma ordem capaz de promover as trocas e a ação econômica privada (BERGNIS e ZEBIELLI, 2010, p. 130).

O desenvolvimento regional, então, depende das instituições para se efetivar. Por isso, em termos conceituais, deve delimitar e circunscrever o fenômeno de forma tal, que permita diferenciá-lo dos outros, conferindo-lhe unicidade e especificidade. Em outros termos, é definido como um processo localizado de troca social sustentada que tem como finalidade última o progresso permanente da região, da comunidade regional como um todo e de cada indivíduo residente nela (BOISIER, 1996, p. 10).

Para Becker (2010) existem condicionalidades para que o desenvolvimento regional ocorra. Dentre elas, destacam-se a econômica, a social e ambiental. Enquanto a primeira se refere ao espaço de reprodução do capital físico e a social alusiva a uma melhor distribuição da renda, a segunda se relaciona a uma maior participação da população nas decisões e competências da região. Já a ambiental se refere o aproveitamento racional dos recursos naturais para manutenção e suporte dos processos produtivos, bem assim, as vantagens comparativas que deles provêm.

O desenvolvimento das regiões com base em valores locais alia-se a uma etapa ou a um processo. A etapa reflete o estágio de desenvolvimento no qual se encontra o espaço denominado região. O processo atrela-se ao um conjunto de ações, políticas e movimentos que são postos em marcha para se chegar a determinados estágios de desenvolvimento (FERRERA DE LIMA, 2020). A divisão regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias balizam esses dois aspectos. O critério para nova regionalização estabeleceu um moderno quadro de referência para o planejamento regional. Tal recorte coincide com o ano base da fonte dos dados para este estudo que se refere ao ano de 2017.

A prioridade deste estudo são as unidades municipais, mas as diferenciações abrangem também as unidades regionais, denominadas de Regiões Geográficas Imediatas (RGIs). Balizadas pelas redes urbanas e suas interconexões com os centros urbanos mais próximos, o novo quadro regional estabeleceu à luz das interações humanas, temas como: a satisfação das necessidades imediatas das populações alusivas as compras de bens de consumo duráveis e não duráveis, busca de trabalho, demanda por serviços de saúde e educação e ainda, a prestação de serviços públicos (IBGE, 2017, p. 19).

Origina-se assim, conjunto regionais, cumulativamente, agrupamentos que variam entre o mínimo de cinco e o máximo de vinte e cinco municípios e quantitativo populacional mínimo de 50 mil habitantes. Para tal combinação, foram utilizados os resultados das Estimativas da População Residente para os Municípios Brasileiros. Ressalta-se que, as convenções mencionadas foram estruturados a partir de avaliação prévia que abrangeu o total dos municípios brasileiros. Neles, foram observados temas alusivos aos fluxos de gestão pública e empresarial, aos deslocamentos para estudo e trabalho e as regiões de influência das cidades (IBGE, 2016).

Neste sentido, justifica-se a análise das capacidades governativas a partir das Regiões Geográficas Imediatas, uma vez que cada uma representa um polo articulador de seu território (IBGE, 2017). Ressalta-se que o polo que dá nome a região, pode ser um município isolado ou um arranjo populacional. Sua transposição para análise de cenários relacionados as ações, aos recursos e as estratégias dos níveis de governança permitem comparar e imprimir orientações estratégicas sobre o quanto de capacidade institucional cada uma acumula em termos de desenvolvimento regional. Além disso, quando comparadas com outros recortes territoriais, sua estrutura simples permite que o leitor desenvolva múltiplas análises para comparar diferentes opções em novos estudos.

Com base nessas premissas, é proposta, neste estudo o Índice de Capacidade Governativa Regional (ICGR), por meio do qual se busca aferir a qualidade institucional municipal dos conjuntos regionais dos estados do Acre e Rondônia. O ICGR decorre do método original (IQIM) estruturado por Piacenti (2016), mas com adaptações destinadas à proposta um de índice mais adequado as distintas realidades Amazônicas.

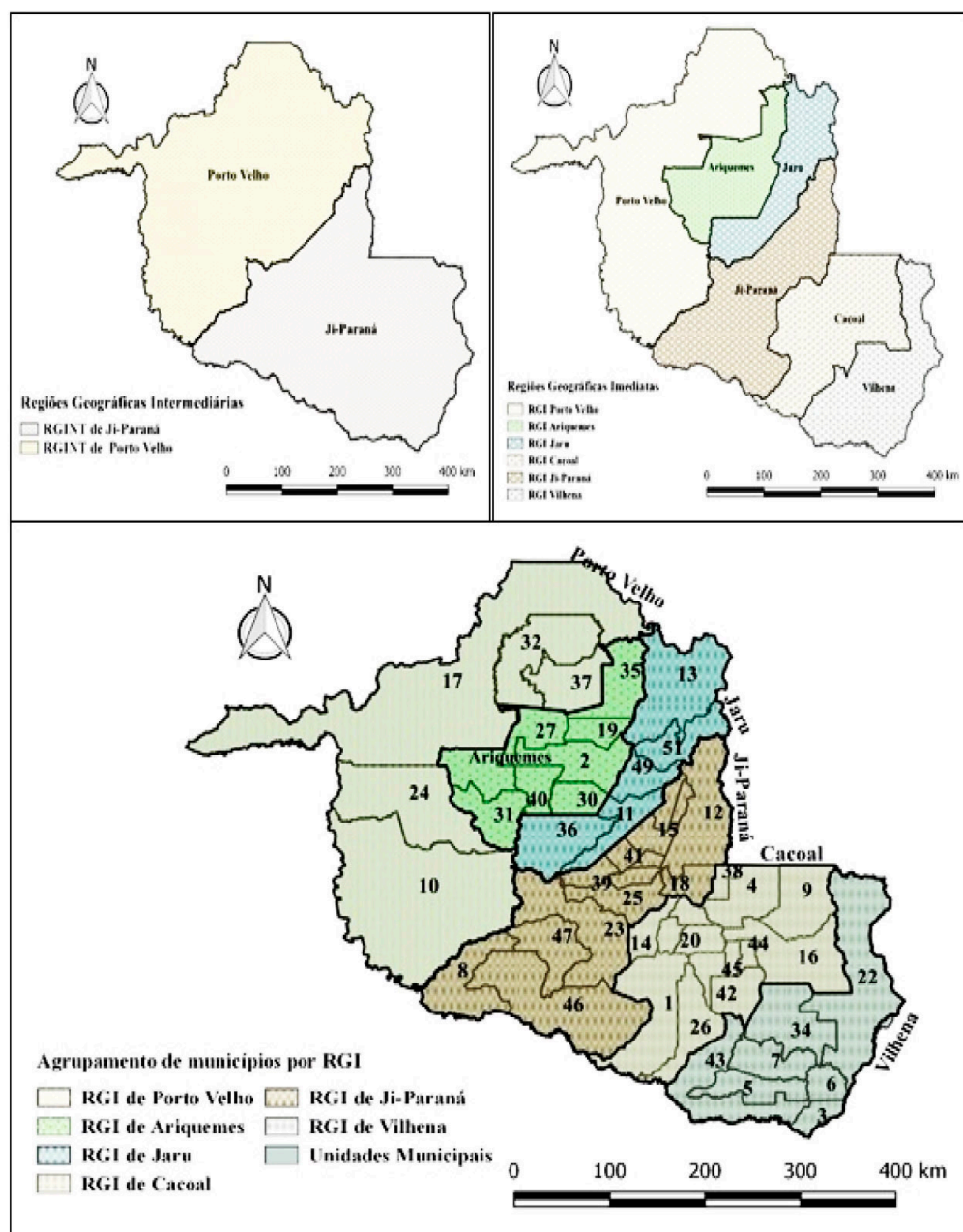
NOTAS METODOLÓGICAS

A abordagem regional do desenvolvimento neste estudo é tratada como multi-dimensional. A despeito das escolhas de suas interfaces, em que pese seja uma etapa complexa e difícil, seguiu-se os três processos destacados por Alkire (2008), a saber: (i) utilizar dados existentes; (ii) fazer suposições ancoradas em uma teoria e (iii) selecionar uma lista de dimensões convalidadas por outros estudos. Dessa forma, definiu-se a dimensão institucional seguindo os processos ante mencionados. Com relação as variáveis que as compuseram, fez-se uso de dados secundários, para tanto foram selecionadas trinta e quatro variáveis distribuídas em três grupos de indicadores. Cabe destacar ainda, que o conjunto de variáveis com as quais busca-se captar as múltiplas faces da capacidade governativa nortearam-se nos trabalhos de Piacenti (2009), Duarte, Drumond e Soares (2016) e Sá Barreto, Duarte e Alves (2018).

Para alcançar progresso no campo empírico, essa pesquisa também se caracteriza como descritiva e interpretativa, para tal, foi utilizada como estratégia metodológica o estudo de dois casos. De acordo com Stake (1995), de forma geral, o estudo de caso é reflexivo porque contrasta e relaciona conceitos. Para este autor, à medida que é atribuído ao contexto metodológico mais de um caso, é adicionado ao estudo amplitude e qualidade. Em sendo assim, dispõe-se trazer à dimensão empírica dois casos singulares: Acre e Rondônia, estados situados no sudoeste da Amazônia brasileira, destacando-se suas capacidades governativas regionais.

Assim, o que é hoje o estado de Rondônia surgiu a partir do desmembramento de terras do estado do Mato Grosso. O Decreto Lei nº 5.812, de 13 de setembro de 1943, o constituiu como Território Federal e assim permaneceu até 22 de dezembro de 1981, quando se tornou uma unidade federada. O espaço está dividido em duas Regiões Geográficas Intermediária e em seis Regiões Geográficas Imediatas, as quais comportam cinquenta e dois municípios IBGE (2017). A Figura 1 apresenta a ordem de distribuição dos municípios em suas respectivas regionais.

Figura 1: Estado de Rondônia: Regiões Geográficas Intermediárias e Regiões Geográficas Imediatas e seus respectivos agrupamentos municipais.

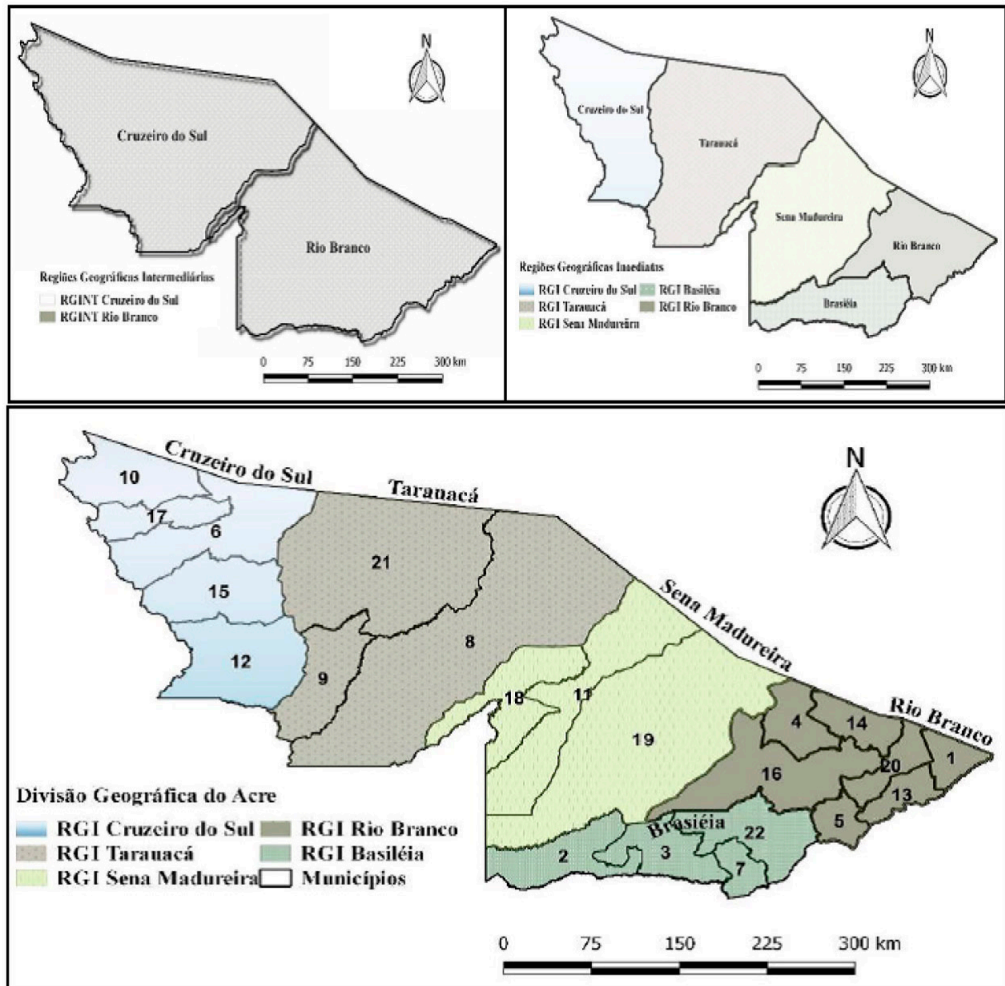


Fonte: Elaborado pelos autores com dados e informações do IBGE (2017).

Nota: 1 - Alta Floresta D'Oeste, 2 - Ariquemes, 3 - Cabixi, 4 - Cacoal, 5 - Cerejeiras, 6 - Colorado do Oeste, 7 - Corumbiara, 8 - Costa Marques, 9 - Espigão D'Oeste, 10 - Guajará-Mirim, 11 - Jaru, 12 - Ji-Paraná, 13 - Machadinho D'Oeste, 14 - Nova Brasilândia D'Oeste, 15 - Ouro Preto do Oeste, 16 - Pimenta Bueno, 17 - Porto Velho, 18 - Presidente Médici, 19 - Rio Crespo, 20 - Rolim de Moura, 21 - Santa Luzia D'Oeste, 22 - Vilhena, 23 - São Miguel do Guaporé, 24 - Nova Mamoré, 25 - Alvorada D'Oeste, 26 - Alto Alegre dos Parecis, 27 - Alto Paraíso, 28 - Buritis, 30 - Cacaulândia, 31 - Campo Novo de Rondônia, 32 - Candeias do Jamari, 33 - Castanheiras, 35 - Cujubim, 34 - Chupinguaia, 36 - Governador Jorge Teixeira, 37 - Itapuã do Oeste, 38 - Ministro Andreazza, 39 - Mirante da Serra, 40 - Monte Negro, 41 - Nova União, 42 - Parecis, 43 - Pimenteiras do Oeste, 44 - Primavera de Rondônia, 45 - São Felipe D'Oeste, 46 - São Francisco do Guaporé, 47 - Seringueiras, 48 - Teixeiraópolis, 49 - Theobroma, 50 - Urupá, 51 - Vale do Anari e 52 - Vale do Paraíso.

Com relação as principais características do estado do Acre, essencialmente está localizado no extremo sudoeste da Amazônia brasileira e conta com 22 municípios, de acordo com Acre (2011), distribuídos em uma extensão territorial de 164.221, 36 Km², agrupando-se em duas Regiões Geográficas Intermediárias (RGINT), sendo elas Cruzeiro do Sul e Rio Branco e cinco Regiões Geográficas Imediatas, sendo elas Cruzeiro do Sul (5 municípios), Tarauacá (3), Sena Madureira (3), Rio Branco (7) e Brasília (4). Limita-se com a República do Peru, com uma extensão de 1.200.986 metros e com a República da Bolívia com 594.189 metros. (Figura 2).

Figura 2: Estado do Acre: Regiões Geográficas Intermediárias e Regiões Geográficas Imediatas e seus respectivos agrupamentos municipais



Fonte: Elaborado pelo autor com dados e informações do IBGE (2017).

Nota: 1-Acrelândia, 2-Assis Brasil, 3-Brasília, 4-Bujari, 5-Capixaba, 6-Cruzeiro do Sul, 7-Epitiaciolândia, 8-Feijó, 9-Jordão, 10-Mâncio Lima, 11-Manoel Urbano, 12-Marechal Thaumaturgo, 13-Plácido de Castro, 14-Porto Acre, 15-Porto Walter, 16-Rio Branco, 17-Rodrigues Alves, 18-Santa Rosa do Purus, 19-Sena Madureira, 20-Senador Guiomard, 21-Tarauacá, 22-Xapuri.

Para identificar, mapear e aferir o quanto a capacidade governativa em escala municipal contribui com o desenvolvimento regional foram organizados três categorias de indicadores parciais (grau de participação, capacidade financeira e capacidade gerencial) com peso igual de (33,33%) sendo que, para cada um deles é atribuído uma nota ao município que oscila entre 1 a 6, conforme disposto na equação (01) (PIACENTI, 2016).

$$MI = \left[\frac{X - \text{menor } X}{\text{maior } X - \text{menor } X} \times 5 \right] + 1$$

(01)

Em que:

X é o dado do município.

A Tabela 1 resume a construção de cada categoria. O indicador grau de participação foi calculado por meio das variáveis que representam a efetiva participação da população no âmbito das administrações públicas. Foi avaliado as características de oito distintos Conselho Municipais¹. Entre elas, a criação, funcionamento efetivo e, atentando-se para àqueles que funcionam como instrumento de pressão alusivos as políticas públicas. Os dados deste estudo fazem distinção entre os Conselhos Municipais criados espontaneamente - movimento endógeno - e os Conselhos Municipais criados em função do imperativo de legislação². Dadas as características específicas destes últimos, eles não foram incluídos no modelo.

1Com base no estudo de Piacenti (2016) foram considerados os seguintes Conselhos: Conselho Municipal de Política Urbana, Desenvolvimento Urbano ou similar, Conselho Municipal de Transporte e Tarifas, Conselho Municipal de Meio Ambiente, Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e Conselho Municipal de Cultura. Além destes sugeridos pelo autor, neste estudo serão ainda avaliados o Conselho Municipal da Mulher e Conselho Municipal de Direitos Humanos.

2 Entre outros, destacam-se: Conselho Tutelar, Conselho Municipal da Saúde e o Conselho Municipal de Educação.

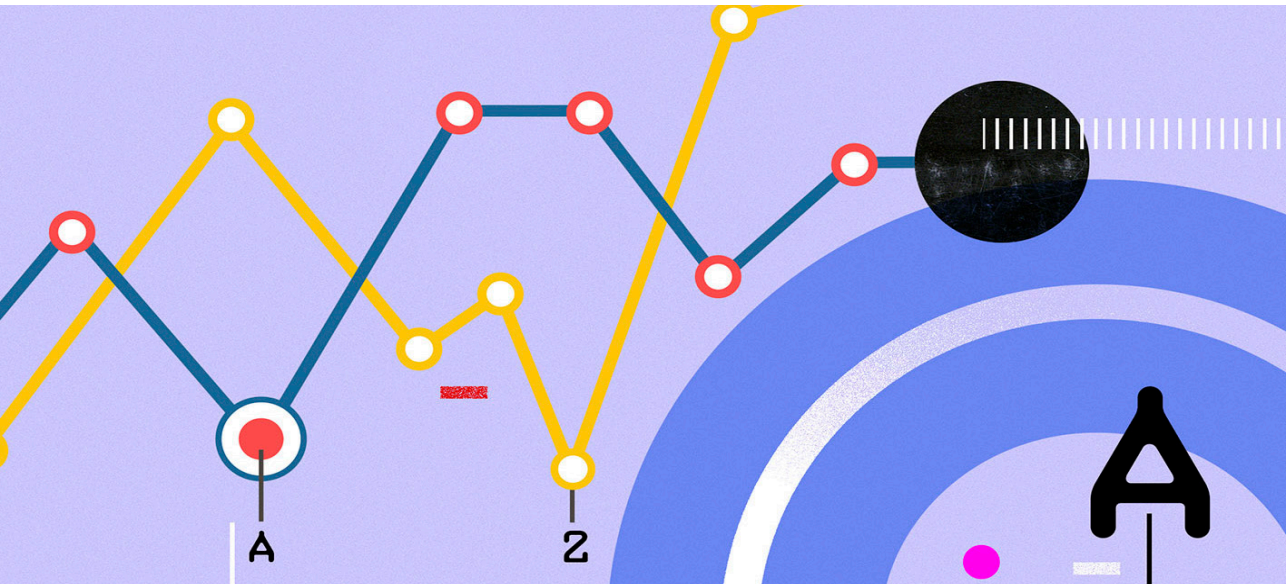


Tabela 1: Índice de Capacidade Governativa Regional (ICGR)

Índice	Subíndices	Microíndices	Peso	Fonte
ICGR (100%)	Grau de Participação (33,33%)	Existência de Conselhos	4,00%	MUNIC/IBGE (2018)
		Conselhos em efetivo funcionamento	4,00%	MUNIC/IBGE (2018)
		Conselhos Consultivos	7.16%	MUNIC/IBGE (2018)
		Conselhos Deliberativos	7.17%	MUNIC/IBGE (2018)
		Conselhos que administram fundos	11,00%	MUNIC/IBGE (2018)
	Capacidade Financeira (33,33%)	Existência de Consórcios	11,11%	MUNIC/IBGE (2018)
		Receita Corrente X Dívida	11,11%	MUNIC/IBGE (2018)
		Poupança Real <i>per capita</i>	11,11%	MUNIC/IBGE (2018)
	Capacidade Gerencial (33,33%)	Existência de Cadastro Imobiliário	8,33%	MUNIC/IBGE (2018)
		Cobrança de IPTU	8,33%	MUNIC/IBGE (2018)
		Instrumentos de Gestão Pública	8,33%	MUNIC/IBGE (2018)
		Instrumentos Planejamento	8,33%	MUNIC/IBGE (2018)

Fonte: ICGR elaborado pelos autores adaptado do modelo de Piacenti (2016)

Como se pode ver na Tabela 1, as classificações em forma de peso são persistentemente mais elevadas para os Conselhos que se definem como deliberativos e administradores de fundos, em relação, àqueles que são apenas consultivos ou formalizaram criação. A menor escala de (4,00%) pontos refletem os conselhos municipais criados e em efetivo funcionamento. Os Conselhos que são apenas consultivos, o peso é maior (7.16%), porém inferior ao peso atribuído para àqueles que exercem funções deliberativas (7.17%) e administradores de fundos, cuja escala é maior (11,00%). Os procedimentos de avaliação foram sim ou não, cuja totalização foi convertido em um percentual máximo que cada unidade municipal obteve com base na quantidade de respostas afirmativas. Nas ocorrências em que as informações não estavam disponíveis foi agregado a unidade municipal o valor 1.

A categoria capacidade financeira seguiu-se os procedimentos do modelo de Piacenti (2016). Foram incluídas três variáveis: o número de consórcios criados para atender a demanda da população, com peso de (11,11%), subdividido em consórcios intermunicipais (6,11%), consórcios com o Estado (2,5%) e consórcios com o Governo Federal (2,5%). Os dados alusivos aos consórcios se restringiram as áreas de educação, saúde, social, formação de mão de obra e emprego, habitação e meio ambiente. A relação entre as receitas arrecadadas e as despesas realizadas (REC/DESP) serve para verificar se o município tem déficit ou superávit orçamentário. Por fim, a Poupança Real *per capita* (PR_{pc}) foi obtida por meio da equação (02).

$$PR_{pc} = \frac{RT - OC - AB - AM - OR}{POP} \quad (02)$$

Em que:

RT = receita total;

OC = operação de crédito;

AB = alienação de bens;

AM = amortizações;

OR = outras receitas de capital

POP = população total

Assim, com base nesta expressão, foi calculada o valor da PR_{pc} para cada município e atribuída uma nota em função do valor obtido referente ao salário mínimo³.

A categoria capacidade gerencial participa com peso de (33,33) na formação do ICGR e foi composto por quatro subindicadores: i) Existência de Cadastro Imobiliário; ii) Cobrança de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); iii) Instrumentos de Gestão Pública; e, iv) Instrumentos de Planejamento, com representação de (8,33%) para cada um deles. O procedimento de avaliação estabelecido foi sim ou não convertido em um percentual máximo que cada unidade municipal poderá obter com base na quantidade de respostas afirmativas.

A existência de cadastro imobiliário pautou-se em seis variáveis: existência de cadastro imobiliários propriamente dito, cadastro imobiliário informatizado, existência de planta genérica de valores, planta genérica de valores informatizadas, existência de cadastro de ISS e a existência de cadastro de ISS informatizado. O que se refere à cobrança de imposto predial e territorial (IPTU) é composto por duas variáveis: se o município efetuava cobrança do IPTU e o ano da publicação da lei que a autorizou.

A classificação de cada município dependerá do número de respostas positivas e do ano em que a lei autorizativa foi promulgada. Para os casos afirmativos da primeira variável será atribuído um percentual de 5,01%. Os 3.33% restantes serão atribuídos em função do ano de publicação da lei. Sendo o ano anterior a 1990, o município obterá nota 6 e percentual alusivo de 0.83%; para as ocorrências entre os anos 1990-2000, a nota atribuída será 5; já para os casos entre 2001 e 2010, a nota será 4; e, por fim, para os municípios cuja autorização ocorreu entre os anos 2011 e 2015, a nota será 2.

³ Conforme o Decreto Presidencial de nº 8.948/2016, o valor do Salário Mínimo nominal para o ano de 2017, foi de R\$ 937,00.

No quesito relacionado aos Instrumentos de Gestão Pública⁴ e Planejamento⁵ envolveram ao todo, vinte e uma variáveis, incluídas com base nas capacidades e nos limites dos governos municipais efetivarem políticas que favorecem o desenvolvimento regional. Os indicadores de gestão pública, pelo qual será verificado a existência ou não de 15 instrumentos estão divididos em quatro aspectos: faixa 01 registro entre 10 a 15 instrumentos; faixa 02 registro entre 5 a 10; faixa 03 registro entre 1 a 5 e faixa crítica, a qual corresponde a nenhum registro com previsibilidade legal no marco regulatório da gestão pública. O nível de condição para cada um dos subíndices será apresentado de acordo com a distribuição percentual em relação à média do ICGR dos municípios selecionados, conforme a Tabela 2.

Tabela 2: Faixas percentuais para o modelo utilizado.

Subíndice	Baixo	Moderado	Médio	Alto
Grau de Participação	De 0% a 15%	De 15% a 25%	De 25 a 30%	De 30% a 33,33%
Capacidade Financeira	De 0% a 15%	De 15% a 25%	De 25 a 30%	De 30% a 33,33%
Capacidade Gerencial	De 0% a 15%	De 15% a 25%	De 25 a 30%	De 30% a 33,33%

Fonte: Elaboração própria

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Análise regional do grau de participação

Nesta parte da pesquisa é apresentada o desempenho de cada indicador que compõe ICGR. Desse modo, quanto ao grau de participação, o impulso é maior nas sociedades que apresentam níveis de enraizamento mais elevados. A Tabela 4, a seguir, apresenta os resultados para os dois estados. Nela, os dados são mostrados de forma que os municípios pertencentes a algum nível de condição pela média ponderada (base 100) apareçam próximos uns dos outros. Ao assim fazer, procurou-se obter informações comuns das características do tecido social na relação com o poder público local. A coluna (2) mostra a quantidade de municípios que se classificaram nas faixas percentuais em relação à média da Unidade Federada.

4 As variáveis consideradas foram: a existência da Lei de Parcelamento do Solo, a existência de Lei de Zoneamento ou equivalente, a existência do Código de Obras e Código de Posturas, existência de lei específica de Contribuição de Melhoria, existência de Lei de Perímetro Urbano, existência de Lei de Transferência do Direito de Construir, existência de Lei de Solo Criado ou Outorga Onerosa do Direito de Construir, existência de Lei de Imposto Predial e Territorial Progressivo, existência de Lei de Operação Urbana Consorciada, existência de Lei de Concessão do Direito Real de Uso, existência de Lei de Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, existência de Lei de Desapropriação com Pagamento de Títulos, existência de Lei de Direito de Preempção, existência de Estudo de Impacto de Vizinhança e a existência de Lei de Zoneamento Ambiental ou Zoneamento Ecológico-Econômico.

5 As variáveis consideradas foram a existência do Plano Diretor, se o município revisou o Plano Diretor, se o município estava elaborando o Plano Diretor no ano de 2012, existência de Lei de Zona/Área de Interesse Social, existência de Lei Zona/Área de Proteção Ambiental e existência de Lei de Zona/Área de Interesse Especial.

Na coluna (3) estão apresentados os percentuais de municípios em relação as faixas e aos níveis de condições. Os dados sobre os níveis de condições com o qual se identificou o perfil dos municípios estão na coluna (3).

Tabela 3: Distribuição por faixa percentual em relação à média estadual dos municípios acreanos e rondonienses, segundo o Grau de Participação no Índice de Capacidade Governativa (ICG).

GP - Grau de Participação	(1) Níveis de Condições	(2) Faixas % do Grau de Participação	(3) Número de Municípios	(4) % de Municípios
Acre	Baixo	De 0% a 15%	9	40,91
	Regular	De 15% a 25%	8	36,36
	Moderado	De 25% a 30%	3	13,64
	Alto	De 30% a 33,33%	2	9,09
	Total	33,33%	22	100
Rondônia	Baixo	De 0% a 15%	38	73,08
	Regular	De 15% a 25%	11	21,15
	Moderado	De 25% a 30%	1	1,92
	Alto	De 30% a 33,33%	2	3,85
	Total	33,33	52	100

Fonte: Resultado da Pesquisa

Nos resultados para o Acre, pelos dados da Tabela (4) pode-se notar que os maiores percentuais (40,9%) e (36,36%) correspondem aos municípios que se classificaram entre o intervalo de (0%) a (15%) e de (15%) a (25%), respectivamente. É interessante observar que os valores para os municípios com grau de participação entre moderado e alto correspondem a pouco mais de (22,73%), enquanto aqueles para os níveis baixos e regular formam a maioria (77,27%).

Com relação ao estado de Rondônia, nota-se, então, pela coluna (3) da mesma Tabela, que o maior percentual (73,08%) correspondem aos municípios inseridos no intervalo de 0 a 15%. Em seguida, os valores para os municípios com grau de participação regular correspondem a pouco mais de (21,15%), enquanto aqueles para os níveis moderado e alto formam a minoria (1,92%) e (3,85%), respectivamente. Isso indica que nos dois estados, em análise, a participação da sociedade na definição de políticas públicas é relativamente baixa. Porém, comparando-se os resultados das colunas (3) e (4) da Tabela 4, e admitindo-se que os valores máximos para categoria baixo representam quase a metade do que seria possível para os demais níveis, pode-se dizer que o estado do Acre, apresenta uma ligeira vantagem no grau de participação em relação a Rondônia.

Considerando-se, por aproximação, o número de municípios enquadrados nas faixas menos expressivas, o perfil do grau de participação dessas áreas, no geral, alinha-se aos resultados apresentados por Piacenti (2016). Nesse estudo, o autor

identificou que entre os 399 municípios paranaenses, mais de (91,48%) deles apresentaram valores baixos alusivo ao grau de participação. Resultados semelhantes também foram encontrados nos estudos de Duarte, Drumond e Soares (2016) e o de Sá Barreto, Duarte e Alves (2018).

Entre as RGIs com médias superiores ou próximas a da unidade federativa, Brasília destacou-se de forma isolada. Com escore relativo de (27,41) o seu bom desempenho foi muito em função do escore alto obtido por seu polo cuja localização é região de fronteira e onde se situa a Zona Franca de Cobija, em território boliviano. Hoje, o polo regional de Brasília, em maior ou menor grau, recebe demanda dos países vizinhos nas áreas de saúde, educação e até mesmo na área da assistência social, fatores que ajudam explicar tal desempenho. Outra possível explicação, se refere aos demais municípios que compõem a regional que conforme o indicador, se distribuíram em maior número, no nível moderado, apenas um no nível regular e nenhum no nível baixo.

Em seguida, a RGI de Cruzeiro do Sul tendo registrado escore (19,47) foi a que mais aproximou da média estadual, mas, nesse caso, não sendo suficiente para superá-la. Com exceção do seu polo regional que registrou o quarto melhor escore da série (28,40), os demais municípios foram agrupados entre as categorias baixo e regular. Ressalta-se que esses dois itens refletem a baixa perspectiva de participação da sociedade na definição de políticas públicas. Na prática, o poder público atua sem a efetiva ou pouca participação nas decisões em prol dos municípios (PIACENTI, 2016).

Já as regionais cujas médias ficaram bem abaixo da marca estadual, além de Rio Branco, que registrou escore médio de (18,62), também ficaram atrás, Tarauacá, com (17,19), e Sena Madureira, com (14,22), sendo o pior resultado apontado para esta última. Considerando-se que o grau de participação revela aspectos importantes do capital social e cívico da sociedade em relação às administrações municipais, chama atenção o caso da RGI de Rio Branco, onde mais da metade de seus municípios apresentaram baixa participação. No entanto, esse resultado foi atenuado pelo bom desempenho do seu polo regional (Rio Branco) que assinalou escore alto. Esse resultado positivo é explicado pelo papel que o polo, em destaque, desempenha no estado. Entre outros aspectos internos e externos, cita-se o maior PIB, elevada população e um razoável grau de dinamismo econômico, com destaque para os setores públicos, comércio e serviços. Pesa ainda a favor de Rio Branco, a concentração de universidades e a condição de sediar a administração estadual.

Ao analisar as regionais de Rondônia, nota-se que as diferenças nas médias (abaixo e acima da média estadual), das seis RGIs, quatro registraram médias relativas superiores a encontrada para a unidade federativa cujo escore foi (13,01). Porto Velho, com pontuação média relativa de (16,86) destacou-se de forma isolada. Em seguida, Vilhena, registrou (14,71), Jaru, com (13,47) e ainda Ariquemes, com (13,44). Em relação ao desempenho de RGI de Porto de Velho, tem muito a ver com a pontuação de (33,33) assinalada pelo seu polo. Pode-se considerar que o polo em

questão, é favorecido por sediar os dois níveis de governo (municipal e estadual) e demais poderes constituídos. Esses efeitos emanaram daquilo que Becker (2010) avaliou como resultado de uma maior participação da população nas decisões e competências da região.

Na RGI de Vilhena, constatou-se que municípios receptores de recursos adicionais provenientes da atividade do setor primário apresentaram desempenho abaixo da média regional e estadual. Foi o caso de Corumbiara, com escore relativo de (9,82) e Pimenteiras do Oeste, com (6,58) de média relativa. Por esse critério, mas na perspectiva dos setores secundários e terciário impactarem mais fortemente as estruturas municipais, o município de Vilhena, que logrou escore médio de (23,46) e formou o grupo que representa a participação moderada.

Sob esse prisma, a RGI de Jaru e Ariquemes com médias idênticas (13,47) foram influenciadas pelo desempenho dos municípios que tem como base econômica atividades relacionadas à administração pública, a arrecadação de impostos e agropecuárias. Por exemplo, Machadinho D'Oeste cuja base econômica é a produção leiteira assinalou escore médio relativo de (25,58) e se inseriu no nível regular. Para se ter uma noção do quanto a produção de leite é importante para o município, o volume da produção foi multiplicado em mais de vinte e duas vezes, entre os anos de 2010 e 2017 (Pesquisa da Pecuária Municipal/IBGE, 2017). Adiciona-se ainda a predominância de Jaru – assinalou pontuação de (25,58) – frente aos outros municípios da região, superou em quase duas vezes a média estadual da série, sendo o único a se inserir no grau de participação moderado.

A RGI de Ariquemes pode ter sido beneficiado em função da relativa proximidade com a capital. Entretanto, com exceção do município polo, e de Buritis, cujas pontuações médias relativas foram de (30,04) e (15,51), as quais corresponderam aos níveis alto e Regular, nesta ordem, as demais unidades municipais apresentaram valores baixos. Sobre isso, os dados revelaram uma tendência sequenciados por municípios cuja população alterna entre 2.400 e 25.000 habitantes. Outra exceção foi o município de Guajará-Mirim (RGI de Porto Velho), cuja população é superior a 47.000 habitantes, mas assinalou nível de participação baixo.

Em sentido contrário, as RGIs de Ji-Paraná, com escore médio de (10,25) e Cacoal, com (12,95), apresentaram os piores resultados no indicador, em questão. Esta última chama atenção pelo fato que, do total de 14 municípios, dez deles inseriam-se no grupo com escore baixo. Outros quatro, no grupo que representa nível de participação regular. No agrupamento regional de Ji-Paraná, os resultados foram ainda piores. Com exceção de Ji-Paraná, cujo escore médio foi de (21,11), portanto, acima da média estadual e regional, todos os demais municípios integrantes apresentaram baixo grau de participação.

Avaliando de forma comparativa, nota-se que o grau de participação entre as RGIs se apresenta como crítica. Contudo, a participação na RGI de Porto Velho teve desempenho ligeiramente positivo em relação as demais. Essa diferença é explicada pela maior quantidade de municípios inseridos nos níveis regular, moderado e

alto (73,08%), contra (26,92%) das unidades que registraram valores entre regular, moderado e alto. A diferença é pouca mais existe e fica evidente na medida que se compara os resultados das colunas (3) e (4), ainda da Tabela 3. O raciocínio a ser feito é simples. Admitindo-se que se elevasse de (0 a 15%) para (0 a 25%) as faixas percentuais com quais se estabeleceu os critérios para agrupar os municípios no nível de condição baixo, o resultado seria que, 94% dos municípios rondonienses se classificariam no nível baixo.

Isto sugere e recoloca o esforço que os municípios ainda precisam realizar para uma participação mais efetiva na correlação de força entre o poder público e a sociedade. As características destacadas corroboram e se assemelham aos resultados identificados no estudo para o Paraná realizado por Piacenti (2016). Entre outros aspectos, o autor detectou que, (91,48%) dos municípios paranaenses apresentaram valores equivalentes a baixos. Na mesma linha, os resultados de Duarte, Drumond e Soares (2016) e o de Sá Barreto, Duarte e Alves (2018)

Análise regional da capacidade financeira

A Capacidade Financeira dos municípios acreanos e rondonienses foi aferida por meio de três microíndices: existência de consórcio (União, Estado e Intermunicipal); receita corrente *versus* dívida e poupança real *per capita*. Pelo levantamento pode-se discutir mais a fundo os aspectos fiscais e evidenciar disparidades internas em perspectiva comparativa. Na Tabela 4, estão dispostos os resultados encontrados para o segundo componente do Índice de Capacidade Governativa, em análise.

Tabela 4: Capacidade Financeira pela decomposição dos microíndices existência de consórcios públicos, receita corrente *versus* dívida e poupança real *per capita* dos municípios acreanos e rondonienses.

CF - Capacidade Financeira	Níveis de Condições	Faixas % do Grau de Participação	Número de Municípios	% de Municípios
Acre	Baixo	De 0% a 15%	21	95,00
	Regular	De 15% a 25%	0	0,00
	Moderado	De 25% a 30%	0	0,00
	Alto	De 30% a 33,33%	1	5,00
	Total	33,33%	22	100,00
Rondônia	Baixo	De 0% a 15%	39	75,00
	Regular	De 15% a 25%	11	21,15
	Moderado	De 25% a 30%	1	1,92
	Alto	De 30% a 33,33%	1	1,92
	Total	33,33	52	100,00

Fonte: Resultado da Pesquisa

Para as duas unidades federadas (Acre e Rondônia) pelo recorte da capacidade financeira, em geral, nota-se uma minoritária participação de municípios inserido no nível alto. Ou seja, apenas os polos regionais de Rio Branco e Porto Velho atingiram o patamar mencionado. Os valores baixos, por outro lado, corresponderam a (95%) do total das 22 unidades municipais do Acre. Neste grupo estão inseridos os polos regionais de Brasiléia, Cruzeiro do Sul, Tarauacá e Sena Madureira. Já os resultados encontrados para Rondônia foram mais leves na comparação com o Acre. Isto é, o percentual de municípios associados a baixa capacidade financeira englobam (75%) das unidades, o que indica que há nestes territórios, fissuras nas capacidades fiscais, porém é melhor na comparação com as regionais acreanas, ratificando a necessidade de se aprofundar a análise numa perspectiva regional.

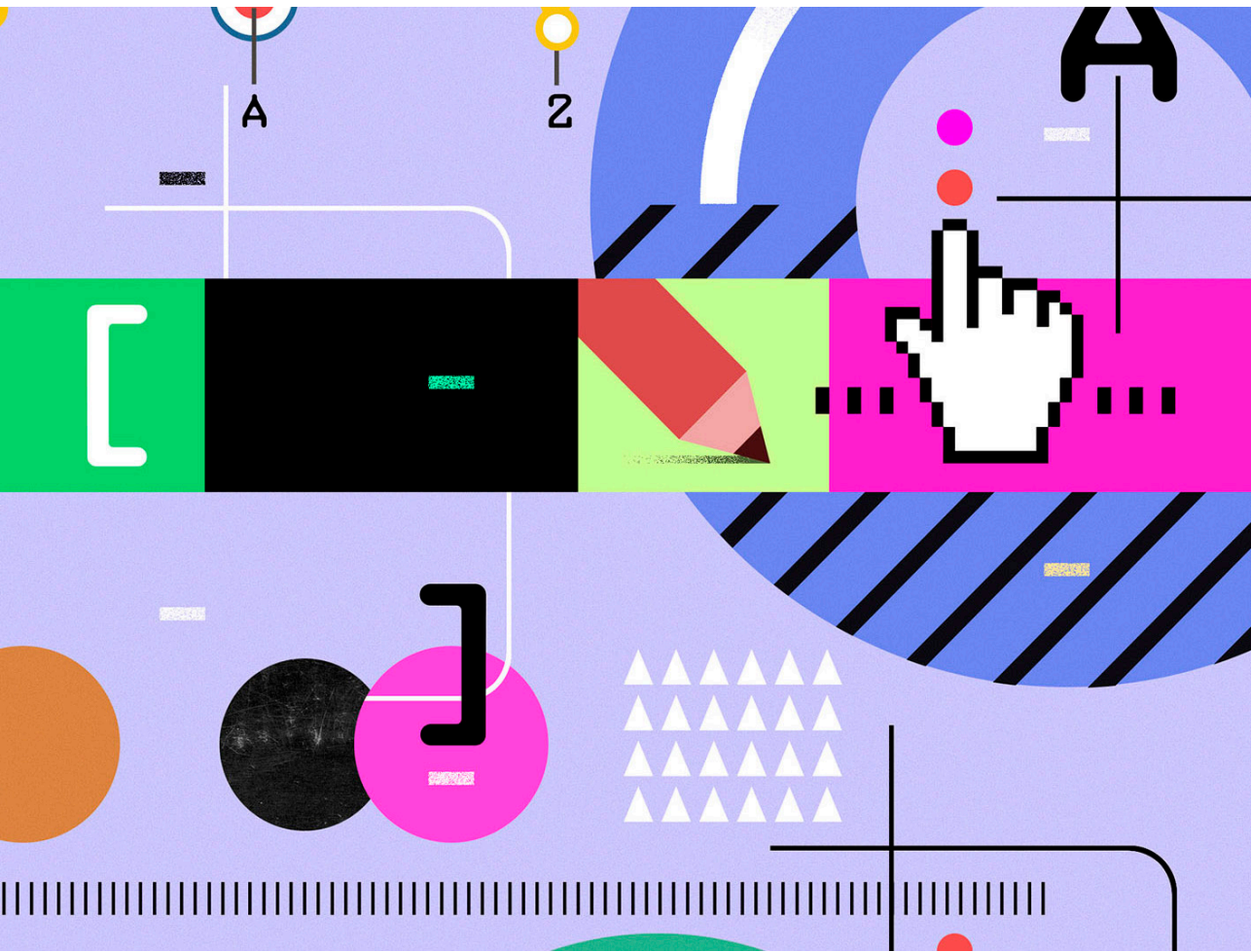
No caso do Acre, a média da capacidade financeira atingida para o conjunto regional foi de (6,53). Entre as regionais, sobressaiu apenas a RGI de Rio Branco cuja média de pontuação relativa equivalente foi de (9,91). Em seguida, com médias próximas, mas, nesse caso, com escores abaixo da marca geral, despontaram: Tarauacá, com (5,54), Brasiléia, com (5,43) e Cruzeiro do Sul, com (5,27). Em termo de destaque negativo, incluir-se a RGI de Sena Madureira, que registrou escore médio de apenas (3,24), sendo, portanto, a menor da série. No resultado para as RGIs de Rondônia cuja média geral foi de (12,88), sobressaiu Ariquemes, com média de pontuação relativa equivalente a (13,92), seguida por Cacoal, com (13,30) e Jaru, com (12,89). Já as médias relativas observadas para as RGIs de Vilhena (12,73), Ji-Paraná (11,97) e Porto Velho (10,76) passa-se de um patamar abaixo da média estadual.

Coube ao subitem que avaliou a existência de consórcios públicos explicar, pelo menos parcialmente esse resultado. Detectou-se insuficiência relacionada à capacidade dos municípios formalizarem parceria em torno dos consórcios públicos, o que indica que a modalidade é pouco praticada nos dois estados e mesmo na eventualidade de que exista, se referem apenas aos consórcios intermunicipais, porém, em números inexpressivos. Como tem sido destacado na literatura sobre o desenvolvimento endógeno (BOLSIER, 1999; AMARAL FILHO, 2001), o fenômeno da pouca utilização dos consórcios públicos contrapõem a ideia por traz do instrumento, que é estimular à cooperação e a colaboração entre os governos locais.

Tem-se a ideia de que a partir de suas três modalidades possíveis seria admissíveis níveis mais elevados de desenvolvimento das regiões, em perspectiva. Esta visão se dá, pois se constituem em alternativas práticas para atenuar o *trade-off* entre recursos decrescentes e problemas sociais crescentes. Caso típico das políticas de saneamento básico e manejo dos resíduos sólidos, os quais, se relacionam diretamente com a política de saúde pública. Segundo o Instituto Trata Brasil (2019), cumulativamente, em termos de oferta nas regiões acreanas e rondonienses são igualmente graves e interferem de maneira geral nos custos da administração pública. Tal característica também foi identificada no estudo de Sá Barreto, Duarte e Alves (2018) para os municípios baianos do território de identidade do sisal.

O indicador que mediu a relação da dívida dos municípios e suas receitas correntes líquidas, também ajudam a explicar os valores baixos em termos de capacidade financeira. No Acre, com exceção dos polos regionais de Rio Branco, Brasiléia e Cruzeiro do Sul, com os maiores saldos positivos, nos demais municípios a situação financeira mostrou-se extremamente difícil e os recursos para investimentos mais escassos. Com saldos negativos, destacam-se o município de Acrelândia (RGI de Rio Branco) e o polo regional de Sena Madureira, indicando assim, pouca preocupação com o controle fiscal.

Para a avaliação de Rondônia, os resultados da relação entre dívidas e as receitas correntes líquidas apresentaram deterioração da capacidade fiscal nos municípios de Ouro Preto do Oeste (RGI de Ji-Paraná), Itapuã do Oeste (RGI de Porto Velho) e Alta Floresta D'Oeste (RGI de Cacoal). Esses três municípios destoaram dos demais pela situação crítica que apresentaram. Por outro lado, Porto Velho, Jaru, Ariquemes, Ji-Paraná, Vilhena e Cacoal assinalaram relativa capacidade financeira. A *performance* de Porto Velho e Rio Branco, assim como os demais polos regionais pode estar relacionada a maior dinamização econômica em função de possuírem estruturas mais consolidadas conexas a oferta de bens e serviços diversos.



Agora, no caso dos municípios que registraram despesas maiores e receitas menores (saldo negativos ou próximo disso), são marcadas pela insuficiência de recursos como elemento fundamental para manutenção plena da estrutura administrativa e viabilizar novos investimentos. O desequilíbrio fiscal dentre os aspectos internos mais comum, foi tratado por Piacenti (2016) como um fator que expressa a ausência de instrumentos de gestão e a alta rigidez do orçamento por conta dos gastos com pessoal. A combinação desses dois fatores ampliam os desafios para um planejamento eficiente e resvala na criação de novas fontes de investimentos em áreas prioritárias.

Os resultados da Poupança Real *per capita* apresentaram certa semelhança para os dois estados. Iniciando pelo Acre, os valores médios do salário mínimo atribuídos aos municípios variaram de (-0,52 SM) a (1,78 SM). O valor médio do indicador aferido para o estado ficou, em torno, de (0,33 SM), sendo tecnicamente baixa, mas é positiva em termos de saldo. Em termos de Poupança Real *Per capita* as variações observadas ficaram entre (1 e 2 SM). Entre os 22 municípios acreanos, apenas 1 (Senador Guiomar) apresentou PRpc > (1,7 SM). Com valores menores outros 10 municípios também assinalaram poupança positiva. A PRpc nessas áreas variaram de (0,39 SM) a (0,53), portanto, superior a marca da unidade federativa. Dentre esses municípios, destacam-se os polos regionais de Brasília e Rio Branco, mas, nesse caso, o desempenho deles foi de apenas (0,4 SM).

A Poupança Real *Per capita* também apresentou um número expressivo de municípios acreanos abaixo do patamar estadual. Ao todo, foram dez unidades que apresentaram PRpc < (0,33 SM), entres eles, destacam-se os polos regionais de Cruzeiro do Sul e Tarauacá, cujas médias registradas foram, respectivamente, de (0,22 SM) e (0,11 SM). Já Acrelândia (RGI de Rio Branco), com média de (-0,15 SM) e o polo regional de Sena Madureira, com (-0,52 SM) registraram saldos negativos. Em termos ilustrativos, caso fosse estimado o quociente para cada habitantes dessas duas áreas, no limite, representaria uma dívida potencial equivalente a (0,15 SM) e (0,5 SM), respectivamente.

A Poupança Real *Per capita* de Rondônia atingiu média relativa de (0,39 SM), sendo tecnicamente baixa, mas é positiva em termos de saldo. Os melhores resultados para as faixas entre (1 e 2 SM) foram obtidos por Castanheiras (RGI de Cacoal), com (1,74 SM), Campo Novo de Rondônia (RGI de Ariquemes), com (1,23 SM), seguidos por Jaru (RGI de Jaru), com (1,16 SM). Já na segunda faixa entre (0,5 e 1 SM), um número de doze municípios se inseriram nesse quesito, sendo a maioria deles, localizados na RGI de Ji-Paraná. Entre eles, São Miguel do Guaporé, com (0,69 SM), Nova União, com (0,67) e Teixerópolis, com (0,66). Completam ainda esse grupo, Corumbiara, Chupinguaia e Pimenteiras do Oeste (RGI de Vilhena), com média de (0,65 SM) e Santa Luzia D'Oeste e Primavera de Rondônia (RGI de Cacoal), como média de (0,52 SM).

No entanto, a maioria dos municípios rondonienses foram inseridos na terceira faixa (Poupança Real *Per capita* entre 0 e 0,5 SM). Entre eles, os polos regionais

de Vilhena, que atingiu apenas (0,39 SM), seguida por Ariquemes que registrou (0,37 SM), Porto Velho (0,35 SM), Ji-Paraná, com (0,29) e Cacoal, com inexpressivo (0,07 SM). Chama atenção o fato que esses municípios inserem-se na tipologia de Médias Concentrações Urbanas (arranjos populacionais próximos ou acima de 100 mil habitantes). Além disso, são os polos de suas RGIs e normalmente apresentam bases de atividades econômicas mais estruturadas (Agropecuária, Indústria e Comércio e Serviços). Ilustrativamente, apenas Ji Paraná, Ariquemes e Porto Velho, juntos respondem por mais de 50% do PIB rondoniense.

Em situação de insolvência econômica crítica encontravam-se: Ouro Preto do Oeste (RGI de Ji-Paraná) com (-0,47 SM) de saldo negativo, Itapuã do Oeste (RGI de Porto Velho), com (-0,14 SM) e Alta Floresta do Oeste (RGI de Cacoal), com saldo negativo equivalente a (0,10 SM). Ou seja, pelos dados há um cenário de insolvência grave por não disporem de recursos em caixa para realizarem investimentos ou quitarem suas dívidas ao longo do tempo. Dessa forma, pode-se afirmar que, proporcionalmente, para cada habitante havia em 2017, uma dívida potencial equivalente a 0,5 SM.

No que concerne a situação de municípios com Poupança Real *Per capita* negativa, Piacenti (2016) os caracterizou como insolventes em função da indisponibilidade de recursos em caixa para realizarem investimentos ou quitarem suas dívidas ao longo do tempo. Acrescente-se a isso, que a análise a Poupança Real *per capita* (divisão do saldo entre receitas e despesas pelo número de habitantes), permite saber o quanto da poupança caberia a cada indivíduo de um município, se todos recebessem partes iguais. E é frequentemente usado como um indicador de qualidade de gestão e eficiência fiscal, seguindo a ideia de que os cidadãos se beneficiariam de um aumento na poupança agregada do seu município. Por isso mesmo, é um indicador importante, mesmo sem levar em consideração diferenças na distribuição dos recursos entre pequeno, médio ou grande porte. Por isso, pode-se dizer que aqueles municípios que apresentaram bom desempenho foi porque adotaram processos mais rigorosos em seus planejamentos fiscais.

Análise regional da capacidade gerencial

Quando comparado aos demais componentes do ICG, o resultado da Capacidade Gerencial para os municípios acreanos e rondonienses, na maior parte dos casos foi ligeiramente melhor. No Acre, o município com maior capacidade gerencial obteve escore de (33,33), enquanto o município de menor capacidade obteve nota de (8,02). Este cenário foi positivo para (36%) dos municípios acreanos uma vez que seus escores de capacidade gerencial ultrapassaram à média estadual (19,11). A tabela 5 mostra a distribuição dos municípios acreanos por faixa e nível de agregação.

Tabela 5: Capacidade Gerencial pela decomposição dos microíndices: existência de cadastro imobiliário, cobrança de imposto predial e territorial urbano (IPTU), instrumentos de gestão pública, e, instrumentos de planejamento dos municípios acreanos e rondonienses.

CG - Capacidade Gerencial	Níveis de Condições	Faixas % do Grau de Participação	Número de Municípios	% de Municípios
Acre	Baixo	De 0% a 15%	8	36.4
	Regular	De 15% a 25%	9	40,9
	Moderado	De 25% a 30%	3	13.6
	Alto	De 30% a 33,33%	2	9.09
	Total	33,33%	22	100.00
Rondônia	Baixo	De 0% a 15%	2	3.85
	Regular	De 15% a 25%	29	55.77
	Moderado	De 25% a 30%	17	32.69
	Alto	De 30% a 33,33%	4	7.69
	Total	33,33	52	100.00

Fonte: Resultado da Pesquisa.

Em Rondônia, quatro municípios registraram capacidade gerencial elevada, sendo que, seus escores ficaram acima de (32,93) e próximo da nota máxima (33,33). Já o município rondoniense com menor capacidade gerencial obteve nota de (13,40). Nesse sentido, convém aqui destacar duas diferenças básicas que opõem os dois estados, a saber, a soma dos percentuais de municípios rondonienses com capacidade gerencial moderada e alta corresponde a (40,46%) o que indica descolamento dos níveis menos expressivos (baixo e regular). No recortes análogos a baixa e regular capacidade gerencial, estas diferenças de percentual de municípios aparecem ainda mais acentuadas. Ou seja, enquanto o número de municípios do Acre classificados nessas duas categorias representam (77,3%) do total, o resultado para Rondônia ficou abaixo de (60%) o que indica um melhor desempenho deste último.

Em termos regionais, os dados mostraram que a média do indicador de capacidade gerencial aferida para o estado do Acre, foi equivalente a (19,11). Acima desta marca, destacaram-se as RGIs de Brasília, com média relativa de (23,00) e Tarauacá, com (22,5). Por outro lado, Cruzeiro do Sul, com média relativa de (18,50), Sena Madureira, com (17,22) e Rio Branco, com (16,77) se situaram abaixo daquela assinalada pelo seu conjunto regional.

A perspectiva comparativa entre as RGIs rondonienses, evidenciou que a média relativa assinalada por seu conjunto foi de (23,56). Entres as RGIs, o destaque foram as RGIs de Ji-Paraná e Cacoal. Nos dois casos, as médias relativas corresponderam a (24,3), o que significa desempenho superior à média estadual. Entretanto, ressalta-se que, no indicador em causa, a RGI de Cacoal foi a única que registrou capacidade gerencial análoga ao nível alto. Tal resultado decorreu do desempenho de Alta Floresta D'Oeste, que registrou o maior valor relativo da série, (33,33), seguida

por Cacoal, Espigão D'Oeste e Rolim de Moura, com valores relativos equivalente a (32,94) para cada um deles.

Na análise desagregada dos componentes do indicador capacidade gerencial, o primeiro que avaliou a existência de cadastro imobiliário e de serviços, destinou-se a quantificar a iniciativa da administração pública para realizar intervenções que englobam estratégias para melhorar a arrecadação e reduzir possíveis lacunas operacionais que causam inadimplência.

No Acre, dentre os atuais 22 municípios existentes no estado, em (90,9%) deles já havia existência do cadastro imobiliário. Além disso, apenas a RGI de Cruzeiro do Sul apresentou dois municípios (Marechal Thaumaturgo e Rodrigues Alves) cujas administrações ainda não operam com instrumento. Por outro lado, na RGI de Rio Branco – a mais importante do Acre – em dois de seus municípios (Senador Guiomard e Plácido de Castro) em que pese utilizarem o cadastro imobiliário com ferramenta gerencial, porém, a forma ainda era convencional.

No que se refere a planta genérica de valores, sua inexistência foi observada num grupo de cinco municípios distribuídos em diferentes regionais, a saber: Marechal Thaumaturgo e Rodrigues Alves (RGI de Cruzeiro do Sul), Senador Guiomard, Plácido de Castro (RGI de Rio Branco) e, por fim, Santa Rosa do Purus (RGI de Sena Madureira). Pelo lado positivo, o percentual de municípios que utilizam a ferramenta formam a maior parte (77%), percentual este, que abrange inclusive os cinco polos regionais. Em paralelo, quando se observa o quantitativo de municípios que utilizam planta genérica de valores informatizada, o percentual cai para (59%) em relação ao total. A inexistência do instrumento, portanto, foi observada em nove municípios, entre eles, destacam-se os polos regionais de Brasília, Rio Branco e Sena Madureira.

Ao avaliar a existência ou não de cadastro de ISS, os dados apontaram a inexistência do instrumento em seis municípios acreanos, que, em termos percentuais corresponde a (27,2%) do total. Neste grupo foram inseridos, o polo regional de Sena Madureira e outros municípios de pequeno porte, a saber: Senador Guiomard, Bujari, Capixaba, Feijó e Jordão. As outras 16 unidades do estado, que assinalaram existência do cadastro representaram (72,3%) das administrações municipais. Dentro desse grupo, apenas os municípios de Acrelândia, Brasília e Porto Acre, apresentaram desvantagem em função da inexistência de cadastro de ISS informatizado.

Em relação a cobrança de IPTU, o resultado positivo correspondeu ao percentual de (86%) das administrações municipais. Identifica-se, pelos dados, que os municípios de Mâncio Lima, Marechal Thaumaturgo e Porto Walter (RGI de Cruzeiro do Sul) são as exceções por ainda não efetuarem a cobrança do imposto em questão. Porém, é importante frisar que a condução tecno-administrativa para efetivar as operações que envolvem a arrecadação de IPTU, na maioria dos municípios, só veio a ocorrer a partir dos anos de 2000.

Quanto ao indicador que avaliou as variáveis relacionadas à gestão pública, no geral, apresentou desempenho mediano. Pelo viés gerencial, considerando a existência ou não de quinze instrumentos previstos no âmbito do marco regulatório da gestão pública, observou-se que nenhum dos vinte e dois municípios acumulam os 15 itens relacionados na amostra. Os melhores resultados foram obtidos pelas regionais de Cruzeiro do Sul, que registrou 12 instrumentos, seguido por Tarauacá, com (11) e Rio Branco, com (10). Diante aos outros polos, observa-se menor quantidade de instrumentos implantados por Sena Madureira e Brasiléia, sendo um total de 7 e 4, respectivamente.

Do outro lado, o negativo, os municípios de Jordão, Santa Rosa do Purus e Senador Guimard, não registraram nenhum dos instrumentos supracitados, o que indica que nessas unidades, inexistem meios capazes de dinamizar as administrações municipais. Por essa perspectiva, deve-se pensar na mobilização do tecido social para que ocorra melhora na qualidade institucional e redução das desigualdades sociais no curto prazo, pois conforme concluiu Paiva (2017, p. 132), essas duas dimensões, são iminentes ao espaço e se propagam pela intervenção humana sobre o mesmo.

Os número referentes aos instrumentos de planejamento, em especial, o que avaliou a existência de Plano Diretor, mostram que o quanto podem definir maior ou menor impacto no ICGR em cada município, em relação à média. Desta forma, entre os 22 municípios acreanos, um total de dez, executavam o planejamento urbano servindo-se do instrumento em análise. Isso indica que para este grupo, o Plano Diretor é importante para projetar e planejar intervenções nas áreas urbanas a partir de iniciativa do poder executivo. Neste último aspecto, inseriam-se: além dos cinco polos regionais, os municípios de Assis Brasil, Epitaciolândia, Xapurí (RGI de Brasiléia), Capixaba (RGI de Rio Branco) e Feijó (RGI de Tarauacá).

Analisando agora, os resultados para a existência cumulativa das Leis de Zona/Área de Interesse Social, Zona/Área de Proteção Ambiental e Zona/Área de Interesse Especial, elas coexistiam em apenas duas administrações municipais (Cruzeiro do Sul e Rio Branco). Por outro lado, um total de doze municípios, incluindo polo regional de Sena Madureira, não registraram a existência de nenhuma das três leis relacionadas.

Para o caso da combinação quanto à existência das Leis Zona/Área de Proteção Ambiental e de Zona/Área de Interesse Especial, constatou-se existência em apenas cinco municípios, sendo eles, Assis Brasil, Epitaciolândia e Xapurí (RGI de Brasiléia) e Tarauacá e Feijó (RGI de Tarauacá). Outra observação importante é a de que, mesmo com esses instrumentos disponíveis a favor das administrações, no polo regional de Brasiléia e ainda em Manoel Urbano e Plácido de Castro, operavam apenas com a Lei Zona/Área de Interesse Social. De todo modo, conquanto o indicador tenha apontado que a maioria dos municípios acreano ainda padece pela falta dos instrumentos em questão, em alguns casos, foi possível verificar pela base de dados IBGE/MUNIC que eles estão integrados ou fazem parte de outras leis.

Em Rondônia, os resultados apontaram que em todas as 52 unidades municipais operavam com cadastro imobiliário, planta genérica de valores e cadastro de ISS. Sendo que deste resultado, (96,15%) das administrações analisadas operavam com o instrumento informatizado. A avaliação Capacidade Gerencial pela combinação das variáveis inseridas no modelo detectou que em (78,84%) das unidades municipais existia os três instrumentos nominados. Deste percentual, apenas nove municípios não operavam com planta genérica de valores informatizadas. Com relação ao cadastro de ISS informatizado, apenas Colorado do Oeste registrou operação de forma convencional.

Em relação a cobrança de IPTU, o resultado positivo correspondeu ao percentual de (100%) das administrações municipais. Porém, é importante frisar que a condução tecno-administrativa para efetivar as operações que envolvem a arrecadação de IPTU, em quase 60% dos municípios, só veio a ocorrer a partir dos anos de 2000. Mas esse fato pode ser explicado pela condição em que se emanciparam a maior parte dos municípios rondonienses, uma vez que ocorreram entre os anos 1990 e 2000, portanto, acumulam menos do que três décadas de existência.

Isto, de certa forma, revela a condução tecno-administrativa dessa política quando confrontada com os resultados da existência ou não da planta genérica de valor e do cadastro imobiliário. Estes dados refletem o quanto perdem esses municípios em termos de arrecadação. Essas possíveis irregularidades foram descritas por Piacenti (2016) como fatores que podem ocultar e subestimar a capacidade de arrecadação. No entender do autor, a inconsistência acontece ainda na fase do recolhimento do imposto, que frequentemente é realizado sem a devida avaliação ou sem a atualização venal do imóvel e levando em conta apenas as melhorias por bairros do município.

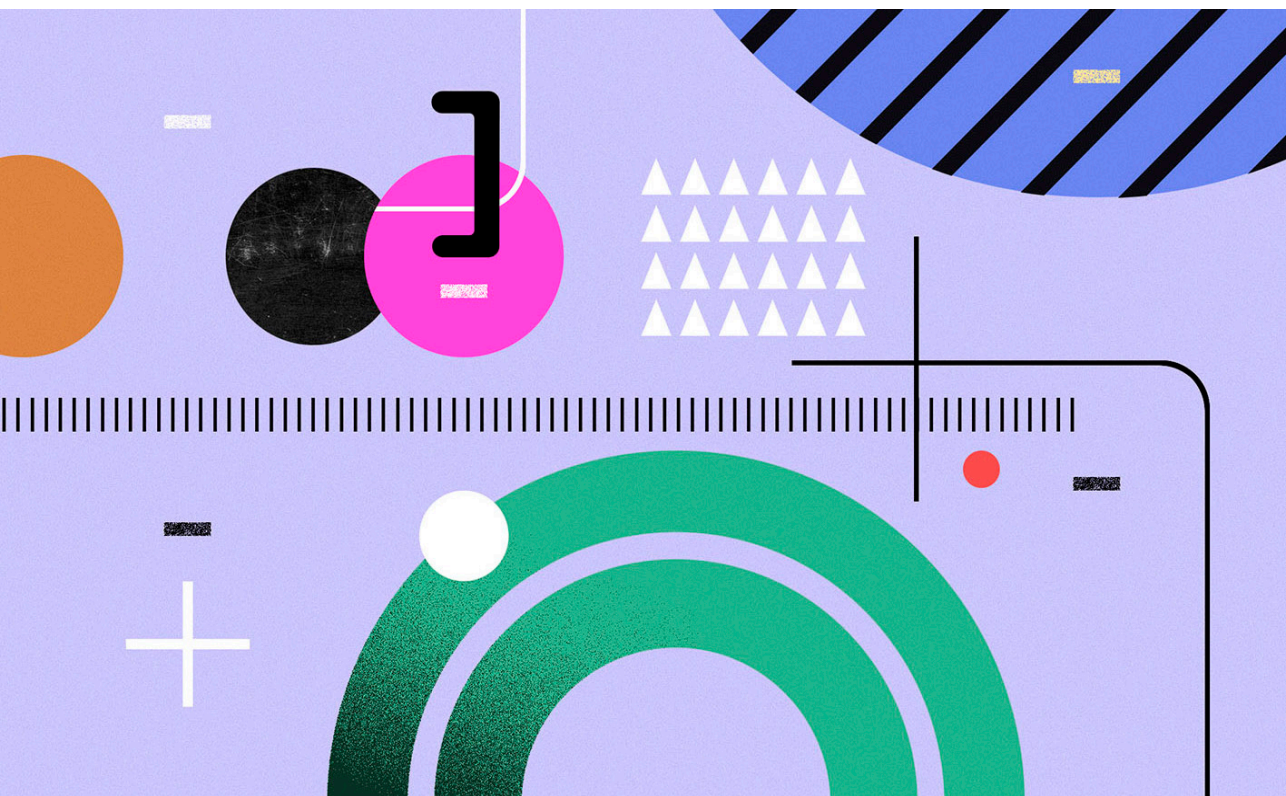
Ainda em terras rondonienses, a análise a seguir avalia a existência dos indicadores alusivos aos instrumentos de gestão pública e os instrumentos de planejamento. Nesse sentido, os resultados apontaram que, até o ano de 2017, em apenas duas administrações municipais coexistiam todos os quinze instrumentos relacionados a gestão pública. Esse foi o caso de Alta Floresta D'Oeste e Cacoal (RGI de Cacoal). A particularidade de Cacoal, entre outros aspectos, alia-se ao conceito de espaço econômico regional em termos de dinâmica populacional e econômica (PERROUX, 1982). Entre os demais municípios, um total quinze registraram entre 10 e 13 instrumentos de gestão instaurados. Já na faixa com alternância entre 6 e 9 instrumentos instituídos correspondeu ao quantitativo de vinte e duas administrações municipais. Nos registros alusivos as variações entre 1 a 5 instrumentos instaurados, corresponderam a um total de treze municípios. Não houve registro para faixa alusiva a situação crítica.

Quanto à existência de instrumentos de planejamento, em especial, o que avaliou a existência de Plano Diretor, notou-se que em vinte e nove administrações municipais o planejamento urbano já se servia da ferramenta. Sendo o Plano Diretor importante para projetar e planejar intervenções nas áreas urbanas a partir

de iniciativa do poder executivo, em alguns municípios já elegíveis pelo critério populacional essa política ainda tinha sido efetivada. Em outros, até mesmo sem preencher os quesitos de elegibilidade pelos quais os isentavam da obrigatoriedade de criá-los, registraram existência do Plano Diretor. Neste último aspecto, cita-se os casos de São Felipe D'Oeste e Parecis (RGI de Cacoal), São Francisco do Guaporé, Urupá e Texeirópolis (RGI de Ji-Paraná), Itapuã do Oeste (RGI de Porto Velho) e Chupunguaia (RGI de Vilhena).

O fato comum foi que, em 2017, seus efetivos populacionais não atingia a marca dos 20 mil habitantes necessários, em função disso, seriam inelegíveis para efetivar o instrumento, em questão. Em sentido contrário, as administrações de Guajará-Mirim, com quantitativo populacional superior a 47.000 habitantes, Cujubim, com mais de 22.443 habitantes, Alto Paraíso, com 21.743 habitantes e Nova Brasilândia, com população estimada de 20.916 (IBGE, 2017), embora elegíveis, não registraram existência de seus Planos Diretores.

Analisando agora, os resultados para a existência cumulativa das Leis de Zona/Área de Interesse Social, Zona/Área de Proteção Ambiental e Zona/Área de Interesse Especial, elas coexistiam em apenas quatro administrações municipais. Entre as RGIs, o destaque foi a RGI de Cacoal com os municípios de Espigão do D'Oeste e Rolim de Moura. Ainda, o município de Buritis (RGI de Ariquemes) e Colorado do Oeste (RGI de Vilhena). Atentando-se para apenas para os aspectos da economia e baseado na contribuição relativa de cada um, no PIB estadual alusivo ao ano de 2017, Rolim de Moura assinalou participação relativa de (2,98%), Buritis, com



(1,53%), Espigão do Oeste, com (1,32%) e Colorado do Oeste participou com (0,78%). Quanto à localização geográfica, estão situados em pontos ou em RGIs dispersos. O quantitativo populacional, por sua vez, alterna entre 18.000 e 57.000.

Em relação à existência apenas das Leis Zona/Área de Proteção Ambiental e de Zona/Área de Interesse Especial, constatou-se a inexistência em vinte e uma administrações. Já um quantitativo de vinte e sete administrações municipais registraram existência das duas. Entre elas, as de Ji-Paraná e Ariquemes e Porto Velho. Cabe assinalar que este último, em 2017, respondeu por (38%) das atividades econômicas e (28,76%) da população em relação ao conjunto estadual, porém, tal condição não refletiu no desempenho do indicador em questão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Alinhando-se às reflexões e aos resultados apresentados pelos municípios do estado Acre e de Rondônia, pode-se dizer que a ação pública no tocante à Capacidade Governativa está refém tanto da fragilidade das estruturas burocráticas locais quanto dos processos verticais de arrecadação de receitas entre a União e os demais entes federativos. Cada indicador institucional, selecionados a partir de aspectos específicos, descreveu sua finalidade e dimensionou o quanto as capacidades governativas contribui com o desenvolvimento regional.

No aspecto da capacidade financeira, notou-se possíveis disparidades internas com graves desajustes fiscais, embora o estudo aponte cautela em analisar esses dados em função da amostra abranger apenas um período específico. No aspecto da Capacidade Gerencial, detectou oferta quase inexistente de meios capazes de dinamizar os núcleos governativos em maior grau no Acre e em menor grau em Rondônia.

Assim, poderia instaurar um conjunto de instrumento que possivelmente elevasse a qualidade institucional nas RGIS das duas unidades federadas. Pode-se concluir que a ênfase das capacidades governativas alusivas aos valores locais e no contexto das RGIs quanto ao padrão institucional, não está plenamente consolidada em termos de pré-condição para transitar em etapas mais avançadas de desenvolvimento. Assim, constata-se com estes resultados, que as capacidades governativas nas regiões estudadas ainda é um problema complexo e sem solução imediata. Isso reforça ampla literatura como Monteiro Neto (2014), Piacenti (2016), Duarte, Drumond e Soares (2016) e Sá Barreto, Duarte e Alves (2018).

Um dos aspectos positivos deste estudo consiste no fato que as capacidades governativas revelam questões importantes como a função da previsibilidade no âmbito do marco regulatório da gestão pública. Além disso, elas possibilitaram suscitar um conjunto importante de estratégias que podem contribuir para ampliar a capacidade institucional e reduzir seus desafios inerentes. Por isso, o que se apurou foi que quanto melhor o grau de participação, melhores foram os indicadores de capacidade financeira e gerencial. Ressalta-se, todavia, que a busca por resposta

a partir dos dados secundários foi um desafio para a elaboração deste estudo, por envolver base de dados de distintas fontes oficiais. Apesar disso, foi possível a produção de resultados consistentes a problemática proposta, sendo significativa em termos de importância para as localidades estudadas.

Por fim, conforme ante mencionado, uma limitação deste estudo foi o período analisado que se restringiu ao ano de 2017 para coincidir com a disponibilidade dos dados, não sendo, portanto possível comparar o desempenho regional entre dois ou mais períodos. O que sugere-se novos estudos para preencher esta lacuna temporal.

Referências

- ALKIRE, S. Choosing dimensions: the capability approach and multidimensional poverty. University Library of Munich: Munich Personal RePEc Archive (MPRA Paper n. 8.862), may. 2008
- AMARAL FILHO, J. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional no local. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, n. 23, p. 261-286, junho 2001.
- BECKER, D. F. Os primeiros resultados de uma experiência de programa de pesquisa cooperativa e interdisciplinar. In: BECKER, D. F. & WITTMANN, M. L. (Orgs.). *Desenvolvimento regional: abordagens interdisciplinares*. 2. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010. pp. 27-66.
- BERGNIS, H. S. M. & ZERBIELLI, J. Mercados, Eficiência Alocativa e Desenvolvimento Econômico sob o enfoque da Nova Economia Institucional. In: BECKER, D. F.; WITTMANN, M. L. (Orgs.). *Desenvolvimento regional: abordagens interdisciplinares*. 2. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010. pp. 117-135.
- BOISIER, S. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília: Ipea, n. 13, 1996.
- DUARTE, L. B.; DRUMOND, C. E. I. & SOARES, N. S. Índice de Qualidade Institucional Municipal: uma aplicação para os municípios baianos. VI Semana do Economista & Encontro de egressos. Universidade Estadual de Santa Cruz – UESC, Ilhéus – Bahia, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/34nbLeL>. Acesso em: 19 mai. 2020.
- FERRERA DE LIMA, J. O espaço e difusão do desenvolvimento regional. In: PIANCENTI, C. A.; FERRERA DE LIMA, J. & EBERHARDT, P. H. de C. (Orgs.). *Economia e desenvolvimento regional*. Foz do Iguaçu: Parque Itaipu, 2016. p. 15-40.
- FERRERA DE LIMA, J. Desenvolvimento regional fronteiriço: elementos para reflexão. In: FERRERA DE LIMA, J. (Org.). *Desenvolvimento regional fronteiriço no Brasil*. Toledo/PR: Núcleo de Desenvolvimento Regional – UNIOESTE, 2020. p. 07-14.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Perfil dos municípios brasileiros)*. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3uifWn5>. Acesso em: 09 de fev 2020.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa da Pecuária Municipal 2017*. Disponível em: <https://bit.ly/3uilXQO>. Acesso em: 15 fev. 2019.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Estimativas da população residente para os municípios e para as unidades da federação brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2019*. Disponível em: <https://bit.ly/3rg3X7I>. Acesso em: 18 ago. 2019.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias*. Rio de Janeiro, Coordenação de Geografia, 2017. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100600.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil/IBGE. Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro, IBGE. 2016. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv99700.pdf>. Acesso em: 9 mai. 2020.

INSTITUTO TRATA BRASIL. *Ranking do Saneamento com avaliação dos serviços nas 100 maiores cidades do País*. 2019. Disponível em: <http://www.tratabrasil.com.br>. Acesso em: 10 set. 2019.

MONTEIRO NETO, A. (org.) Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate. In: Ipea, 2014.

NORTH, D. C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PAIVA, C. A. Desigualdade e diversidades regionais. In: GRIEBELER, M. D. & RIEDL, M. *Dicionário de Desenvolvimento Regional e Temas Correlatos*. Porto Alegre: Conceito, 2017.

PERROUX, F. *Dialogue des monopoles et des nations: équilibre ou dynamique des unités actives?* Grenoble: Presses universitaires de Grenoble, 1982.

PIACENTI, C. A. *Indicadores do Potencial de Desenvolvimento Endógeno dos Municípios Paranaenses no período 1999/2013*. Foz do Iguaçu: Parque Itaipu, 2016.

ROCHA JUNIOR, W. F. da. Economia regional, instituições e governança. In: PIACENTI, C. A.; FERRERA DE LIMA, J. & EBERHARDT, P. H. de C. (Orgs.). *Economia e desenvolvimento regional*. Foz do Iguaçu: Parque Itaipu, 2016. pp. 166 -177.

SÁ BARRETO, R. C.; DUARTE, L. B. & ALVES, A. V. S. Qualidade Institucional e desenvolvimento socioeconômico dos municípios do território de identidade do sisal, Bahia. *Revista de Estudos Sociais*, Cuiabá, v. 20, n. 41, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3s4P7Qt>. Acesso em: 15 mai. 2020.

STAKE, R. E. *The art of case study research*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1995.

VÁZQUEZ BARQUERO, A & ALFONSO GIL, J. Endogenous development in the tropics: the relevance of institutions. *International Forestry Review*: Madrid, Spain v. 17, S1, 2015.





Una comparación entre el ensayo post-neoliberal de Brasil y la continuidad neoliberal de México (2003-2015): ¿cuánto difieren realmente?

A comparison between Brazil's post-neoliberal attempt and Mexico's neoliberal continuity (2003-2015): how much do they actually differ?

ANTONINO ZUNINO

Mestre em Estudos Contemporâneos
de América Latina, UDELAR
Complutense de Madrid.
Montevideo – Uruguai
orcid.org/0000-0002-6724-9359
zuninoantonino@gmail.com

Resumo

Este artigo resume alguns resultados de nossa pesquisa comparativa sobre o desenvolvimento socioeconômico do Brasil e do México entre 2003 e 2015. Tentamos determinar em que medida diferiram as estratégias e resultados de seus respectivos governos (progressistas no primeiro caso, e neoliberais no segundo), analisando se houve mudanças substantivas nos modelos de desenvolvimento de cada um. Caracterizamos o modelo vigente nesses dois países durante a fase atual do capitalismo latino-americano, descrevemos as principais diferenças na política implementada por cada governo e comparamos os resultados alcançados em cada país em termos de desenvolvimento social, inserção externa e desenvolvimento industrial. Concluímos que houve diferenças relevantes na política implementada, o que explica os melhores resultados sociais no Brasil. No entanto, nenhum deles mostra mudanças nas características mais estruturais do modelo. Ao contrário, ambos reforçaram sua inserção externa dependente e seu limitado desenvolvimento industrial.

Palabras-clave: Desenvolvimento; Progressismo; América Latina; *commodities*; capitalismo.

Abstract

This article summarizes some of the results of our comparative research on Brazil's and Mexico's socio-economic development between 2003-2015. It sought to determine how different were the strategies and results of their governments (progressive-leaning in the first case, and neoliberal-leaning in the second one), searching for relevant transformations in each country's development model. We characterize the existing model in each one during the current phase of Latin American capitalism, we describe the main differences in the policy implemented by each government, and we compare their results regarding social development, insertion in the world market, and industrial development. We concluded that there were important differences in their policies, that explain the better social results of Brazil. However, neither of them show significant transformations in their development model. On the contrary, both of them reinforced their initial dependent insertion and insufficient industrial development.

Keywords: Development; Progressivism; Latin America; *Commodities*; Capitalism.



<http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmvdo.1.015>

6 de setembro de 2021. Aprovado em: 10 de janeiro de 2022.

INTRODUCCIÓN

Este artículo sintetiza una parte de los resultados de nuestra investigación, en la que comparamos la política implementada por los gobiernos de Brasil y México entre 2003 y 2015, y sus efectos sobre las principales dimensiones del desarrollo socioeconómico de ambos países. Este período estuvo caracterizado por la asunción de gobiernos de signo progresista en Brasil y neoliberal en México, así como por un contexto externo favorable en el plano financiero y altos precios de los *commodities* primarios exportados por la región. En el marco de la discusión sobre el desarrollo en la actualidad latinoamericana, posibles alternativas al neoliberalismo y sus resultados, indagamos en qué medida el cambio de gobierno en Brasil produjo estrategias y resultados diferentes a los de México, que continuó con una política neoliberal. Nos interesa saber cuánto mejoraron las condiciones de vida de la población brasileña a continuación del cambio político ocurrido en 2003, y distinguir hasta dónde este cambio produjo transformaciones sustantivas en el modelo de desarrollo del país.

La relevancia de la investigación decorre del cierre de un primer ciclo progresista a nivel regional, que llegó en un momento a abarcar a la mayor parte de América Latina y despertó entusiasmo en cuanto a las posibilidades de superación del neoliberalismo. Tras el agotamiento del ciclo de alza de los *commodities* y cambios en los gobiernos de varios países (incluyendo un gobierno progresista en México a partir de 2018 y el restablecimiento de gobiernos neoliberales en Brasil al término de una importante crisis política en 2016), es posible comenzar a hacer un balance de estas experiencias.

El estudio tiene un enfoque regulacionista, afín a la perspectiva de autores como Boyer (2005), Aglietta (1997), o Neffa (1999), que analizan las variedades de capitalismo existentes en los países, a través de modelos de desarrollo que (con éxito variable) regulan la acumulación de capital compatibilizándola con la cohesión social.

El modo de regulación se conceptualiza como una forma específica y relativamente estable de organizar el capitalismo en un país determinado. Existe en la literatura revisada cierto solapamiento entre los conceptos de „modo de regulación“ y „modelo de desarrollo“. Aquí empleamos ambos de forma intercambiable, en su sentido original de variedad o tipo nacional de capitalismo, dentro del cual establecemos una distinción analítica entre tres dimensiones: grado de desarrollo industrial, modo de inserción externa, y desarrollo social o bienestar de la población.

El desarrollismo latinoamericano clásico hacía énfasis en la importancia de la industrialización, dado el deterioro de los términos de intercambio que sufrían a largo plazo los bienes exportados por la región (típicamente productos primarios de elaboración relativamente escasa) frente a las importaciones de bienes intermedios y de capital, con mayor contenido tecnológico. Se planteaba una crítica al modelo de enclave primario-exportador, asignando al desarrollo industrial un

papel fundamental en el proceso de desarrollo de los países, con múltiples efectos positivos sobre el conjunto de la sociedad (v. PREBISCH, 1949; FAJNZYLBER, 1983).

Conceptualizamos el desarrollo en línea con esta visión, como un proceso de crecimiento económico y transformación estructural sostenido en el consumo y la acumulación de capital, cuyas características son la elevación del bienestar de la población en forma relativamente igualitaria o cohesiva (social y geográficamente), la diversificación de actividades y densificación del entramado económico, la incorporación de tecnología y el aumento de la productividad.

La literatura adjudica las bajas tasas de crecimiento de México y Brasil de los últimos cuarenta años – en relación a los países centrales y asiáticos, y también comparados con la región – a la falta de una industria suficientemente dinámica. El sector secundario necesitaría arrastrar el desarrollo de países que, por su magnitud, no pueden apuntar a ser economías especializadas (v. ROMERO, 2016; MINZER & SOLÍS, 2014).

En la historia económica latinoamericana se suelen establecer tres grandes modelos o fases de desarrollo (“modos de regulación” en la jerga regulacionista), que tipifican la relación Estado-mercado y el tipo de producción realizada en los territorios en cada momento. El modelo primario-exportador (MPE, hasta la década de 1930), la industrialización por sustitución de importaciones (ISI, hasta la década de 1970), y el modelo neoliberal, que lo sustituye a partir de entonces (ver PALAZUELOS, 2000).

El pasaje al modelo neoliberal implicó un retroceso para el desarrollo de la región, caracterizado por el deterioro o estancamiento en los niveles de bienestar de la población y la reprimarización de sus economías, deteniendo o incluso revirtiendo la industrialización alcanzada en la etapa anterior. Se buscaba que el eje dinámico de la economía ya no fuese el mercado interno de manufacturas sino las exportaciones, que proporcionarían las divisas indispensables para crecer, y solucionar importantes deficiencias estructurales que la ISI arrastraba, a las que se sumaron problemas decorrentes de la nueva fase globalizada del capitalismo mundial (v. GUILLÉN, 2012; PALAZUELOS, 2000).

Con particularidades dentro de cada país, el movimiento general hacia una menor regulación pública que liberase las fuerzas del mercado redundó en la pérdida de importantes capacidades estatales y una inserción más dependiente en la división internacional del trabajo, retomando un rol más cercano al del enclave extractivo.

Más recientemente, como consecuencia de estos resultados, la región ha vivido una contestación creciente al neoliberalismo y una “ola rosa” (PEREIRA, 2011) de fuerzas políticas de signo progresista, que accedieron al gobierno en buena parte de sus países, y llevaron a cabo ensayos post-neoliberales que constituyen el centro de nuestro interés.

El recorte temporal del estudio corresponde al comienzo y fin de los gobiernos del PT en Brasil: las presidencias de Lula da Silva (2003-2011) y Dilma Rousseff (2011-2016), removida ese año a través de un *impeachment*. Tomamos estos gobiernos como casos “progresistas”. En México, el período abarca la mayor parte de los gobiernos del PAN – presidencias de Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012) – y una parte del posterior gobierno del PRI (presidencia de Peña Nieto en 2012-2018). Aunque se trata de partidos políticos distintos, se considera que existe una importante continuidad durante toda la época que permite tomar a este país como representante del modelo neoliberal (v. MORENO ET AL, 2005; GUILLÉN, 2012)¹.

Definimos neoliberalismo como la vertiente liberal tecnocrática alineada al “consenso de Washington” (WILLIAMSON, 2004) que orientó las reformas estructurales emprendidas tras el agotamiento de la ISI en la mayor parte de la región, a partir de los años ochenta. Se centra en la eficiencia del mercado como regulador de la economía frente a la ineficiencia de la gestión pública, la necesidad de abrir el mercado interno, previamente protegido, a la competencia con el comercio exterior, y en el equilibrio macroeconómico – principalmente la inflación y el equilibrio fiscal – como preocupación central de la política económica (si bien promovió también la desregulación financiera).

El progresismo se define como una postura de centro-izquierda pragmática, que ganó espacio político colocándose en oposición a la política neoliberal, y llegó al gobierno en buena parte de la región a partir de las graves crisis socioeconómicas que iniciaron el siglo (v. PEREIRA, 2011). La visión sobre el desarrollo que promueven estas fuerzas no es homogénea; en ella coexisten conflictivamente tendencias “neo-desarrollistas” y críticas al desarrollo, así como el “aprendizaje macroeconómico” (VADELL & NEVES, 2013, p.138) legado de los gobiernos anteriores (v. DE LEÓN, 2017).

Diferenciamos entre tipo de gobierno y tipo de Estado: el primero es un aspecto más coyuntural cuyos cambios están sujetos a la disputa política de corto plazo; el segundo refiere a la forma de largo plazo en que el Estado actúa como organizador principal de la reproducción capitalista. Del mismo modo, conviene distinguir al modo de regulación neoliberal de las fuerzas políticas que lo promueven: el acceso de fuerzas progresistas al gobierno de algunos países no se traduce automáticamente en el abandono de la política o un tipo de Estado neoliberal (ni de su modelo de desarrollo), sino que se trata de procesos dinámicos en cuyo centro deben colocarse la lucha de clases y la política de cada país.

¹ Moreno et al (2005:7) señalan que con la firma del TLCAN – en vigor a partir de 1994 – quedó asegurada la irreversibilidad de la reforma neoliberal en México frente a eventuales cambios de gobierno. En la misma línea, Guillén (2012:62) señala que „el fin del ciclo político del PRI que se mantuvo en el poder setenta años, y la llegada al gobierno del PAN (...) no significó ningún cambio en la estrategia económica basada en el Consenso [de Washington]”.

Dicha dinámica se cristaliza en un tipo de política pública determinado, que al ser implementada sobre el modelo de desarrollo ya existente en el país, producirá ciertos resultados y en última instancia una variedad específica de capitalismo nacional con grados variables de éxito.

Es en este marco que interpretamos el acceso al poder del PT en Brasil en 2003, con una promesa de cambio hacia mayores niveles de bienestar y desarrollo. Al comparar el „éxito“ de cada experiencia de gobierno lo hacemos con referencia a los propios objetivos de desarrollo social comunicados por el progresismo, y a las medidas de desarrollo utilizadas por los organismos internacionales y estudios del área. Esto se operacionaliza comparando indicadores de desarrollo que permiten evaluar los resultados producidos por cada experiencia de gobierno.

Las medidas empíricas son las siguientes. Comparamos la evolución del nivel de bienestar de ambas sociedades, así como posibles cambios en los aspectos más estructurales del modo de regulación: la inserción externa y los niveles de desarrollo industrial. Entendemos que los primeros son principalmente dependientes con respecto al arreglo existente en las otras dos dimensiones. La política implementada por un gobierno – por ejemplo, políticas redistributivas – tiene mayor capacidad para alterar indicadores sociales puntuales en comparación al sistema industrial o modo de inserción externa, considerados como de orden más estructural.

Nuestras hipótesis han sido operacionalizadas de la siguiente forma:

1. 1. Hay diferencias en la regulación implementada en Brasil y México durante 2003-2015, que reflejan el cambio de orientación política introducido en el primero y la continuidad por parte del segundo. En función de su distinto signo político, Brasil tendrá una orientación más social con mayor acción pública, mientras que México privilegiará tasas de crecimiento más estables y una regulación estatal más reducida.
2. 2. En consecuencia, hay una evolución más favorable de los indicadores brasileños de bienestar y desarrollo social, mientras que México tiene mayor estabilidad macroeconómica y niveles de inflación más contenidos.
3. 3. No obstante, el modelo de desarrollo de Brasil no se ha visto alterado con respecto al modelo neoliberal de México en sus aspectos más estructurales como nivel de desarrollo industrial o modo de inserción externa.

El texto se organiza como sigue: en la segunda sección caracterizamos el modelo de desarrollo de ambos países vigente en la fase actual del capitalismo latinoamericano. La tercera sección compara la política que implementaron sus respectivos gobiernos durante el periodo. En la sección cuatro se comparan los resultados que arrojó cada estrategia en términos de desarrollo. La sección cinco ofrece nuestras consideraciones finales.

MODELO DE DESARROLLO EN MÉXICO Y BRASIL AL INICIO DEL PERÍODO ESTUDIADO

Una caracterización general de los dos países en los aspectos que nos interesan debe poner de relieve que su base industrial no fue desmantelada, durante la transición al neoliberalismo operada en las décadas de 1970/1980, en una medida comparable a la del resto de la región (v. SCHORR ET AL, 2017; GUILLÉN, 2012). El esquema histórico general del desarrollo latinoamericano, que hace énfasis en la reprimarización que sucedió a la ISI, debe aplicarse con ciertos matices a México y – en menor medida – a Brasil: dada la magnitud de sus economías, ambos conservan un desarrollo industrial importante.

En México, el cambio del eje dinámico de la economía hacia las exportaciones dio paso al extractivismo petrolero en primera instancia, y luego a la industria maquila, que ha desplazado a aquel y actualmente constituye el centro de la economía. La maquila mexicana es un tema recurrente de estudio y hay un importante consenso en la literatura al respecto de su incapacidad para dinamizar un proceso de desarrollo nacional robusto. Como resume De León:

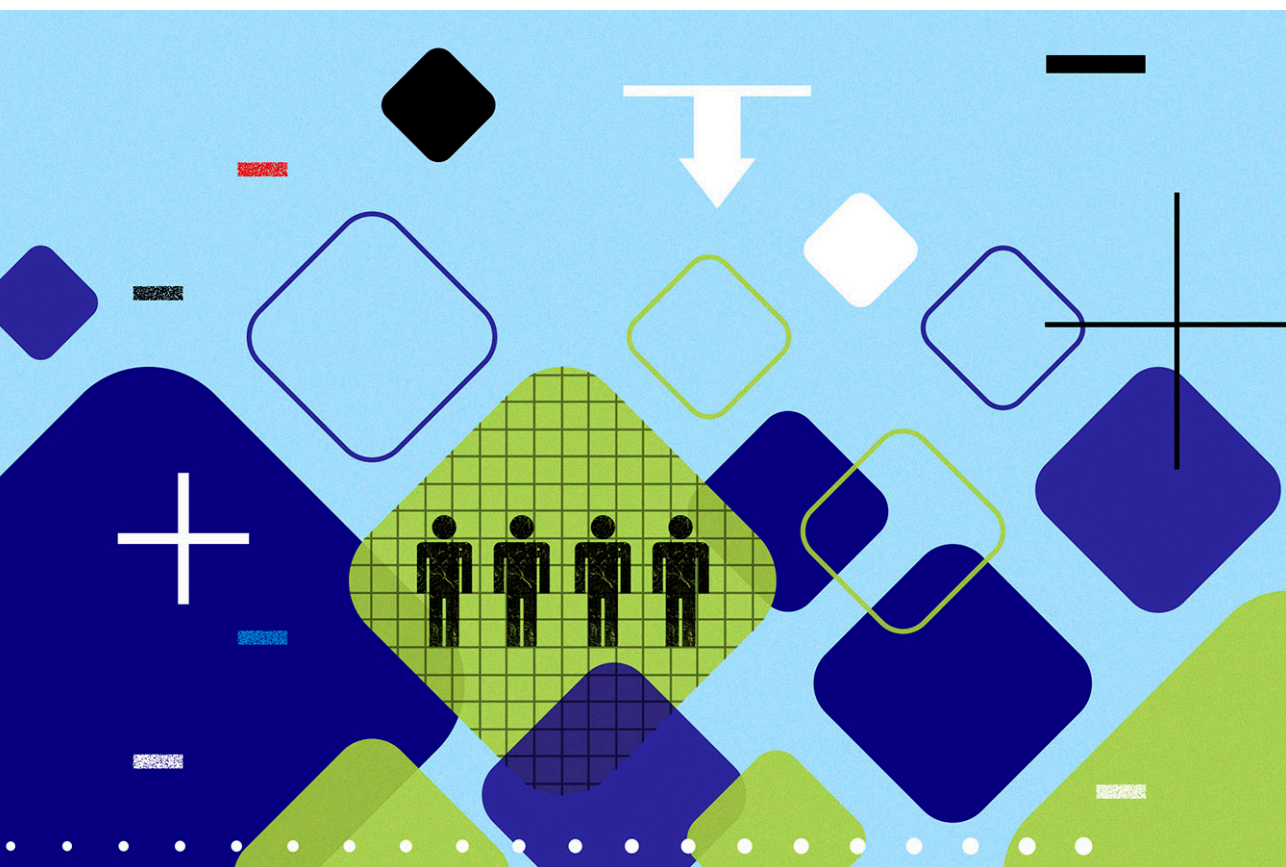
El régimen de maquila constituye, en realidad, un enclave industrial sin apenas conexión con el resto de la estructura económica. Su producción se basa en insumos industriales importados y se dedica de forma exclusiva a la exportación (casi en su totalidad a Estados Unidos). La mayoría amplia de las empresas son de capitales norteamericanos y ocupan mano de obra carente de los derechos laborales considerados básicos en los países de origen de la inversión. (DE LEÓN, 2017, p. 26)

Este proceso se distingue de la industrialización clásica en la que pone énfasis el desarrollismo, ya que carece de sus impactos positivos en términos sociales (como buenos salarios y condiciones de trabajo) y económicos (como encadenamientos con otras actividades e incorporación nacional de tecnología). Schorr et al (2017, p.16) destacan que se trata de una industrialización subordinada, dado que las empresas estadounidenses utilizan a México como plataforma ensambladora a partir de bajos costos salariales y una pronunciada precarización laboral, “en el marco de esquemas en los que se jerarquiza el comercio intra-firma, bajo el traslado de los eslabones productivos con bajo contenido tecnológico e intensivos en mano de obra”. Resaltan como debilidades de este sendero de desarrollo la alta dependencia de los ciclos de EE.UU., así como la alta competencia basada en bajos costos, presentes en muchos países asiáticos (2017, p.16).

En la misma línea, Lizardi (2012) y Minzer y Solís (2014) proveen evidencia empírica del grado de fragmentación de la maquila mexicana con respecto al resto de la economía; la industria tradicional sobrevive produciendo bienes de consumo de escasa complejidad para un „menguado mercado interno“, sin conexión con la industria dependiente orientada al extranjero (GUILLÉN, 2012, p. 70). Los circuitos donde se aloja la maquila reflejan un bajo nivel de articulación y una baja cohesión intersectorial:

...especialmente en estos (...) sectores, y en menor medida en los restantes sectores económicos del país, los encadenamientos foráneos superan con creces a los domésticos, y por lo tanto las mayores exportaciones no tienen una contrapartida en términos de crecimiento y generación de empleos en la economía mexicana. (...) [Esto] (...) impide que frente a un aumento sectorial de cualesquiera de los componentes de la demanda final (...), su aparato productivo sea capaz de responder gastando una cantidad significativa en insumos intermedios de origen doméstico. Esto es, la mayor parte del gasto se realiza vía importación de bienes y servicios intermedios foráneos. (...) se aprecia una cada vez mayor dependencia de los mercados foráneos con objeto de satisfacer la demanda de insumos intermedios utilizados en los procesos productivos. Lo anterior es especialmente preocupante en los sectores de “equipo eléctrico y maquinaria” y “equipo de transporte”, que por su alta participación en las exportaciones del país son los llamados a constituirse en los motores del crecimiento y de generación de empleo, pero que en la práctica contribuyen muy poco a dinamizar la economía nacional” (MINZER & SOLÍS, 2014, pp.10-14).

Se produce así una importante transferencia de valor hacia el exterior, haciendo que las consecuencias positivas que se esperan del aumento de la producción industrial y las exportaciones no se produzcan en el país: “el aumento en el valor bruto de la producción asociado al componente importado generará un mayor crecimiento y empleo, pero en la economía foránea que produjo y exportó el bien intermedio, no en México” (MINZER & SOLÍS, 2014, p.11).



Esta sería la causa del bajo crecimiento del país, su escasa generación de empleos de calidad y elevada informalidad laboral, así como una dependencia del extranjero cada vez mayor (MINZER & SOLÍS, 2014). A su vez, los autores apuntan que la desarticulación de la economía mexicana limita la efectividad de cualquier política pública ya que determina que “los estímulos que se destinan a un determinado sector no se dispersen al resto de la economía y (...) tengan un efecto muy limitado en la generación de valor agregado doméstico y en el crecimiento” (MINZER & SOLÍS, 2014, p.).

Aunque la maquila como tal existe desde los años sesenta, su acelerada expansión contemporánea ha sido permitida por la mundialización y asegurada políticamente por el TLCAN a partir de 1994 (v. MORENO ET AL, p.5). Ofrece a México y parte de América Central – merced a la ventaja estática de su cercanía con EE.UU. – una salida manufacturera en la fase neoliberal.

Brasil ha concentrado su inserción en la división internacional del trabajo en los productos primarios, principalmente alimentos con destaque de la soja (v. SCHORR ET AL, 2017). Desarticulada de este sector subsiste una industria relativamente protegida de la competencia internacional y en un estancamiento de largo plazo. Produce principalmente para el mercado doméstico, y puede analizarse con las categorías tradicionales de industrialización “trunca” y proteccionismo “frívolo” de Fajnzylber (1983)².

En el período 1980-2015, el país atravesó „un proceso de regresión industrial de los más intensos del mundo“ (MORCEIRO Y GUILHOTO, 2019, p.1), en que el circuito primario-exportador desplazó al manufacturero y lo suplantó como eje de la economía. El sendero seguido por el país es contrario al de México en este sentido: sus industrias tienen escasa participación en el mercado internacional y poca inserción en cadenas globales de valor. Esto produce un rezago de productividad e incorporación de tecnología, pero hace que conserve rasgos de una industria más robusta, con altos encadenamientos domésticos y mejores puestos de trabajo.

Nos encontramos entonces frente a dos variedades de capitalismo dependiente, con rasgos de enclave; sus sistemas industriales tienen características distintas pero en ambos casos son insuficientemente dinámicos para impulsar un proceso de desarrollo sostenido. Tratándose de países tan grandes, su perfil especializado produce tasas de crecimiento inferiores al resto de la región (tendencia contraria a la que prevalecía durante la fase histórica anterior de ISI). Poseen, no obstante, diferencias importantes que preceden a nuestro período de estudio, sobre las cuales van a operar los procesos que se describen a continuación.

2 Fajnzylber (1983) distinguía al proteccionismo „frívolo” del desarrollismo clásico - que producía un mercado cautivo y poco competitivo del que se aprovechaba el capital extranjero que instalaba plantas en la región - en contraste con uno „de aprendizaje”, que conduciría a un proceso de desarrollo más genuino.

Partiendo ya de una situación inicial en la que Brasil muestra mayor grado de regulación pública con respecto a México, se agrega a partir de 2003, con el cambio de gobierno, un intento de profundizar la conducción de la economía desde el Estado.

POLÍTICA IMPLEMENTADA POR CADA GOBIERNO

Identificamos dos tipos de política diferentes. Más allá de compartir el manejo macroeconómico relativamente ortodoxo, en Brasil existió una recuperación de capacidades estatales que lo diferencian del caso mexicano en varios aspectos. El gobierno implementó una importante política social, e iniciativas moderadas de transformación productiva y desarrollo industrial “en difícil combinación con el extractivismo de base” (DE LEÓN, 2017, p.24). Se buscaba estimular el mercado interno y trasladar (al menos parcialmente) el eje dinámico de la economía hacia allí.

En México hay una señalada ausencia de políticas activas de desarrollo; el gobierno se concentró en garantizar estabilidad económica y financiera (CARDERO, 2013; VILLAFÁÑE, 2013). Se esperaba que el dinamismo viniese de las exportaciones y la inversión extranjera, por lo que se apuntó a continuar liberalizando sectores que todavía se encontraban regulados o protegidos.

El cuadro 1 muestra el comportamiento del gasto público en ambos países. Brasil ya comenzaba el período con una mayor presencia estatal, pero la diferencia se acentúa: en 2003, su gasto público era de 35,1% del PBI frente a 21,7% en el caso mexicano; para 2015 era de 43,7% y 27% respectivamente. Más expresivamente, el gasto público *per cápita* aumentó a más del doble de ritmo en Brasil (U\$1.249 frente a U\$512).

Cuadro 1: Presencia del sector público en la economía

	Año	2003	2015	Variación
Gasto público total (% del PBI)	Brasil (1)	35,1%	43,7%	+ 8,6%
	México (2)	21,7%	27,0%	+ 5,3%
Gasto público per cápita (dólares constantes de 2010)	Brasil (1)	3.395	4.644	+ 1.249
	México (2)	1.876	2.388	+ 512

(1): Gobierno general
(2): Sector público no financiero

Fuente: CEPAL

Las diferencias no atañen solo a la cantidad del gasto sino a su perfil, como refleja la inversión pública social de cada país (véase Cuadro 2). En México, los fondos destinados por el Estado a políticas sociales aumentó a mayor ritmo que en Brasil (cuadro puntos porcentuales del PBI contra tres en México). Al observar la información desagregada, destaca el volumen de fondos destinados a Protección Social: en Brasil, ascendieron desde una cifra inicial que ya era mucho más elevada (10,6% del

Cuadro 2: Presencia del sector público en la economía

	Año	2003	2015	Variación
Gasto público total (% del PBI)	Brasil (1)	35,1%	43,7%	+ 8,6%
	México (2)	21,7%	27,0%	+ 5,3%
Gasto público per cápita (dólares constantes de 2010)	Brasil (1)	3.395	4.644	+ 1.249
	México (2)	1.876	2.388	+ 512

(1): Gobierno general

(2): Sector público no financiero

Fuente: CEPAL

PBI) a 13,2% (y representan el grueso del crecimiento del gasto social). En México, hay un magro aumento desde 2,1% a 3,8% del PBI.

Cuadro 2: Inversión pública social

		2003	2015	Variación
		(% PBI / U\$D constantes de 2010 per cápita)		
Brasil (1)	Gasto social total	21,3% / U\$2065	25,6% / U\$2728	+4,3% / +U\$663
	Protección social	10,6% / U\$1031	13,2% / U\$1405	+2,6% / +U\$374
México (2)	Gasto social total	9,1% / U\$786	12,4% / U\$1097	+3,3% / +U\$311
	Protección social	2,1% / U\$183	3,8% / U\$338	+1,7% / +U\$155

(1): Gobierno general
(2): Sector público no financiero
Fuente: CEPAL.

El gobierno brasileño otorgó a los programas sociales de transferencia de renta importancia central³. Se trató de políticas focalizadas condicionadas, y no de orientación universal como en un esquema socialdemócrata clásico, rasgo que comparten con los programas de México⁴. Sin embargo, su magnitud y alcance son notablemente mayores en Brasil, que para 2015 había llegado a abarcar a una cuarta parte de la población a través del *Bolsa Família*.

Además de la política social, otras herramientas importantes de estímulo fueron el aumento acelerado del salario mínimo (que creció al doble en Brasil y se mantuvo estancado en México), y el crédito de bancos públicos para consumo e inversión⁵ (v. DE PAULA ET AL, 2013).

Esto contrasta con la situación mexicana, donde el sistema bancario (liberalizado a fines de los noventa con la eliminación de barreras de inversión entre miembros del TLCAN) se ha visto rápidamente extranjerizado, y raciona “severamente” el crédito doméstico para actividades productivas e inversión (MORENO ET AL, 2005, p.29).

Al aumentar el consumo doméstico dando impulso a sectores básicos como alimentos y vestimenta, y a otros con mayores encadenamientos y tecnología, como electrodomésticos y automóviles, se esperaba arrastrar en el mediano plazo la inversión productiva para ampliar la capacidad de oferta, impulsando ulteriormente sectores nacionales de bienes de capital e insumos, con alto valor añadido

3 Notablemente el programa *Bolsa Família*, que otorgaba dinero a hogares de bajos ingresos, y programas de otro tipo como *Fome zero* y *Minha casa, minha vida*.

4 Aquí cabe señalar programas como *Oportunidades*, *Apoyo Alimentario*, *Ésta es tu casa* o *Cruzada contra el hambre*.

5 Por ejemplo, durante 2009 (año que debe analizarse a la luz de la existencia de una crisis internacional) los bancos públicos brasileños superaron a las instituciones privadas, según datos del Banco Central de Brasil.

y complejidad. En conjunto con algunas políticas de corte proteccionista⁶, y programas de estímulo a ciertas actividades⁷, se identifica una estrategia diferenciada respecto a las décadas anteriores, aplicada en forma fragmentaria en función de la dinámica política descrita antes.

En un eventual contexto de integración regional creciente, esto permitiría (al menos teóricamente) avanzar a una etapa de exportaciones de mayor valor agregado, generando nuevas ventajas dinámicas para el país. De León (2017, p. 20) caracteriza esta estrategia como de „desarrollismo industrial“.

En la dirección contraria, México reduce el tamaño de su Estado, como ilustra la cantidad de trabajadores en el sector público: según datos de CEPAL, en 2003 los asalariados públicos eran 11,2% de los ocupados en Brasil y 11,5% en México; desde esos niveles similares, para 2015 en Brasil habían aumentado a 12,3%, mientras que en México se habían reducido a 9,5%.

El consenso neoliberal que comparten PRI y PAN quedó plasmado en el *Pacto por México* establecido en 2006 entre las dos fuerzas políticas, en el marco del cual se realizaron las reformas más importantes del período (laboral, energética, financiera, de telecomunicaciones), cuyo espíritu común era “eliminar las imperfecciones de mercado” para desatar sus fuerzas y acelerar el crecimiento (ROMERO, 2016, p.15). La política industrial, cuando la hubo, debía limitarse a consolidar las ventajas comparativas actuales del país en el contexto de una economía abierta (ROMERO, 2016, p.15), redoblando la apuesta por la maquila. Esto último se refleja en el Decreto IMMEX de 2006, que integró y amplió los distintos programas que la componen⁸.

Siendo México un exportador petrolero, la liberalización de su sector energético acarrea consecuencias de largo plazo para las perspectivas de desarrollo del país. La apertura a la competencia privada se completó en 2014 (tras un conflictivo y dilatado proceso que constituye un corolario tardío de la transición del país al modelo neoliberal), y requirió una reforma constitucional para terminar con los monopolios estatales de Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), que databan de 1938. La reforma admite la iniciativa privada en los sectores del petróleo, el gas y la electricidad, pero deja importantes aspec-

6 Como referencia se puede comparar el margen de preferencia otorgado a los proveedores nacionales frente a los extranjeros en licitaciones públicas: en México, el mismo ascendió a 15% en 2012 (desde el 10% que indicaba la Ley de Adquisiciones de 2000), mientras que en Brasil asciende a 25% y se amplía a un grupo importante de actividades que la ley anterior (de 1993) no incluía. Es de destacar que México extiende este beneficio a los países del TLCAN, a los que trata como proveedores nacionales (lo cual prácticamente invalida el propósito de la herramienta), mientras que el marco legal permite a Brasil - apenas en forma facultativa - extender el trato preferencial a los países del Mercosur.

7 Destacan entre ellos el PAC (*Programa de Aceleração do Crescimento*) de 2007, y el ya mencionado PBM (*Plano Brasil Maior*) de 2011, principales programas de política industrial aplicados en estos años.

8 *Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación*, que abarca los programas Maquila y Programas de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX), cuyas empresas realizan en conjunto el 85% de las exportaciones manufactureras de México (datos de la Secretaría de Economía de México).

tos a ser regulados por la legislación, que es esperable permanezcan en el debate público de los próximos años⁹.

En este plano, la situación de Brasil también contrasta con la de México, pues la Petrobras mantuvo su condición de empresa estatal, con propiedad mayoritaria del gobierno federal y participación de accionistas privados. Tuvo durante estos años un papel especialmente importante en la exploración de nuevos yacimientos petroleros oceánicos (el *pre-sal*), y en la consecución temporal de autosuficiencia petrolera para Brasil – que terminó pronto debido a que el aumento del consumo de energía hizo necesarias nuevas importaciones.

RESULTADOS ARROJADOS POR CADA ESTRATEGIA

En términos generales, la estrategia de Brasil tuvo mejores resultados; si no en cuanto al dinamismo económico que sus políticas lograron impulsar, sí en cuanto a sus efectos sociales, notablemente superiores a los de México conservando aceptables niveles de inflación. Sin embargo, los datos no muestran que haya habido transformaciones de suficiente profundidad en las dimensiones más estructurales del capitalismo brasileño como para identificar un proceso de desarrollo diferenciado respecto al caso de control o a su propia trayectoria en años anteriores.

Bienestar

La política implementada en Brasil llevó a una mejora importante en las condiciones de vida de la población, cuyos indicadores sociales evolucionaron sustancialmente mejor que los de México a lo largo de todo el periodo, incluyendo los últimos años de crisis. Esto supuso un cambio respecto a la década anterior; la situación de México, por el contrario, continuó estancada o deteriorándose.

Una medida convencional como el IDH (cuadro 3) indica una caída en ambos países en los años noventa (muy pronunciada en el caso de México), y mejoras en 2003-2015. Brasil aumentó su puntuación a mayor ritmo, desde una importante desventaja inicial hasta una posición similar a la de aquel.

Cuadro 3: evolución de los salarios

Salario mínimo real			Salario medio real		
Año	Brasil	México	Año	Brasil	México
2003	117,4	101,2	2003	91,43815	96
2015	203,3	104,5	2015	108,9	103,2

Índice medio anual (base 2000)

Índice medio anual (base 2010)

Fuente: CEPAL

⁹ Ver, por ejemplo, la actitud crítica mostrada hacia esta reforma de parte del nuevo gobierno mexicano instituido en 2018.

Los esfuerzos de reducción de la pobreza realizados en Brasil entre 2003 y 2015 fueron efectivos. Al comienzo del período, el 14% de los brasileños se encontraba en situación de indigencia y 38,7% en situación de pobreza, frente a proporciones similares en México (11,7% y 37% respectivamente). Al término, la pobreza extrema había descendido en Brasil a la tercera parte (4,6%) y la pobreza a menos de la mitad (16,5%). En México se ve, en cambio, aumentar las cifras: la indigencia terminó en 16,3%, y la pobreza en 41,2%.

La mortalidad infantil, que promediaba a inicios del período 34,1 en Brasil y 24,8 en México, descendió casi diez puntos en el primero (a 24,3) y permaneció con pocos cambios en el segundo (23,2). La comparación también favorece a Brasil en otras dimensiones relevantes del desarrollo social como distribución de la riqueza y calidad del trabajo, notablemente la evolución de los salarios (cuadros 6 y 7).

Sobre las medidas de desigualdad que hemos seleccionado cabe destacar que los niveles de igualdad en la distribución de la riqueza nos interesan por constituir un objetivo social valioso en sí mismo (particularmente en dos países de escasa distribución incluso dentro de una región muy desigual como América Latina), pero además por sus efectos generales sobre el desarrollo. Recogemos en este punto los planteos de Fajnzylber (1983) al respecto de la relación entre distribución de la riqueza, patrón de consumo y niveles de inversión: la distribución imprime a la sociedad un determinado patrón de consumo, que en el caso de ser más austero (en el sentido de volcarse menos a bienes suntuarios) liberaría mayores recursos para la inversión productiva. A su vez, el crecimiento de los salarios determina las posibilidades de apoyar una estrategia de crecimiento económico en el consumo interno, reeditando el “pacto salarial” del fordismo. Por otra parte, un sector informal, de baja productividad y salarios, que comprende a buena parte de la fuerza de trabajo, sería característico de las economías subdesarrolladas (v. PINTO, 1970).

Siempre según datos de CEPAL, la desigualdad se mantuvo prácticamente inalterada en México: el índice de Palma permaneció en alrededor de 14 puntos, a contracorriente de Brasil donde descendió casi cuatro puntos (de 20,2 a 16,5). Por su parte, el salario medio de México tuvo un ligero aumento de siete puntos frente al de Brasil que creció más del doble (17 puntos), como se observa en el cuadro 3. El salario mínimo permaneció estancado en México (apenas tres puntos de aumento), mientras que en Brasil se disparó hasta acercarse al doble de su valor inicial (85,9 puntos).

Cuadro 4: Principales exportaciones de México

10 productos principales (% exportaciones)	48,2	2003
Petróleos crudos	10,2	
Vehículos automotores	7,6	
Máquinas de estadística	6,1	
Otras partes para vehículos automotores	4,2	
Camiones y camionetas	4	
Televisores	3,9	
Hilos y cables	3,7	
Mecanismos para circuitos eléctricos	3,1	
Generadores eléctricos	2,7	
Otro equipo para telecomunicaciones	2,7	
10 productos principales (% exportaciones)	45,5	2015
Vehículos automotores	8,7	
Otras partes para vehículos automotores	6,7	
Camiones y camionetas	5,8	
Máquinas de estadística	4,9	
Petróleos crudos	4,9	
Televisores	4,4	
Hilos y cables	2,9	
Motores de combustión interna	2,5	
Mecanismos para circuitos eléctricos	2,4	
Accesorios de camión-remolque	2,3	

Fuente: CEPAL.

La informalidad laboral muestra tendencia decreciente en Brasil y se mantiene estable en un nivel muy elevado en México. La OIT registra que más de la mitad de los empleos no agrícolas eran informales en México en 2005 (53,2%), y esto no había cambiado para 2015 (53%), mientras que Brasil vio un importante descenso (de 42,2% en 2009 a 36,9% en 2013, si bien los datos no están disponibles para todo el período). La proporción de ocupados que aportan a la previsión social recogida por CEPAL corrobora ese comportamiento: en Brasil tuvo un aumento importante de 18,4% entre 2002 y 2016 (de 46,8% de los ocupados a 65,2%), mientras que en México sólo sumó 2,5% (de 27,6% a 30,1%).

Finalmente, las disparidades geográficas al interior de los dos países evolucionaron en forma opuesta. El siguiente cuadro indica la evolución de la brecha entre el PBI *per cápita* de la región más rica y el de la región más pobre en cada uno. Los datos indican que las diferencias siguieron un comportamiento invertido, reduciéndose en Brasil (desde una relación de 28,6 en 2003 a 23,8 en 2012), al tiempo que aumentaron en México (de 4,4 a 5,1).

Vale señalar que todas estas transformaciones fueron realizadas en Brasil manteniendo una inflación relativamente moderada, lo que distingue a la experiencia brasileña de otros ensayos progresistas de la región, que produjeron tasas de inflación marcadamente superiores a las de sus vecinos con gobiernos neoliberales. La preocupación central del gobierno mexicano con la estabilidad macroeconómica garantizó niveles de precios sólo un poco menores a los de Brasil: la variación interanual del índice de precios al consumidor recogido por CEPAL promedió 3,8 puntos en México y 5,2 en Brasil entre 2003 y 2015¹⁰. La inflación de este último tiende a dispararse hacia el final del período (a partir de 2012), a medida que se deterioran las condiciones externas y se agrava la crisis en el país, mientras que permanece contenida en México.

Inserción externa

Los resultados en el plano doméstico no fueron acompañados por transformaciones en el modo de participar en la división internacional del trabajo. Conservando cada uno su perfil exportador diferenciado, tanto Brasil como México reforzaron en estos años su inserción dependiente, acercándose al tipo ideal de economías de enclave.

En México, con un modelo completamente extravertido ya consolidado, las variaciones en este plano son de menor magnitud que en Brasil: las manufacturas ya componían la gran mayoría de sus exportaciones en 2003 (81,5%), y en 2015 alcanzaron a ser 82,9% (datos de CEPAL). La concentración de sus exportaciones también se mantuvo, ocupando un poco menos de la mitad en los diez productos principales (de 48,2% a 45,5% en esos años). No obstante, es de notar el desplazamiento del petróleo por parte de manufacturas ligadas al complejo automotriz, como se muestra en el cuadro 5: el petróleo – último producto extractivo tradicional que conservaba cierta presencia – redujo su participación en las exportaciones a la mitad durante el período (de 10,2% a 4,9%). La industria automotriz aumentó su participación en las exportaciones notablemente, de 15,8% en 2003 a 26% en 2015 (categorías agregadas de vehículos, camiones, partes, motores y accesorios).

Al mismo tiempo, el grado de apertura de la economía mexicana, que ya comenzaba el período por encima de Brasil, continuó incrementándose en forma considerable: de 50 a 71 puntos entre 2003 y 2015. Es decir que la maquila de exportación crece, ganando espacio en la canasta exportadora aún mientras aumenta el peso del comercio exterior en el total de la economía del país.

En sentido contrario, la pauta de exportaciones de Brasil evidencia una transformación importante y sostenida a través de los altibajos del período: en 2003, más de la mitad eran manufacturas (51,8%), mientras que en 2015 las mismas sólo llegaban a 38,1% (cuadro 6). Las últimas manufacturas que tenían presencia en la

¹⁰ En comparación, el mismo índice promedió un poco más en Uruguay (7,4) y casi el doble en Argentina (11,7), ambos con gobiernos integrantes de la "ola rosa" progresista durante los mismos años.

canasta exportadora del país al inicio del período – automóviles, aeronaves, motores y partes – se habían visto desplazadas para 2015 por primarios como el azúcar, el maíz o la carne (cuadro 6). Además de tratarse de bienes con menor valor agregado, las exportaciones aumentaron su concentración en estos productos - de 32,7% a 45,3%, según muestran los cuadros 15 y 17.

Cuadro 5: Principales exportaciones de Brasil

10 productos principales (% exportaciones)	32,7	2003
Soja	5,9	
Hierro	4,7	
Vehículos automotores	3,6	
Harinas y otros productos de semillas oleaginosas	3,6	
Petróleos crudos	2,9	
Aeronaves	2,7	
Aves de corral	2,6	
Pulpa de madera blanqueada	2,3	
Motores de combustión interna	2,3	
Otras partes para vehículos automotores	2,1	
10 productos principales (% exportaciones)	45,3	2015
Soja	11,1	
Hierro	7,5	
Petróleos crudos	6,2	
Aves de corral	3,4	
Azúcar sin refinar	3,1	
Harinas y otros productos de semillas oleaginosas	3,1	
Café	2,9	
Pulpa de madera blanqueada	2,8	
Maíz	2,7	
Carne vacuna	2,5	

Fuente: CEPAL.

Esa incapacidad de detener la reprimarización del país, que también debe considerarse a la luz del alza de los *commodities* y *enmarcarse en la tendencia general de la región en la misma dirección*¹¹, es una de las principales críticas que pueden hacerse al ensayo post-neoliberal de Brasil. El país continuó avanzando hacia una inserción externa totalmente basada en ventajas comparativas geográficas, proceso en cierto modo divorciado de las acciones de carácter desarrollista que identificamos en el plano doméstico.

11 "…en estos años se perdió una buena oportunidad de diversificación. Lejos de aprovechar los ingresos por exportaciones como palanca de un cambio en la oferta, la región profundizó su perfil exportador de bienes de baja productividad y escaso contenido tecnológico. Este tipo de especialización ha aumentado su histórica vulnerabilidad ante las caídas de la demanda de los países industrializados" (De León, 2017: 5).

Las diferencias más importantes que identificábamos en el modo de inserción externa de ambos países al inicio del período permanecieron, con destaque para la escasa apertura de la economía brasileña en relación a la mexicana, que se mantuvo en torno a 27 puntos. Dentro de la región se trata de dos casos antagónicos, siendo Brasil uno de los países más cerrados (sólo superado por Argentina en 2015), y México uno de los más abiertos, sólo superado por Panamá y Honduras en el mismo año.

Dicho esto, la inserción mexicana se revela más problemática que la de Brasil por su aguda dependencia respecto a Estados Unidos, que continuó incrementándose. Brasil ya era, en 2003, el país con menor concentración de socios comerciales en América Latina (su índice de concentración, elaborado por COMTRADE, era de 0,04 en ese año), y se mantuvo en ese nivel terminando el período con 0,03 en 2015. En cambio, México comenzaba siendo uno de los exportadores de la región más concentrados en cuanto a países de destino (con 0,38 en 2003), y pasó a ser el más concentrado de en 2015, con una ligera caída a 0,33 que lo ubica entre los países más concentrados del mundo (información de la base de datos de comercio internacional de Naciones Unidas).

Cuadro 6: Valor agregado doméstico en las exportaciones (%)

México	1990	72,1
	2000	66,9
	2011	60,2
Brasil	1990	91,3
	2000	84,1
	2011	84,3

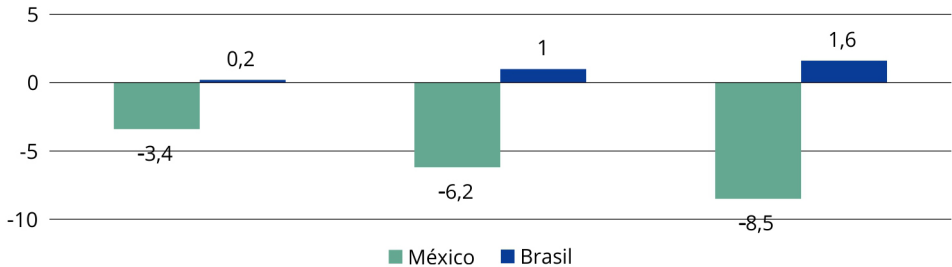
Fuente: Minzer y Solís (2014). Elaborados por la Sede Subregional de la CEPAL en México, a partir de UNCTAD-EORA.

Otro aspecto del problema consiste en la excesiva extranjerización de su aparato productivo: como se aprecia en los cuadros 6 y 7, México crece cada vez más con base en capital y trabajo importados, fenómeno que se profundizó expresivamente durante los años que nos interesan. Entre 2000 y 2011, el valor agregado doméstico en las exportaciones mexicanas se redujo de 66,9% a 60,2% (mermando a un ritmo incluso más acelerado que en los años noventa), cifra notablemente inferior a la de Brasil y los demás países de la región. En Brasil la importante expansión de las exportaciones en esos años (que refleja el alza de los *commodities*) se compuso principalmente de valor agregado doméstico, el cual se mantuvo en torno a 84%, revirtiendo la tendencia a la baja de la década anterior.

Ello se ve también reflejado en el saldo de la balanza comercial de insumos (cuadro 7): el mismo muestra una evolución positiva en Brasil – aumentando su superávit de 1 a 1,6% del PIB entre 2000 y 2011 – y muy deficitaria en México (que profundiza su déficit desde -6,2% a -8,5%). Esta situación, que como vemos

a continuación tiene su origen en el sector industrial (y particularmente en la maquila), contribuye a agravar la restricción externa del país.

Cuadro 7: Saldo de balanza de bienes y servicios intermedios



Es decir que, a pesar del impresionante aumento en volumen y valor de las exportaciones mexicanas, una buena parte de todo este esfuerzo productivo ha sido desaprovechado por el propio país, y sus frutos transferidos al exterior. Minzer y Solís (2014, p. 14) agregan que Estados Unidos es el principal contribuyente de valor foráneo incorporado en las exportaciones mexicanas, el cual ascendía a 78.614 millones de dólares, equivalentes a más de un quinto (22,3%) del total. Por el contrario, en Brasil la generación de valor agregado foráneo se encuentra bastante más diversificada en varias regiones de origen (Europa, Norteamérica, América del Sur y Asia), lo que implica que no depende de una única región, y por lo tanto muestra “un menor riesgo en sus cadenas globales de valor comparado con México” (MINZER & SOLÍS , 2014, p. 14).

Desarrollo industrial

El desempeño comparado de los dos sistemas industriales tampoco evidencia alteraciones de importancia en la trayectoria de estos países. Por un lado, la desindustrialización de Brasil mantuvo su ritmo, y su productividad industrial continuó estancada con relación a la de México, lo cual se asocia a su mayor aislamiento de la competencia internacional. A pesar de este declinio, los impactos de la industria brasileña sobre la sociedad continúan siendo más positivos en términos de desarrollo – notablemente en lo tocante al trabajo y los encadenamientos con otras actividades domésticas. En México, la apertura comercial redundó en una productividad industrial mayor, pero basada en bajos salarios y tendiente a empeorar su inserción subordinada en cadenas de valor transnacionales, con alta penetración del aparato productivo por importaciones de insumos. Esto acarrea un menor empleo de trabajo industrial, desarticulación del aparato productivo doméstico y transferencia de valor hacia el exterior.

El tamaño relativo del sector industrial disminuyó en Brasil, pasando de ocupar 14,5% a 10,5% del producto interno entre 2003 y 2015. Aunque esto no implica la reducción en términos absolutos de la actividad industrial brasileña – que llegó

a alcanzar un dinamismo importante durante las partes expansivas del período – sí refleja que el gran crecimiento económico del país en estos años se concentró en otras actividades (notablemente el heterogéneo sector de servicios, y aquellas ligadas al circuito primario-exportador).

En cambio, la industria de México tuvo un pequeño aumento relativo de 16,6% a 17,1%, profundizando aún más la centralidad de la maquila en su modelo de desarrollo (cuadro 8). Esta expansión destaca contra la tendencia mundial del sector a retroceder frente a los servicios.

Cuadro 8: tamaño del sector industrial

	2004	2014
Brasil		
Industria en el producto total*	14,5%	10,5%
Ocupados en la industria (%)**	14,8%	13,1%
México		
Industria en el producto total*	16,6%	17,1%
Ocupados en la industria (%)**	18,5%	15,7%

Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL.

* participación en PIB anual a precios corrientes.

** datos de 2004 y 2014 respectivamente, en función de su disponibilidad.

Por otra parte, como también se aprecia en el cuadro, la contribución del sector a la demanda de trabajo agregada de cada país evolucionó en sentido contrario. En ambos casos, los ocupados en industrias redujeron su participación en el total (parte de la tendencia mundial que señalamos). No obstante, en México el trabajo disminuye a ritmo más acelerado, a pesar de que el sector se encuentre en crecimiento: los ocupados industriales disminuyeron -2,8% en el país, frente a -1,7% en Brasil. La industria de México crece, pero incorporando menos trabajo que capital, en contraste con la de Brasil.

Esta diferencia no es sólo cuantitativa, sino en la calidad de los puestos de trabajo generados por la industria de cada país, como se aprecia al comparar los ingresos de sus trabajadores con respecto a los de otros sectores y entre ambos países (cuadro 9). En ambos casos, los trabajadores de la industria perciben ingresos mayores al promedio (lo cual valida el énfasis clásico que se pone en el desarrollo del sector), y en un contexto de crecimiento económico como este, sus ingresos aumentaron a mayor ritmo que en las otras actividades. Sin embargo, la información disponible indica que en Brasil esa diferencia fue mayor: en promedio, entre 2008 y 2015 las ganancias del total de asalariados crecieron 1,3 veces, mientras que en la industria lo hicieron 1,5 veces. En México hubo aumentos más moderados, de 1,1 y 1,2 veces respectivamente en los mismos años.

Cuadro 9: Ganancias y salarios

Ganancias mensuales promedio de asalariados (moneda local):			Ganancias mensuales promedio de asalariados en la manufactura (moneda local):		
	Brasil	México		Brasil	México
2008	1395	4864	2008	1303	4725
2015	1835	5546	2015	1933	5584
2015/2008:	1,3	1,1	2015/2008:	1,5	1,2

Salarios en la manufactura respecto a otros sectores:					
		2005	2012	2015	Variación 2012 - 2015
Brasil	S. manufacturero	-	930	1040	+ U\$110
	S. Total	-	907	987	+ U\$80
México	S. manufacturero	578	649	654	+ U\$5
	S. Total	597	657	649	- U\$8

Fuente: Elaboración propia con datos de OIT.
Valores en dólares constantes de 2011 ajustados por PPP.
Años escogidos según disponibilidad.

Los salarios manufactureros (de los cuales la OIT sólo dispone de información comparable para 2012-2015) muestran una evolución mucho más marcada en el mismo sentido: en México, el salario promedio del sector manufacturero sólo vio un ligero aumento de U\$5, mientras que en el total de los sectores el salario promedio incluso se redujo en términos reales (a U\$8 menos). Hay una diferencia notoria con Brasil, donde el total de los salarios aumentó en términos reales, y los de la manufactura lo hicieron en medida mucho mayor (U\$ 80 frente a U\$110 respectivamente).

En un contexto en el que, como vimos, el conjunto de los indicadores sociales de Brasil evoluciona más favorablemente que en México, estas diferencias resultan más significativas por ubicarse en el final del período, con la economía mexicana en crecimiento y la de Brasil en recesión. Cabe suponer que hayan sido mayores durante la etapa expansiva.

De Souza y Garcia (2015) comparan los impactos de la apertura comercial implementada por ambos países en las últimas décadas sobre su productividad industrial, midiéndola tanto en términos de productividad total de factores (PTF) como en requerimientos de insumos. Los datos que recogen indican que entre 1995 y 2009 la productividad de la industria mexicana ha superado a la de Brasil en la amplia mayoría de sus sectores, comenzando desde una situación de desventaja; otro aspecto de la desindustrialización brasileña que no se detuvo tras 2003.

La industria ha seguido trayectorias distintas en los dos países. En México, el aumento de los requerimientos de bienes y servicios importados se compensó con la disminución de los requerimientos de bienes y servicios nacionales y



con el incremento de la PTF en la producción. En el caso brasileño, el mayor aislamiento de los mercados de bienes manufacturados para el comercio exterior parece haber contribuido al débil desempeño de la productividad (De Souza & García, 2015, p. 197).

El cuadro 11 indica la cantidad de insumos (bienes y servicios intermedios) necesarios para la producción de una unidad monetaria de manufacturas en cada país, discriminando entre insumos domésticos e importados. Cuantos más factores requiere producir una unidad, menos productiva se considera una industria determinada. Las últimas columnas del cuadro muestran la relación entre los dos países: un sector en el que no hay diferencias significativas de productividad, como el de la madera, tiene una relación de 1 en la columna “Total”. Un valor más elevado (como el de la refinación de petróleo, con 1,3) indica que en Brasil es más costoso producir bienes de ese sector; y valores inferiores a 1 (como en el de material eléctrico, con 0,8) expresan que México – divisor en el cociente – requiere más cantidad de insumos.

Los cocientes de la tercera columna permiten también contrastar las cantidades de bienes y servicios internos y externos que requiere la producción en cada sector. Valores más altos en la columna “Interna”, como en el caso de los equipos de transporte (1,5) indican que en Brasil esta industria requiere más unidades de producción nacional que la mexicana, y que la cadena productiva de México requiere a su vez más importaciones (0,5 en la columna “Externa”).

Se aprecia que los únicos segmentos industriales con mayor productividad en Brasil son las textiles (con muy poca diferencia), el material eléctrico y óptico, y el grupo residual “otros productos”. De Souza y García (2015, p.204) apuntan, de todos modos, que estos sectores ya eran más productivos en Brasil en 1995, y que su ventaja con respecto a México se redujo desde entonces; por el contrario, los

sectores que ya eran más productivos en la industria mexicana habían ampliado su ventaja para 2009.

Destaca la industria petrolera como el sector más productivo de México en relación a Brasil (con un cociente de 1,3 en el total de insumos requeridos), a la vista de lo que se planteó antes sobre el sector energético de los dos países. El petrolero es el único sector industrial mexicano que emplea menos insumos externos que su contraparte brasileño; también es de los pocos, seguido de cerca por otras industrias extractivas como la de madera y la de minerales, en que la cantidad de insumos externos empleados por México permanece en niveles „normales“ (0,2), sin un alto nivel de extranjerización.

Por su parte, el sector de material eléctrico destaca como el único en que Brasil consigue mantener una competitividad importante en relación a México (2,5 contra 3 respectivamente); significativamente, se trata del sector donde la industria del país requiere más cantidad de insumos externos (0,5).

A pesar de las ventajas de productividad en la industria mexicana, lo que más destaca en el cuadro es la gran cantidad de insumos externos utilizada por el país, mucho más elevada que en Brasil en prácticamente todos los sectores. La situación es particularmente aguda en circuitos como el de Transporte o el de Maquinaria, donde la proporción llega a ser de más del doble (0,9 frente a 0,4 y 0,8 frente a 0,3 respectivamente), y en el de Material eléctrico (más del triple, con 0,5 contra 1,6). Se trata de los sectores donde se nuclea la maquila; el déficit en la balanza comercial intermedia que mostrábamos anteriormente se concentra en ellos. Minzer y Solís apuntan que “constituyen dos casos particularmente extremos del fenómeno (...) aun cuando es necesario señalar que en el caso de la economía mexicana [el mismo] tiene un carácter generalizado“ (2014, p.10).

El contraste entre los dos tipos de industrialización - y el grado de penetración y subordinación al capital extranjero en el caso mexicano - es aun más claro si comparamos los encadenamientos domésticos y foráneos de estos sectores entre ambos países (v. cuadro 24). En 2011, los encadenamientos domésticos hacia atrás de Equipo eléctrico y Maquinaria de México ascendían a 0,22 en total, muy por debajo de Brasil, donde llegaban a 1,15. En contrapartida, los encadenamientos foráneos hacia atrás del sector se calculan en 1,44, muy por encima de los registrados en Brasil (0,57). De modo similar, el sector Equipo de transporte registra encadenamientos domésticos de sólo 0,26 en México, contra 1,36 en el caso brasileño¹². Juntos, ambos sectores representaban más de la mitad de las exportaciones mexicanas de ese año, pero no alcanzaban a producir ni una cuarta parte del valor agregado doméstico del país:

En el caso del sector Equipo eléctrico y Maquinaria, éste representó un 31,3% del total de exportaciones brutas del país en 2011, pero sólo aportó un 10,9%

¹² V. Minzer y Solís (2014) para una explicación detallada de estas medidas y otras que reflejan la misma tendencia general.

del valor agregado doméstico. Por su parte, el sector Equipo de transporte constituyó un 24,1% del total de exportaciones brutas en 2011, pero contribuyó sólo con un 12,5% del valor agregado doméstico. Esta situación contrasta con lo que se aprecia en (...) Brasil [que registra] un comportamiento sectorial mucho más articulado y con una mayor capacidad de generación de valor añadido doméstico. (MINZER Y SOLÍS, 2014, p.9)

Los autores resaltan también que las tendencias apuntan al agravamiento de esta situación: los encadenamientos domésticos de prácticamente toda la economía mexicana han venido reuciéndose en las dos últimas décadas, mientras que los encadenamientos foráneos “muestran una clara tendencia al alza y en el 2011 superaron incluso a los domésticos”, implicando „una pérdida del entramado productivo doméstico que tiene como contraparte una mayor dependencia del exterior” (MINZER & SOLÍS, 2014, p.11).

En síntesis, las “opciones” disponibles para los dos países de la región con mejores condiciones de desarrollo industrial no han cambiado en el nuevo siglo. O bien sus industrias mantienen un ritmo de productividad competitivo internacionalmente a costa de extranjerizar la estructura productiva y no ofrecer buenos puestos de trabajo, o bien protegen a la industria nacional frente a la apertura comercial, estancándose en productividad y acceso a los mercados de manufacturas¹³.

La industria de Brasil continuó siendo menos dinámica que el resto de su economía – y particularmente que el sector agroexportador transable, de cuyas divisas depende – y se mantuvo disociada de la demanda externa y la dinámica exportadora. En abierto contraste con México, se produce fundamentalmente para consumo doméstico.

Las críticas que pueden hacerse a este patrón de industrialización más “clásico” no son muy distintas a las que se formulaban contra la ISI. Este diagnóstico llevó en su día – a medida que el modelo se agotaba – a los proponentes del desarrollismo (y notablemente a la CEPAL) a replantearse varios de sus postulados, colocando el énfasis en la importancia del comercio exterior, y ponderando las estrategias de *export-led growth* de los países asiáticos. Las discusiones entabladas en aquella época continúan abiertas hasta hoy, en un contexto más mundializado.

Sin embargo, contrariamente a lo que se espera desde la ortodoxia neoliberal, los aumentos de productividad conseguidos por la vía mexicana no se tradujeron en aumentos salariales (ya sea al interior del sector o en el resto de la economía). Por el contrario, sus efectos negativos se profundizaron. La industria mexicana se expande y se mantiene competitiva al precio de abandonar precisamente lo que la

13 De Souza y Garcia (2015:212) comparan la participación de las importaciones en el sector industrial de cada país en 2009: sólo el 11,6% de las manufacturas brasileñas era importado en ese año. En México, donde la firma del TLCAN establecía un plazo de 15 años para eliminar totalmente las barreras arancelarias entre sus miembros (lo que se terminó de hacer en 2007), los resultados no fueron tan importantes en la demanda final de manufacturas (29,6% eran importadas en 2009), sino en la demanda intermedia del sector (donde las importaciones ascendían a un elevado 81,9%).

haría deseable para el desarrollo del país. Paradójicamente, en vez de contribuir a superar la restricción externa, la elevada importación de insumos del sector hace que éste demande más divisas a medida que crece y aumentan sus exportaciones.

En ambos casos, los problemas que la industrialización estaría llamada a resolver – la “única vía para superar el subdesarrollo”, en palabras de Romero (2016) – permanecen: dependencia tecnológica, restricción externa, y más en general el carácter „trunco“ de la industrialización latinoamericana descrito por Fajnzylber.

Queda abierto el interrogante sobre la posibilidad de haber aprovechado el alza de los *commodities* para ensayar una tercera vía industrial, que permitiese participar en el comercio mundial pero desde una posición menos subordinada, sin renunciar a sus beneficios. Posiblemente a través de herramientas como la afectación del tipo de cambio real, restricciones al capital extranjero y rentista, y una política industrial estratégica con mayor intervencionismo estatal, al estilo de las experiencias asiáticas de décadas recientes.

CONCLUSIONES

Retomando nuestra interrogante original – qué es, en perspectiva, lo que pudo concretar realmente el progresismo brasileño – aparece en primer lugar el mejoramiento importante y sostenido de las condiciones de vida de la población del país durante más de una década en comparación con su trayectoria anterior y con la de México durante los mismos años. También la recuperación de capacidades estatales y un rol más activo para el Estado, que resulta indispensable en todo proceso exitoso de desarrollo. Si bien en forma insuficiente, durante los años en que el proceso se sostuvo Brasil consiguió aproximarse a un régimen de crecimiento apoyado en los salarios y el consumo de grandes camadas de la población que salían de la pobreza¹⁴, reeditando parcialmente un “pacto salarial”. Los resultados recogidos abonan las tesis de Fajnzylber (1983) al respecto de la dinámica virtuosa entre consumo interno, distribución de la riqueza, inversión productiva y crecimiento autosostenido en las economías modernas.

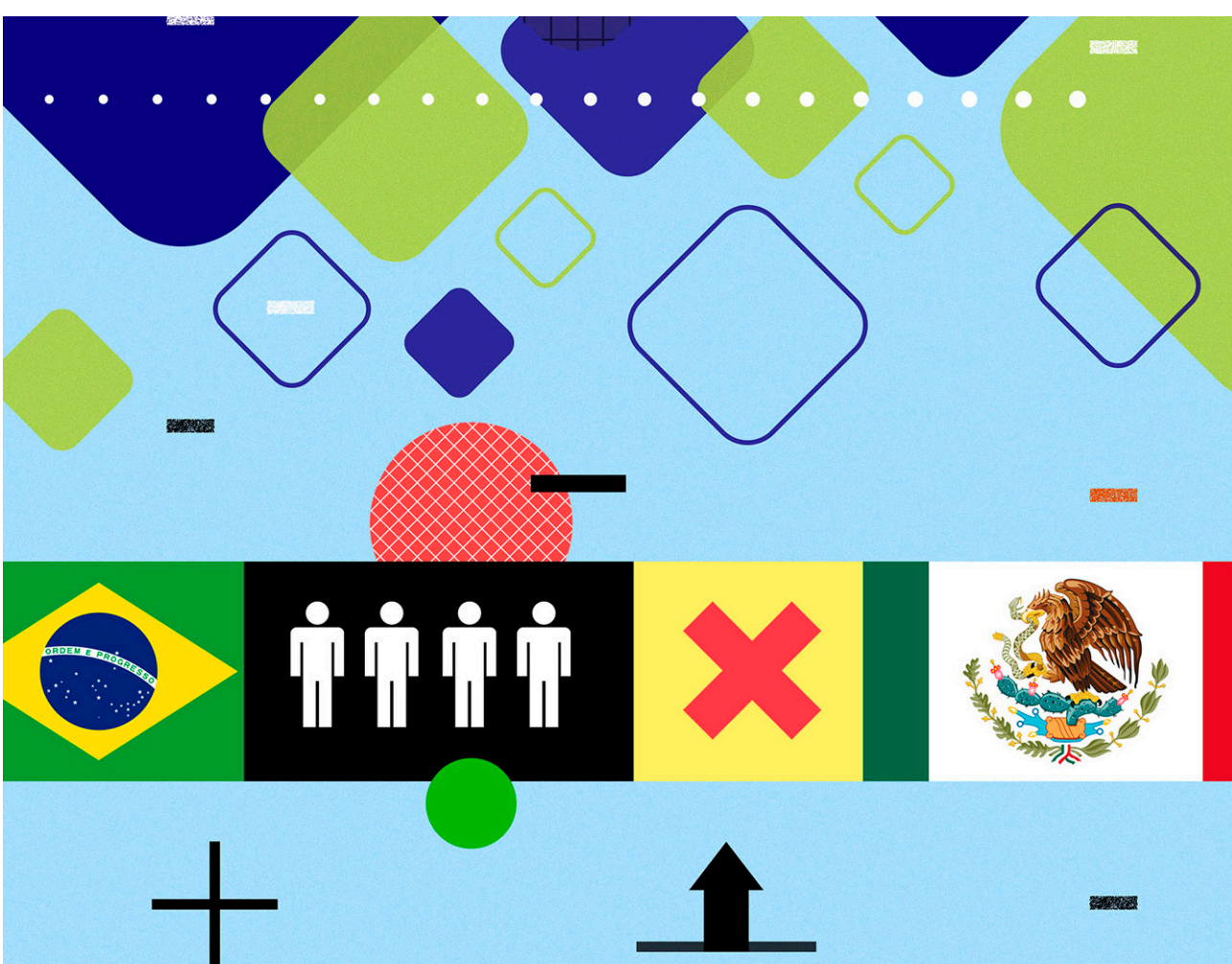
Dos tipos diferentes de regulación fueron implementados: en México, que también disfrutó de un crecimiento económico sustancial, los beneficios del mismo se aprovecharon en forma mucho más excluyente, y no activaron una dinamización socioeconómica interna semejante a la de Brasil. Antes bien, el país continuó deteriorando su situación social, apostando al sector exportador y a una regulación estatal mucho más reducida.

A pesar de ello, los importantes avances en el plano social no se vieron acompañados por modificaciones sustanciales en los aspectos más estructurales del capitalismo brasileño – sistema industrial e inserción externa, en los que pone

¹⁴ “La mejora distributiva no estaría sólo fundamentada en la naturaleza de la política social, sino en las transformaciones de las estructuras productivas” (De León, 2017:25).

énfasis la literatura sobre desarrollo- y apuntan al alza de los *commodities* como su condición de posibilidad. Siendo de origen externo, las bases que sostenían el aumento en los niveles de bienestar se agotaron, sin que transformaciones internas de magnitud suficiente permitiesen dar continuidad al proceso más allá del ciclo expansivo.

Las hipótesis planteadas al comienzo se comprueban en términos generales. Existieron diferencias claras en la política implementada por ambos gobiernos que se ajustan a lo que cabía esperar a partir del signo ideológico de cada uno, con resultados acordes. Adicionalmente, no se verifica la emergencia de un nuevo modo de regulación en Brasil a partir del cambio político en 2003 en bases distintas a las de México. Por el contrario, ambos países mantuvieron o profundizaron su inserción dependiente en el mercado mundial durante estos años, y no evidenciaron un desarrollo industrial de importancia.



De cara al futuro, no se perfilan posibilidades claras de superación del modelo neoliberal y sus efectos negativos sobre el desarrollo de estos dos países en ausencia de un ciclo externo expansivo como el que hemos analizado. Esto tiene particular gravedad desde una perspectiva regional, dada la enorme gravitación que ejerce cada uno en su entorno: los dos países que estarían llamados a liderar el proceso de desarrollo regional, y que crecían por encima del promedio en la fase histórica anterior, han adoptado en las últimas cuatro décadas modelos especializados en algunas exportaciones, especialmente inapropiados para sus dimensiones. Hay un relativo consenso en la economía política al respecto de la imposibilidad de que países de dimensión continental encuentren una estrategia viable de desarrollo por este camino (ver, por ejemplo, MINZER & SOLÍS, 2014; ROMERO, 2016; GUILLÉN, 2012).

Al participar del comercio internacional en un mercado competitivo por parte de la oferta como es el de las materias primas, Brasil padece la sujeción tradicional a las fluctuaciones de precios y demanda propias de estos productos, y el deterioro de largo plazo en sus términos de intercambio frente a bienes más complejos. En México, la única exportación primaria que continúa teniendo relevancia es el petróleo: el país es un importante productor a nivel mundial, exportando alrededor del doble que Brasil. Por tratarse de una de las únicas materias primas con un comportamiento atípico, más resiliente en términos de precios internacionales (v. OCAMPO & PARRA, 2003), esta es una fortaleza con que cuenta el país. Adicionalmente, las exportaciones manufactureras – aún las de escaso valor agregado nacional como en el caso de México – tienden a ser más valiosas en términos de desarrollo.

No obstante, es preciso insistir en que el modelo neoliberal en su versión manufacturera no constituye un verdadero camino al desarrollo nacional, sino apenas una vía de fuga posibilitada por la cercanía geográfica con EE.UU. La industrialización maquila, que también se encuentra en expansión en América Central¹⁵, constituye un “neo enclave” totalmente dependiente, cuya actividad manufacturera no se corresponde con la caracterización clásica del sector industrial en sus efectos positivos para el desarrollo. Adicionalmente, se trata de una vía con proyección limitada a futuro, al enfrentar la competencia agresiva de China y otros países proveedores de plataformas industriales con salarios bajos¹⁶.

¹⁵ V. Guillén (2012).

¹⁶ Ver por ejemplo Dussel et Gallagher (2013), que muestran el desplazamiento de muchos bastiones exportadores mexicanos en el comercio estadounidense en los últimos años, a partir del ingreso de China a la OMC en 2001.

Referencias

- AGLIETTA, M. *El capitalismo en el cambio de siglo: la teoría de la regulación y el desafío del cambio social*. New Left Review, 1997.
- BOYER, R. How and why capitalisms differ. *MPIfG Discussion Paper*, 05/4, 2005.
- CARDERO, M. E. ¿Es posible hacer política industrial en el marco de la OMC y del TLCAN? In: OROPEZA GARCÍA, A. (coord.) *México frente a la tercera revolución industrial*. Ciudad Universitaria, México D.F.: IDIC, 2013, pp. 437-468.
- DE LEÓN NAVEIRO, O. Evolución económica y estrategias de desarrollo en América Latina. In: SOTILLO, J. A. Y AYLLÓN, B. (coords.) *Las transformaciones de América Latina*. Madrid: Catarata/IUDC, 2017, pp. 34-68.
- DE PAULA, L. F., OREIRO, J. L. & BASILIO, F. Estrutura do setor bancário e o ciclo recente de expansão do crédito: o papel dos bancos públicos federais. *Nova economia*, sept./dic. v. 23 (n.3), Belo Horizonte, 2013.
- DE SOUZA, A. & GARCIA, F. Un análisis comparativo de la productividad en las industrias manufactureras del Brasil y México. *Revista CEPAL*, abril, n.115, 2015.
- FAJNZYLBER, F. *La industrialización trunca de América Latina*. Santiago: Centro de Economía Transnacional, 1983.
- GUILLÉN, A. México, ejemplo de las políticas anti-desarrollo del Consenso de Washington. *Estudios avanzados*, v. 26, n. 75, 2012.
- LIZARDI, C. G. La manufactura mexicana, diagnóstico de su estructura y programas locales de apoyo: prácticas, logros y pendientes hacia una política industrial nacional. *CEPAL, LC/MEX/L.1084*, 26 de noviembre, 2012.
- MORCEIRO, P. & GUILHOTO, J. O perfil setorial do retrocesso da indústria brasileira. *Carta IEDI Edição 920*, 18 abr. 2019. Disponible en: https://iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_920.html.
- MORENO, J.C., RIVAS, J. C. & SANTAMARÍA, J. Mexico: Economic growth exports and industrial performance after NAFTA. *CEPAL – Serie Estudios y perspectivas*, n. 42, 2005.
- NEFFA, J. C. *Crisis y emergencia de Nuevos Modelos Productivos*. CLACSO, 1999.
- OCAMPO, J.A. & PARRA, M. A. Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo XX. *Revista de la CEPAL*, n. 79, Abril 2003.
- PALAZUELOS, A. Introducción a la realidad económica latinoamericana. In: HARTO DE VERA, F. (ed.), *América Latina: Comunicación y globalización*, Madrid: La Catarata, 2000.
- PEREIRA, F. *Vitórias na crise: trajetórias das esquerdas latino-americanas contemporâneas*. Rio de Janeiro: Ponteio, 2011.
- PINTO, A. Notas sobre la naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural de la América Latina. In: ILPES (pub.) *Dos polémicas sobre el desarrollo de América Latina*. Santiago: ILPES, 1970.
- PREBISCH, R. *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. CEPAL, 1949. Disponible en: <http://prebisch.cepal.org/es/>.
- ROMERO, J. Política industrial: única vía para salir del subdesarrollo. *Economía Informa*, marzo–abril, n.397, 2016.
- SCHORR, M., CASSINI, L. & ZANOTTI GARCÍA, G. *Los caminos al desarrollo. Trayectorias nacionales divergentes en tiempos de globalización*. IDAES: Documento de Investigación, n. 29, 2017.
- VADELL, J. & NEVES, P. O pós-neoliberalismo na América do Sul: inserção internacional e desafios do desenvolvimento. In: Gaitán y Del Rio (orgs.) *Instituições, política e desenvolvimento: América Latina frente ao século XXI*. CRV, 2013.
- WILLIAMSON, J. *The Washington Consensus as Policy Prescription for Development*. Institute for International Economics, 2004.

Normas editoriais

- A equipe editorial da revista *Desenvolvimento em Debate* se compromete a manter elevada conduta ética durante todo o processo em relação à publicação e seus colaboradores; rigor com a qualidade dos artigos científicos a serem publicados; selecionar revisores capacitados e ecléticos com educação ética e respeito profissional aos autores e ser imparcial nos processos decisórios, procurando fazer críticas sempre construtivas e profissionais. Para tal fim, a revista adota o código de conduta do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (<http://www.cnpq.br/web/guest/diretrizes>). A revista não publica análises de conjuntura, balances bibliográficos ou artigos sobre temas específicos, de realidades locais, desconectados de debates mais gerais das Ciências Sociais.
- A revista publica artigos originais de pesquisa, ensaios e resenhas relacionados com a temática do desenvolvimento socioeconômico. Ênfase é dada a trabalhos que analisam o papel do Estado e das instituições no desenvolvimento, políticas públicas setoriais e estratégias de desenvolvimento, o papel da geopolítica na dinâmica econômica e sustentabilidade ambiental, como também a pesquisas acerca de casos nacionais ou em perspectiva comparada, sobretudo de países da América Latina.
- O envio de um artigo implica que não tenha sido publicado previamente total ou parcialmente e que não tenha sido submetido simultaneamente a outro periódico.
- Os textos submetidos para publicação podem ser em português, espanhol ou inglês e devem ser inéditos. Ocasionalmente, por seu mérito acadêmico, a revista publica traduções de artigos originais em linguas que não sejam o português.
- Pelo menos um dos autores deve ter a titulação mínima de mestre. O primeiro autor não pode ter titulação menor a mestre.

- A revista adota o processo de avaliação por pareceristas anônimos. Os artigos passam por um processo de avaliação com três etapas. Na primeira, de caráter formal, avalia se o texto respeita as normas editoriais. Na segunda, decide se o artigo se adequa ou não ao escopo da *Desenvolvimento em Debate*. Em caso de ser negativo, comunica aos autores o motivo da rejeição. Em caso de ser positivo, o artigo é enviado a pareceristas externos. A publicação está condicionada à aprovação por parte de dois avaliadores externos à revista. Em caso de discrepância entre os resultados, o texto será enviado a um terceiro árbitro, cuja decisão definirá sua publicação. Os resultados do processo de arbitragem acadêmica serão inapeláveis em todos os casos.
- O tempo aproximado para uma decisão por parte do comitê editorial varia entre dois e três meses. É de dois meses no caso das avaliação formal e do comitê editorial e de até seis meses no caso de artigos enviados a pareceristas externos.
- A revista não cobra taxa para submissão e avaliação de artigos.
- O corpo editorial pode aceitar artigos para publicação, com ou sem recomendação de alterações. Não caso de serem necessárias alterações, a versão final do artigo deve ser enviada no prazo de um mês posterior ao envio da avaliação dos pareceristas externos.

NORMAS PARA A SUBMISSÃO DE ARTIGOS

- Os artigos vem ser submetidos pelo site da revista: <https://bit.ly/3xnh4Vw>
- Os artigos submetidos devem ter entre 7.000 e 12.000 palavras (incluindo as notas de fim, resumos, bibliografia e legendas), em fonte Times New Roman, tamanho 12, com espaço 1,5 e parágrafo justificado.
- Os manuscritos devem incluir um resumo em português e em inglês, explicitando objetivos do artigo, metodologia empregada e as principais conclusões. O resumo deve ter entre 100 e 150 palavras e deve ser acompanhado de entre 3 a 5 palavras chave.
- Devem ser submetidos no mesmo processo dois arquivos. Um contendo os dados dos autores e outro com o manuscrito sem identificação (documento suplementar) de modo de evitar qualquer informação que revele a autoria do artigo.
- O artigo suplementar deve conter: nome, filiação institucional, identificação de ORCID e correio eletrônico - de preferência institucional - de cada autor.
- As notas de fim deverão ser evitadas ao máximo e, quando existirem, restringirem-se a conteúdo e estarem enumeradas automaticamente em algarismos arábicos em ordem crescente e listadas no final do texto.

- As citações diretas com mais de três linhas devem estar destacadas do texto, recuadas 4cm à esquerda e com espaçamento simples entre linhas. O texto deverá ser digitado em Word For Windows e não deverá ter numeração de páginas.
- As figuras devem incluir um título auto-explicativo, na língua do texto, numerado em algarismo arábico, alinhado na margem esquerda e posicionado logo acima da figura. A fonte deve estar logo abaixo da figura. Aqui incluem-se, gráficos, fotografias (nítidas e com contraste), desenhos, etc.
- As tabelas devem ser incluídas como documento suplementar no formato original. O título deve ser auto-explicativo, na língua do texto, alinhado na margem esquerda e posicionado acima da tabela. A fonte deve estar logo abaixo da tabela.
- As Referências bibliográficas no texto devem ser citadas de forma corrida, segundo as normas da ABNT. Recomenda-se evitar citação de resumos simples, somente citando resumos expandidos de Congressos ou de outro evento científico de mesma natureza.





INCT/PPED
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em
Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento

CNPq
Conselho Nacional de Desenvolvimento
Científico e Tecnológico

FAPERJ
Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo
à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro



Desenvolvimento em Debate é uma publicação seriada semestral editada pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT-PPED) com o objetivo de divulgar trabalhos científicos originais da área de conhecimento interativa entre as Ciências Humanas, Sociais e Ambientais.

<https://inctpped.ie.ufrj.br>

<https://inctpped.ie.ufrj.br/desenvolvimentoemdebate/index.html>

INCT/PPED
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em
Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento

CNPq
Conselho Nacional de Desenvolvimento
Científico e Tecnológico

FAPERJ
Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo
à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro

Instituições parceiras do INCT/PPED: UFRJ | UFF | UFRRJ | UERJ | UNILA | UNICAMP

ISSN 2176-9257



9 772176 925005