

O sistema mundial e o bloqueio ao desenvolvimento dos países periféricos e semiperiféricos: uma revisão teórica



The world system and the blockade to the development of peripheral and semiperipheral countries: a theoretical review

Fernando Sertã Meressi <sertameressi@gmail.com>

Analista de Planejamento e Orçamento. Doutor em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional pelo Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília. Brasília, Brasil.

Recebido 18-jan-18 **Aceito** 02-abr-18

Resumo Este artigo analisa como o sistema mundial atua para bloquear o desenvolvimento de países periféricos e semiperiféricos. Primeiramente, apresenta-se a estrutura econômica do sistema mundial, enfatizando a grande estabilidade, ao longo do tempo, das posições ocupadas por cada país, se no centro, na periferia ou na semiperiféria. Posteriormente, será visto como a atuação das empresas transnacionais, comandadas pela finança, contribui para a reprodução das posições dos países dentro do sistema mundial. Por fim, discute-se como importantes organismos multilaterais contribuem para a manutenção do *status quo* do sistema mundial, concorrendo para que as atividades econômicas geradoras de altas rendas continuem concentradas nos países centrais.

Palavras chave sistema mundial; empresas transnacionais; organismos multilaterais.

Abstract *This paper analyzes how the world system acts to block the development of peripheral and semiperipheral countries. Firstly, the economic structure of the world system is presented, emphasizing the great stability, over time, of the positions occupied by each country, whether in the*

center, the periphery or the semiperiphery. Subsequently, it will be seen how the performance of transnational corporations, led by finance, contributes to the reproduction of the positions of the countries within the world system. Finally, it is discussed how important multilateral organizations contribute to the maintenance of the status quo of the world system, making economic activities that produce high income continue to be concentrated in the central countries.

Keywords *world system; transnational corporations; multilateral organizations.*

Introdução

No mundo contemporâneo, especialmente devido ao advento da globalização, o desenvolvimento socioeconômico de determinada nação não pode ser analisado como se cada país fosse uma unidade isolada de um todo. Cada país mantém relações constantes com o sistema mundial, e como partes de um todo, são bastante influenciados por tal sistema. Por exemplo, o imperialismo e a divisão internacional do trabalho alcançaram todas as regiões do planeta, definindo em que tipo de atividade cada país se especializaria. Nesse mesmo sentido, as empresas transnacionais, capitaneadas pela finança internacional, são praticamente onipresentes em todas as regiões, impactando profundamente cada economia nacional. Da mesma forma, as regras firmadas nos acordos multilaterais obrigam a todos os seus signatários, também causando impactos decisivos nas respectivas economias domésticas. Ou seja, como sustentou Braudel (2009), na economia nacional, as condições endógenas não são as únicas em jogo. Em linha com este pensamento, Dos Santos (1993, p. 16) argumenta que “Para entender as estruturas produtivas, de classe, políticas ou culturais das sociedades dependentes, deve-se partir desta economia mundial e somente através do seu entendimento pode-se explicar a sua história e a sua natureza.”

A partir deste cenário, este artigo analisa como a estrutura do sistema mundial moderno obsta o desenvolvimento dos países periféricos e semiperiféricos, no sentido de dificultar a especialização dessas nações em atividades que agregam maior valor, portanto, que geram maior renda. Tendo isso em vista, na seção 2, discorreremos sobre as principais características do sistema mundial moderno, em especial, a respeito da estabilidade das posições dos países em tal sistema: se no centro, na periferia ou na semiperiferia. Na seção 3, abordaremos como a expansão das empresas transnacionais, comandadas pela finança internacional, atua no sentido de cristalizar o posicionamento dos países no sistema mundial. Por fim, na seção 4, discutiremos como a atuação dos organismos multilaterais contribui para manter o *status-quo* do sistema mundial, impondo obstáculos ao desenvolvimento dos países periféricos e semiperiféricos rumo a melhor posicionamento no sistema mundial.

A estrutura econômica do sistema mundial moderno

Conforme Wallerstein (1979 e 2004), o sistema mundial moderno é formado por uma única economia-mundo capitalista que perpassa múltiplas culturas e jurisdições políticas (países)¹. Tal sistema é composto por três grupos de países: os centrais, especializados em atividades da cadeia de valor que proporcionam renda de monopólio² (altos rendimentos); os países periféricos, especializados em atividades da cadeia de valor sujeitas à ampla concorrência, que geram baixos rendimentos; e os semiperiféricos, que desenvolvem em intensidade mais ou menos proporcional tanto atividades monopolistas quanto passíveis de alta concorrência. Assim, na relação econômica entre as nações, percebe-se de pronto que as recompensas são desiguais dentro do sistema mundial, com determinados países dedicados às atividades que rendem elevados retornos, ao passo que os demais são menos bem remunerados. No sistema mundial, segundo o referido autor, o Brasil está situado na semiperiferia.

A estrutura do sistema mundial tem raízes históricas que remontam a um passado longínquo, uma conformação que foi, em larga medida, se cristalizando com o decorrer do tempo. Nesse sentido, desde a acumulação primitiva de capital, impulsionada pela exploração colonial, o capital foi sendo acumulado nos países centrais, propiciando posteriormente a revolução industrial. Como assinalou Marx (1968, p. 871):

O sistema colonial fez prosperar o comércio e a navegação. (...) As colônias asseguravam mercado às manufaturas em expansão e, graças ao monopólio, uma acumulação acelerada. As riquezas apesadas fora da Europa pela pilhagem, escravização e massacre refluíam para a metrópole onde se transformavam em capital.

Passado o estágio da primeira revolução industrial, na sequência, os países centrais tornaram-se imperialistas e, mais uma vez, acumularam grandes capitais, que resultavam, sobretudo: i) da remuneração dos empréstimos aos países periféricos e semiperiféricos (juros da dívida pública); e ii) da “troca desigual”, mecanismo pelo qual trocavam bens industrializados, de alto valor agregado, por matérias primas, de baixo valor. Para Arrighi (1997), isso fez com que os países centrais se tornassem o *locus* da acumulação e do poder mundiais, ao passo que a periferia se tornava o *locus* da exploração e da impotência.

Esse processo de acúmulo de recursos ao longo do tempo fortaleceu a posição dos capitais e dos respectivos Estados nos países centrais, tornando-os mais competitivos, em relação aos demais países, nos segmentos da cadeia mercantil (cadeia de valor) que proporcionam a maior geração de renda. Na relação econômica entre nações, segundo Wallerstein (2001, p. 30):

- 1 Pode-se dizer que o sistema mundial é o espaço onde se desenvolve a divisão internacional do trabalho.
- 2 Neste artigo, quando nos referirmos a monopólios temos em mente também os oligopólios.

Sempre que ocorreu uma “integração vertical” de quaisquer dois elos de uma cadeia mercantil foi possível deslocar na direção do centro uma parte maior do excedente total, quando comparado com o que ocorria antes. Além disso, o deslocamento de excedentes para o centro concentrou nele o capital, tornando disponíveis enormes quantidades de recursos para aumentar o grau de mecanização. Isso permitia que os produtores das áreas centrais ganhassem novas vantagens competitivas nos produtos existentes (...)

A concentração de capital nas áreas centrais criou tanto a base fiscal quanto a motivação política para a formação de aparatos estatais relativamente fortes, dotados de capacidade, entre outras, de assegurar que os aparatos estatais das áreas periféricas permanecessem ou se tornassem mais fracos. Por isso, os aparatos centrais puderam pressionar os periféricos a aceitar (e mesmo promover) em suas jurisdições uma maior especialização em tarefas inferiores da cadeia mercantil (...).

Nesse mesmo sentido, Braudel (2009) sustentou que a divisão internacional do trabalho (distribuição das atividades econômicas dentro do sistema mundial) não é fruto de vocações que se possam considerar naturais e óbvias, sendo, na verdade, uma herança, a consolidação de uma situação mais ou menos ancestral, lentamente, historicamente desenhada. Para ele, a divisão de trabalho de uma economia-mundo não é um acordo concertado e reversível a cada momento entre parceiros iguais; estabeleceu-se progressivamente, como uma cadeia de subordinações que se determinam umas às outras. Para Braudel (2009, p. 37), “A troca desigual, criadora da desigualdade do mundo, e, reciprocamente, a desigualdade do mundo, criadora obstinada da troca, são velhas realidades. No jogo econômico, sempre houve cartas melhores do que outras e, às vezes, muitas vezes, marcadas. Certas atividades dão mais lucro do que outras...”.

À constatação semelhante chegou Latouche (1994) ao estudar o processo de “ocidentalização do mundo”, que foi impulsionado pelo imperialismo. Segundo tal autor, a conformação das posições dos países na divisão internacional do trabalho – onde a Europa seria a fábrica do mundo e os países periféricos os fornecedores de matérias primas e alimentos – jamais teria existido se não fosse instituída pela violência. Assim, a especialização dos países no fornecimento de determinados bens não se deu de forma natural e espontânea, baseada na dotação de fatores, mas foi instituída mediante violência aberta (culturas obrigatórias e abertura de mercado a tiros de canhão) ou pela violência simbólica (sedução e intimidação). E o pior ainda estava por vir, pois, segundo esse autor, uma vez construída, essa organização produtiva possuía uma grande estabilidade e uma tendência a se perpetuar e reproduzir a ordem que ela sustentava.

Todos os povos foram atingidos pelo funcionamento do mercado mundial e participam da divisão internacional do trabalho. Subvertendo as organizações tradicionais da produção e do consumo pelas solicitações do mercado, as leis da concorrência, a violência aberta e a criação de infraestruturas de comunicação, a Europa criou um único mercado mundial, integrando comunidades as mais selvagens ao maquinário único. De agora em diante, as novas estruturas se reproduzirão “espontaneamente” pela força exclusiva da inércia e dos mecanismos de

mercado, encerrando os atores num destino praticamente inquebrantável. (LATOUCHE, 1994, p. 29).

Braudel (2009) também é cético quanto à possibilidade de alteração na repartição das atividades que proporcionam maiores ou menores retornos “dentro da atual ordem econômica mundial”. Para esse autor, existe um bloqueio imposto ao desenvolvimento dos países do Terceiro Mundo. Em suas palavras:

Mas, no mercado nacional, as condições endógenas do crescimento não são as únicas em jogo. No presente, o que bloqueia o desenvolvimento dos países que chegaram tarde é também a economia internacional, tal como existe e como divide e distribui autoritariamente as tarefas, verdades em que esta obra tem insistido muito. (...) Assim, tudo joga contra eles, inclusive as novas técnicas que utilizam sob licença e que nem sempre correspondem às necessidades de suas sociedades; inclusive os capitais de empréstimos feitos fora; inclusive os transportes marítimos que eles não controlam; inclusive suas matérias-primas excedentes que às vezes os colocam à mercê do comprador. (...) **Para progredir, o Terceiro Mundo precisa romper, de uma maneira ou de outra, a ordem atual do mundo.** (BRAUDEL, 2009, p. 503) (grifo nosso)

Esse quadro de cristalização das posições dentro do sistema mundial está relacionado com a constatação de Arrighi (1997) da grande dificuldade dos países periféricos se tornarem semiperiféricos e de os semiperiféricos ascenderem ao núcleo central do sistema mundial. Segundo Arrighi (1997), tomando como marcos os anos de 1938 e 1983, de um total de 93 países analisados, apenas três passaram da zona semiperiférica para a zona do núcleo central (Japão, Itália e Líbia³) e apenas um ascendeu da periferia à semiperiferia (Coreia do Sul⁴). Ademais, sobre alguns desses casos de sucesso, esse autor ainda salientou os grandes incentivos concedidos pelos Estados Unidos ao Japão e à Coreia do Sul – como, por exemplo, o acesso privilegiado ao mercado norte-americano –, que favoreceram os respectivos processos de desenvolvimento, em decorrência de motivações geopolíticas, atinentes à política de contenção do avanço do socialismo no pós Segunda Grande Guerra. Dessa maneira, Arrighi (1997) contesta as doutrinas pró-capitalistas propaladoras de que o pequeno grupo de nações que estabelece o padrão de riqueza da economia mundial seria um “clube aberto”, pronto a admitir as nações que provem o seu valor mediante políticas e esforços adequados de desenvolvimento. Segundo esse autor, esta crença – equivocada – foi reforçada por alguns “casos notáveis” de

3 A ascensão da Líbia ao núcleo central do sistema mundial foi muito questionada, todavia, a explicação para tal classificação se deve à elevação da renda *per capita* que resultaria da exploração de seu petróleo.

4 O estudo de Arrighi considerou 1983 como o fim do período de análise. Nessa época, a Coreia do Sul ainda era classificada como semiperiferia. Atualmente, preferimos incluí-la entre os países centrais, devido ao vulto de sua renda *per capita*, superior a US\$ 30.000 em 2013 (ajustada pela paridade do poder de compra), e também devido ao padrão de seu intercâmbio comercial com o Brasil, onde figura como grande exportadora de produtos manufaturados e importadora de produtos básicos.

mobilidade ascendente na hierarquia da riqueza mundial, que por serem tão poucos, mereceriam a designação de milagres econômicos.

Pelo exposto até aqui, verifica-se o processo histórico de cristalização das posições das nações dentro da estrutura do sistema mundial, sendo que os países centrais estão especializados nas atividades mais lucrativas da cadeia global de valor, verificando-se o contrário para os demais países. Nesse sentido, levando-se em conta o cenário atual de globalização e de protagonismo das empresas transnacionais na economia, conforme Arrighi (1997, p. 187):

A distinção relevante se dá entre atividades que envolvem tomada de decisões estratégicas, controle e administração, pesquisa e desenvolvimento, por um lado, e atividades de pura execução por outro. Com as corporações transnacionais, as atividades nas diferentes localidades nacionais são partes de processos integrados. (...) A zona do núcleo orgânico⁵ tende a se tornar o *locus* das atividades “cerebrais” do capital corporativo, e a zona periférica tende a se tornar o *locus* das atividades de “músculos e nervos”, enquanto que a zona semiperiférica tende a se caracterizar por uma combinação mais ou menos igual de atividades “cerebrais” e de “músculos e nervos”.

Nesse mesmo sentido, consoante Pochmann (2001), as atividades vinculadas à concepção do produto, definição de *design*, *marketing*, comercialização, administração, pesquisa e tecnologia, as quais demandam força de trabalho qualificada (“cérebros”) e proveem melhor remuneração, estão concentradas nos países centrais.

Nessa perspectiva, quando nos referimos às atividades que geram renda de monopólio, nas quais se especializam os países centrais, temos em mente as atividades relacionadas a elevadas “barreiras à entrada”. Referimo-nos, desse modo, às atividades associadas aos produtos patenteados, às marcas, segredos industriais, direitos autorais e ainda às inovações tecnológicas que propiciam condição de monopólio por algum período de tempo⁶.

Assim, as atividades que geram renda de monopólio propiciam elevado padrão de vida à boa parte da população dos países centrais. Desse modo, pode-se dizer que os capitais desses países e seus respectivos Estados não desejam novos concorrentes, os quais ameaçariam suas altas rendas e seus empregos. Em outros termos, desejam preservar seus nichos de mercado, caracterizados como de altos rendimentos. Tendo isso em vista, partimos da premissa de que a **atual ordem econômica mundial** bloqueia o “*upgrade*”⁷ dos países periféricos e semiperiféricos na cadeia global de valor, impedindo que esses grupos de nações se especializem nas atividades de maior retorno.

5 Sinônimo para zona do núcleo central do sistema mundial. Nota de esclarecimento de nossa autoria.

6 Existem ainda as atividades que geram renda de monopólio devido ao protecionismo estatal, restringindo a entrada de concorrentes estrangeiros.

7 “*Upgrading*” no sentido de especialização em atividades de maior rendimento na cadeia de valor.

Quando nos referimos à atual ordem econômica mundial, temos em mente: i) a assimetria de poder entre os três grupos de países no sistema mundial, que se expressa na quase onipotência das empresas transnacionais e da finança internacional, ambas agindo no interesse de seus proprietários, mormente vinculados aos países centrais; e ii) as regras e procedimentos emanados de organismos internacionais como a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, coadunados com as propostas do “Consenso de Washington”, tais como livre comércio entre países, desregulamentação financeira, redução do papel do Estado na sociedade, privatizações, arrocho fiscal, entre outros.

Empresas transnacionais, finança e o bloqueio ao desenvolvimento dos países menos desenvolvidos

Da segunda metade do século XX em diante, aumenta a importância das empresas transnacionais no capitalismo global. Com seu imenso poder econômico, expandem sua área de atuação para os países periféricos e semiperiféricos, seja para explorar os respectivos mercados locais, seja para servir de plataforma de exportação tendo como base a força de trabalho barata disponível nesses países. Ao adentrarem no terceiro mundo, frequentemente reservam aos capitais nacionais, menos pujantes, os setores menos dinâmicos da economia. Os capitais nacionais dos países menos desenvolvidos⁸, como não podem competir em condições de igualdade com as megas transnacionais, preferem a elas se associar numa posição subordinada do que sucumbir numa concorrência direta pelos melhores nichos de mercado.

Assim, o capital nacional procura escapar do processo de “centralização” do capital, tal como descrito por Marx (1968), processo em que, por meio da concorrência, “os capitais grandes esmagam os pequenos”. Como se sabe, grandes capitais têm a seu favor maiores economias de escala; dispõem de aparato tecnológico mais avançado; concentram investimentos mais elevados em pesquisa e desenvolvimento; obtêm maiores descontos em suas compras; taxas de juros mais vantajosas em seus empréstimos; dentre outras vantagens. Corroborando essa supremacia das empresas transnacionais, constitui uma característica do capitalismo contemporâneo o processo de “monopolização” do capital, que se manifesta por meio de fusões, aquisições ou incorporações de empresas. Mediante esse processo, frequentemente, a propriedade do capital produtivo nacional nos países menos desenvolvidos é transferida para o capital internacional.

Nessa mesma linha, consoante Chesnais (2004), o resultado da liberalização comercial e do investimento estrangeiro direto nas décadas de 1980 e 1990 foi a falência da indústria manufatureira doméstica dos países menos desenvolvidos, seguida, no melhor dos casos, de um processo de fusão ou aquisição pela empresa estrangeira. Segundo o referido o autor, subsiste uma aparência de capa-

8 Neste artigo, consideramos como sinônimos os termos “países periféricos e semiperiféricos”, “países menos desenvolvidos”, do “terceiro mundo” etc.

cidade da manufatura local, mas um grande número das anteriormente firmas locais são agora filiais de empresas transnacionais, relegadas a atividades comerciais ou de montagem visando o mercado interno, ou ainda atuando como subcontratada na estratégia global da matriz.

Atualmente, devido à hegemonia da finança no capitalismo global, o principal objetivo das empresas transnacionais é a valorização dos preços das suas ações no curto prazo nas bolsas de valores. Dessa forma, pode-se depreender a enorme distância que separa o intuito de desenvolver um país do terceiro mundo e o objetivo de valorização das ações de determinada empresa em *Wall-Street*. Daí a preocupação de se atribuir às empresas transnacionais o protagonismo do desenvolvimento econômico dos países menos desenvolvidos, haja vista que seu foco é apenas a valorização de suas ações no menor espaço de tempo possível.

Com a financeirização da economia que caracteriza o capitalismo contemporâneo, o setor produtivo se subordina aos ditames do capital financeiro. Desse modo, a estratégia das empresas transnacionais ao nível global é traçada com o objetivo primordial de valorização do preço de suas ações. De acordo com Serfati (2008), tais empresas podem ser definidas como centros financeiros com atividades industriais. Nesse mesmo sentido, segundo Chesnais (2004) *apud* Cassiolato (2013), as transnacionais são a espinha dorsal do gigantesco mercado acionário dos EUA.

Sob o tãção da finança, as empresas transnacionais são obrigadas a satisfazer a rentabilidade exigida pelo capital financeiro, ou seja, seus acionistas. O que importa é o “valor para o acionista”, ou, em outras palavras, o maior lucro possível, de forma a gerar dividendos e valorizar o preço das ações no curto prazo, proporcionando o “ganho de capital”.

A ditadura do capital financeiro sobre o produtivo tornou-se mais intensa a partir de meados da década de 1970, com a emergência dos “investidores institucionais”, tais como os fundos mútuos e os fundos de pensão. Tais fundos concentram elevados volumes de capital, que também são aplicados nas ações das empresas do setor produtivo, no caso em análise, nas empresas transnacionais. Assim, na condição de acionistas, os investidores institucionais passam a exigir bons resultados das empresas, requerendo rentabilidade satisfatória e influenciando na gestão do processo produtivo. Caso as empresas apresentem resultados insatisfatórios, desfazem-se de suas ações e aplicam em outros ativos, até mesmo porque, se o fundo não apresentar boa rentabilidade, seus investidores passam a aplicar nos fundos concorrentes.

Para obterem alta rentabilidade no curto prazo, as empresas transnacionais intentam vender seus bens e serviços a bom preço e também reduzir custos. No primeiro caso, visam a instituir preços de monopólio ou oligopólio. No segundo, implementam medidas de achatamento de custos, com destaque para o custo da força de trabalho. Neste caso, tentam explorar seus trabalhadores exigindo elevada produtividade e ofertando baixos salários, sem falar no “enxugamento” da força de trabalho e conseqüente desemprego. As transnacionais buscam repartir a renda gerada desproporcionalmente a seu favor, achatando a massa salarial e elevando a parcela dos lucros. Consoante Lazonick

e O'Sullivan (2000), o lema é *“downsize and distribute”*: *“Under the new regime, top managers downsize the corporations they control, with a particular emphasis on cutting the size of the labour forces they employ, in an attempt to increase the return on equity”*. (LAZONICK and O'SULLIVAN, 2000, p.18)

Essa estratégia de satisfazer o “valor para o acionista” achatando os salários e reduzindo a demanda por força de trabalho está relacionada com um devastador procedimento das transnacionais nos países do terceiro mundo, qual seja, não raro, utilizar processo produtivo poupador de mão-de-obra em países que possuem abundância de força de trabalho. Caso seja mais vantajoso para os acionistas, o processo de produção será intensivo em tecnologia e capital, mesmo que isso impeça a absorção da abundante força de trabalho, gerando desemprego, marginalização e outros males, o que poderia ser evitado se prevalecesse outro tipo de arranjo produtivo, voltado aos interesses dos trabalhadores do país, no sentido da sua integração ao mercado de trabalho. Em outros termos, para as transnacionais, o que importa é a rentabilidade para o acionista, e, em última instância, rentabilidade para o investidor do fundo, que muitas vezes desconhece que seus recursos podem estar aplicados num país do terceiro mundo.

Uma segunda forma de a expansão das empresas transnacionais estorvar o desenvolvimento dos países periféricos e semiperiféricos é a distribuição geográfica de suas atividades entre os países que participam de sua cadeia global de valor, com a concentração das atividades de alto retorno nos países centrais e as de baixo rendimento nas demais nações. Tendo isso em vista, como o valor agregado nos países periféricos e semiperiféricos é relativamente baixo, o vigor dos respectivos mercados internos é limitado. Desse modo, a renda gerada no país não permite financiar massivamente a aquisição de bens e serviços que, em geral, são acessíveis a boa parte dos cidadãos dos países ditos desenvolvidos. Todavia, isso não impede que, à custa de extrema concentração de renda, uma pequena minoria no terceiro mundo consiga desfrutar de padrão de vida semelhante ao vivenciado nos países centrais.

Sobre a capacidade de geração de renda no país, em linha com a argumentação de Nassif, Feijó e Araújo (2013), muitos economistas concordam que a inovação e o desenvolvimento tecnológico são os principais motores que explicam o crescimento da produtividade, isto é, da renda. Destarte, a forma com que as transnacionais dividem suas atividades entre as nações deixa os países periféricos e semiperiféricos em posição de desvantagem. Segundo Unctad (2008) *apud* Cassiolato (2013), no que se refere às empresas transnacionais, essas atividades mais rentáveis da cadeia de valor são desenvolvidas nos países centrais. No tocante ao desenvolvimento tecnológico, as transnacionais:

...dominam a produção global de tecnologia e são responsáveis pela grande maioria dos gastos privados em pesquisa e desenvolvimento (P&D). De acordo com informações do EUROSTAT da União Europeia, as maiores 1.500 ETN foram responsáveis por aproximadamente 90% dos gastos globais em P&D em 2012 (European Union, 2013). Suas atividades tecnológicas estão fortemente concentradas nos países-sede. Por exemplo, os gastos em P&D das subsidiárias das ETN norte-americanas correspondiam, em 2007, a apenas 17% daquelas das matrizes;

a maior parte destes gastos das subsidiárias eram realizados em outras nações desenvolvidas (UNCTAD, 2008 *apud* CASSIOLATO, 2013, p. 366).

Nesse processo de localizar as atividades mais rentáveis nos países centrais, cabe frisar a estreita parceria entre os setores público e privado dessas nações. Um apoia o outro. Os setores públicos desses países, por exemplo: i) fazem respeitar os direitos de propriedade intelectual por meio do reconhecimento de patentes, marcas etc, inclusive alhures, em outros países; ii) fornecem amplo apoio governamental às atividades de ciência, tecnologia e inovação, colhendo como resultado, por exemplo, as novas tecnologias oriundas da indústria militar norteamericana, como a internet; iii) dependem elevados recursos *per capita* com educação básica⁹ *vis-à-vis* os países mais pobres; etc. Por sua vez, os capitais privados são atraídos por tais vantagens e concentram nos países centrais as atividades geradoras de altas rendas para seus cidadãos, o que resulta também em elevadas receitas públicas para os respectivos governos, as quais se revertem novamente em apoio estatal mais vigoroso ao setor privado. Dessa forma, as atividades de alto retorno ficam nos países centrais e as de baixo rendimento são deslocadas para os periféricos e semiperiféricos, configurando um quadro em que as transnacionais, relativamente, tolem o desenvolvimento desses últimos.

Em suma, a expansão das empresas transnacionais e da finança internacional reproduz a estrutura do sistema mundial ao longo do tempo, reservando aos países periféricos e semiperiféricos majoritariamente as atividades que agregam menos valor.

Organismos multilaterais e bloqueio ao desenvolvimento dos países menos desenvolvidos

Em face da disparidade de poder de competição entre as empresas locais e as transnacionais, para que as primeiras se especializem nos segmentos mais rentáveis da cadeia de valor é mister o apoio dos respectivos Estados, no sentido de mitigar suas desvantagens competitivas em relação às últimas. A esse respeito, conforme apontado por Chang (2004) em perspectiva histórica, os capitais privados dos países mais desenvolvidos ampararam-se nos respectivos Estados durante seus processos de *catch-up*. De acordo com o referido autor, praticamente todos os países desenvolvidos usaram ativamente políticas industriais, comerciais e tecnológicas intervencionistas para promover a indústria nascente durante o período de *catch-up*. Transcorridos tais períodos, uma vez competitivas, tais nações passaram a pugnar pelo livre comércio, buscando impedir nos fóruns internacionais que os países em desenvolvimento se utilizassem dos mesmos meios que os ditos desenvolvidos se valeram

9 Segundo a publicação *Education at a Glance 2013*, da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o gasto público anual médio dos países da OCDE, **por aluno**, com os ensinos primário e secundário (considerando equivalentes aos ensinos fundamental e médio brasileiros), em 2010, atingiu US\$ 8.412, enquanto que para o Brasil tal valor alcançou apenas US\$ 2.653, ou seja, menos de 1/3 do montante investido por aluno por aqueles países. Os valores foram ajustados com base na paridade do poder de compra (PPP).

anteriormente. Em outras palavras, as nações ditas desenvolvidas utilizaram artifícios alheios ao livre mercado para progredir e agora buscam impedir que os países em desenvolvimento façam o mesmo, pois não desejam novos concorrentes para tomarem suas fatias de mercado nos setores mais rentáveis.

Nessa mesma linha, segundo Wade (2003), existe uma grande diferença entre as restrições impostas atualmente às políticas públicas para apoiarem o desenvolvimento dos países periféricos e semiperiféricos e as políticas públicas adotadas pelos países centrais durante os respectivos processos de *catch-up*.

Almost all now-developed countries went through stages of protectionist policy before the capabilities of their firms reached the point where a policy of (more or less) free trade was declared to be in the national interest. Britain was protectionist when it was trying to catch up with Holland. Germany was protectionist when it was trying to catch up with Britain. The United States was protectionist when trying to catch up with Britain and Germany. Japan was protectionist for most of the twentieth century right up to the 1970s, Korea and Taiwan to the 1990s. (WADE, 2003, p. 9).

Ainda em perspectiva histórica, consoante Chesnais (2004), após conterem a tentativa da Grã-Bretanha de instaurar o livre comércio nos países que se industrializavam, os Estados Unidos, a França, a Alemanha e outros países industrializados se beneficiaram da proteção seletiva de seus mercados internos por mais de um século. Segundo o referido autor, tal situação conferiu a esses países o tempo necessário para desenvolverem o longo e complexo processo de acumulação tecnológica. Isso também foi verdadeiro para o caso do Japão, pois, de acordo com esse autor, mesmo sob o governo militar do general Douglas McArthur após 1945, não foram feitas tentativas de obrigar o Japão a renunciar sua soberania sobre seu mercado doméstico, evitando que os bens e capitais estrangeiros dominassem ou destruíssem a indústria manufatureira japonesa. Já os novos países industrializados que iniciaram seu processo de acumulação tecnológica na década de 1960 receberam tratamento distinto: o tempo lhes foi negado.

Segundo Chesnais (2004), do início dos anos 1980 em diante, as principais potências utilizaram suas posições privilegiadas nos fóruns internacionais – o FMI e a OMC em particular – e seu poder decorrente de sua posição credora em face da dívida externa para pôr fim à experiência de industrialização e acumulação tecnológica autônoma nos novos países industrializados. Processos que por definição são longos e difíceis, os quais demandam tempo, foram cortados por ordens emanadas de atores externos (CHESNAIS, 2004).

Nessa mesma linha, conforme Wade (2003), as economias que apresentaram maior crescimento recentemente – incluindo China, Índia e Vietnã – começaram seus processos de rápido crescimento econômico bem antes da liberalização de seus comércios. Eles restringiram a liberalização comer-

cial devido à preocupação com a capacidade de suas empresas domésticas de competirem com os produtos importados.

De acordo com Wade (2003) e Ghosh (2015), o resultado líquido é que o espaço para a implementação de políticas de diversificação e *upgrading* nos países em desenvolvimento foi encolhido por trás de um compromisso retórico de liberalização universal e privatização, haja vista que as regras inscritas em acordos multilaterais, regionais e bilaterais impediram e ainda impedem os países em desenvolvimento de buscar os tipos de políticas industriais e tecnológicas adotadas pelos países que já se desenvolveram. Consoante Ghosh (2015), as negociações correntes sobre comércio refletem a determinação de Washington de consolidar a presente estrutura de poder baseada na liderança da tríade Estados Unidos/Canadá, Europa Ocidental e Japão, tendo como objetivo criar uma superestrutura político-legal para o comércio mundial que reforce as vantagens daqueles que atualmente detêm o maior poder econômico, incluindo as megas transnacionais baseadas na tríade.

A atual conformação da ordem econômica mundial fomentada pela OMC, FMI e Banco Mundial ganhou impulso no período caracterizado pela “crise da dívida externa”. Durante a década de 1970, devido à abundância de capitais no mercado financeiro internacional proporcionada pela “reciclagem dos petrodólares”, houve estímulo ao endividamento externo devido ao baixo custo do capital. Entretanto, tais empréstimos eram remunerados a taxas flutuantes. Com a elevação das taxas de juros internacionais em 1979, o Brasil e outros países devedores passaram a vivenciar a crise da dívida externa. Segundo Guimarães (2001), como “condicionalidades” para a renegociação da dívida externa, as grandes potências, lideradas pelos Estados Unidos, impuseram a abertura das economias periféricas para bens, serviços e capitais estrangeiros. Dessa maneira, foram impostos os preceitos do “Consenso de Washington” aos países devedores: abertura comercial; desregulamentação financeira para facilitar a circulação de capitais; privatizações e redução do tamanho do Estado.

Abertura comercial e desregulamentação financeira são essenciais para a estratégia das empresas transnacionais e dos países centrais de se especializarem nas atividades que geram alto rendimento na cadeia global de valor. Com a abertura comercial, facilitam-se as transações intra-firma. Assim, partes da cadeia de produção de um bem podem ser fabricadas em diferentes países e destinadas a alguma nação onde será realizada a montagem final. Por sua vez, com a liberalização financeira, por meio dos investimentos estrangeiros diretos, podem ser instaladas filiais das transnacionais em outros países ou podem ser adquiridas as empresas locais ou ainda realizadas as fusões dos capitais. Dessa forma, por meio da abertura comercial e financeira, as transnacionais elevam a sua eficiência, aproveitando-se dos baixos preços dos fatores de produção abundantes proporcionados por cada país. Por exemplo, tais empresas frequentemente se beneficiam do baixo preço da força de trabalho e dos recursos naturais nos países periféricos e semiperiféricos, retendo a maior parte da renda nos países centrais.

Já para as nações periféricas e semiperiféricas, algumas das consequências da abertura comercial em condição desvantajosa acompanhada de liberalização financeira são, respectivamente, a desin-

dustrialização e a transferência da propriedade do capital nacional para o capital estrangeiro. Segundo Chesnais (2004), este processo pode resultar na perda de componentes-chave dos sistemas nacionais de inovação e a interrupção, se não o fim, do processo de acumulação tecnológica. Nesse mesmo sentido, Cassiolato (2013) faz o alerta de que no processo de aquisição das empresas locais pelas transnacionais, os laboratórios de P&D “herdados” das empresas adquiridas são depreciados ou até encerrados. Dessa maneira, atividades geradoras de alta renda, como as de P&D, perdem peso nos países periféricos e semiperiféricos.

Nesse processo de liberalização comercial e financeira, exercem papel de destaque os acordos firmados no âmbito da OMC. Tais acordos visam regular, por exemplo, o comércio de bens e serviços, os investimentos de estrangeiros, os direitos de propriedade intelectual, a questão dos subsídios, entre outros temas. Se por um lado a negociação em fórum multilateral (OMC) atenua a assimetria de poder que caracteriza as negociações de acordos bilaterais entre nações pobres e ricas, beneficiando as primeiras, por outro os citados acordos da OMC restringem as políticas públicas que poderiam apoiar o capital privado nacional, fato esse que, como vimos, é crucial para que as empresas locais tenham condição de competir com as gigantes transnacionais.

A esse respeito, tomemos, primeiramente, como exemplo, o caso do Acordo sobre Medidas de **Investimentos** Relacionadas ao Comércio (TRIMs na sigla em inglês), vigente desde 1995. Este Acordo tem, expressamente, entre um de seus objetivos, o intuito de promover a expansão e a liberalização progressiva do comércio mundial e facilitar o **investimento** através das fronteiras internacionais. Trata-se de proteger o investimento estrangeiro no território de outro país diante da ação estatal que pretenda privilegiar os capitais locais. É nesse contexto que podemos inserir a seguinte afirmação de Wade (2003, p. 1):

Developing countries as a group are being more tightly constrained in their national development strategies by proliferating regulations formulated and enforced by international organizations. These regulations are not about limiting companies' options, as 'regulation' normally connotes. Rather, they are about limiting the options of developing country governments to constrain the options of companies operating or hoping to operate within their borders.

O Acordo TRIMs impede, por exemplo, políticas públicas de “conteúdo local”, que reservam ao capital nacional certa parcela no valor da produção de um determinado bem. Tal Acordo visa a impedir que a aquisição ou utilização de produtos importados por uma empresa sejam limitadas a um montante relacionado ao volume ou valor da produção local de um bem ou de sua exportação. Em suma, o Acordo TRIMs inibe a utilização de importantes instrumentos de política industrial que possam ser necessários ao desenvolvimento de uma nação periférica ou semiperiférica. Consoante Wade (2003, p. 6):

The TRIMS agreement bans performance requirements related to local content, trade balancing, export requirements, and it also bans requirements on public agencies to procure goods from local suppliers. A country that tries to impose such requirements can be taken to the Dispute Settlement Mechanism, and will surely lose the case.

Outro tratado da OMC que impõe restrições à política industrial é o Acordo sobre **Subsídios** e Medidas Compensatórias. Segundo esse dispositivo, a concessão de subsídios – tais como isenção fiscal – baseados no desempenho da exportação ou na utilização de insumos nacionais em substituição aos importados (“conteúdo local”) são considerados desvirtuadores do livre comércio e, portanto, são proibidos. Mesmo o crédito de longo prazo fornecido por bancos de desenvolvimento (subsidiado quando comparado ao custo do financiamento da dívida pública) são questionados, ainda que as taxas de juros cobradas por tais bancos sejam superiores às taxas de juros vigentes nos países centrais. Por outro lado, os subsídios agrícolas à exportação – setor em que esses últimos países não são competitivos – ainda são permitidos pela OMC. Ou seja, nos setores em que os países centrais são competitivos deve vigorar o livre mercado, o mesmo não sendo verdadeiro para os segmentos em que ocorre o contrário.

Como mais um exemplo de tratado da OMC que beneficia os países centrais *vis-à-vis* os países periféricos e semiperiféricos, aparece o Acordo sobre Aspectos dos Direitos de **Propriedade Intelectual** Relacionados ao Comércio (TRIPS, na sigla em inglês). Tal acordo, destoando dos demais – os quais objetivam incentivar o livre comércio –, busca garantir o “monopólio” do direito de propriedade intelectual, onde se incluem as patentes, as marcas, os desenhos industriais, os direitos autorais e conexos, topografias de circuitos integrados, entre outros tipos. Como tais direitos, em geral, são majoritariamente apropriados por nacionais dos países centrais, estes são os beneficiados pela instituição dos monopólios: vendem a preços de monopólio. Por outro lado, os países periféricos e semiperiféricos adquirem mediante altos preços os bens e serviços que incorporam tais direitos de propriedade intelectual. Desse modo, não à toa, segundo Wade (2003, p. 17), *“The TRIPS agreement was propelled by a few industries – mainly pharmaceuticals, software and Hollywood – that stand to gain a lot from the protections, whose interests the US government championed”*.

Não obstante, ainda que a OMC não inviabilizasse importantes políticas industriais de apoio ao capital nacional, é relativamente mais custoso para os Estados dos países menos desenvolvidos apoiarem seus setores privados de forma eficaz. Primeiramente, porque as atividades em que suas economias são especializadas são relativamente de baixo valor agregado, o que gera pouca renda. Dessa maneira, as receitas dos governos, na medida em que são uma proporção dessa renda gerada, também são relativamente diminutas¹⁰, o que impede apoio mais robusto a seus capitais, tais como elevados investimentos em educação, ciência, tecnologia e inovação e infraestrutura econômica.

10 A receita governamental por habitante (*per capita*) em geral é maior nos países ditos desenvolvidos do que nos países mais pobres.

Se já não bastasse a insuficiência da receita governamental para apoiar de forma consistente os capitais locais nos países menos desenvolvidos, algumas políticas econômicas impostas por FMI e Banco Mundial, que integram as medidas do “Consenso de Washington”, também inviabilizam apoio estatal mais vigoroso. A primeira delas, o arrocho fiscal, um pilar da política de “ajuste estrutural” neoliberal imposta pelos citados organismos multilaterais aos países devedores. Assim, na condição de devedores do FMI, países foram obrigados a implementar o arrocho fiscal, com vistas a gerar recursos para o pagamento dos juros da dívida pública. Em contrapartida, tal arrocho, consubstanciado na geração de vultosos superávits primários, impediu e ainda impede dispêndios em montante necessário para apoiar os capitais privados, tais como investimentos nas já citadas áreas de educação, ciência, tecnologia e inovação e infraestrutura econômica, por exemplo.

Adicionalmente, FMI e Banco Mundial frequentemente também são estimuladores do Estado mínimo nos países menos desenvolvidos. Nesse sentido, também são incentivadores das privatizações. A diminuição do tamanho do Estado, inclusive por meio das privatizações, reduz os instrumentos de políticas públicas à disposição dos governos para apoiarem seus capitais. Por exemplo, recentemente no Brasil, os bancos públicos foram orientados a reduzir as taxas de juros para forçar os bancos privados a fazerem o mesmo, haja vista as notoriamente elevadas taxas de juros que vigoravam e ainda vigoram no setor financeiro brasileiro. Caso tais bancos não pertencessem mais ao Estado, não haveria como implementar esta política pública de grande impacto econômico. Em outros termos, a redução do tamanho do Estado restringe o campo de atuação governamental.

Pelo exposto nesta seção, pode-se depreender que várias políticas patrocinadas por importantes organismos multilaterais também atuam no sentido da manutenção do *status quo* do posicionamento dos países no sistema mundial.

Considerações finais

Neste artigo, vimos que o posicionamento das nações dentro dos três grupos de países que compõem o sistema mundial apresenta grande estabilidade ao longo do tempo. Trata-se de uma quase absoluta cristalização das posições, haja vista que, em poucos casos, países da periferia conseguiram ingressar na semiperiferia, e poucos deste último grupo conseguiram romper a barreira de entrada no “clube” dos países centrais. A cristalização deste quadro de assimetria de poder entre as nações resulta na manutenção das atividades que geram alto rendimento majoritariamente nas nações centrais e *vice-versa*, proporcionando empregos de boa qualidade e elevado padrão de vida a expressiva parcela da população dos países mais ricos.

Sustentamos também que a expansão das empresas transnacionais, dominadas pela finança internacional, também é responsável por reproduzir a estrutura do sistema mundial. Tais empresas segmentam suas atividades dentro das respectivas cadeias de valor, reservando aos países centrais as etapas do negócio que proporcionam maiores retornos, tais como pesquisa e desenvolvimento,

administração, *marketing*, *design* e outras caracterizadas por elevadas barreiras à entrada, apropriando-se de renda de monopólio. Por sua vez, nos países periféricos e semiperiféricos são alocadas as etapas de mera execução, pouco intensivas em conhecimento e passíveis de alta concorrência. Tais atividades são, portanto, menos bem remuneradas.

Por fim, o artigo argumentou que importantes organismos multilaterais como a OMC, o FMI e o Banco Mundial, por meio de várias medidas, terminam por obstar o apoio estatal aos capitais locais de países do terceiro mundo. Como o suporte estatal é pré-requisito para que os capitais locais consigam concorrer com as transnacionais nos segmentos que agregam maior valor, a tendência é de manutenção do *status quo*, o que impede o *upgrade* dos países periféricos e semiperiféricos na cadeia de valor.

Em síntese, a ordem econômica mundial atua no sentido de bloquear a entrada dos países periféricos e semiperiféricos no seleto grupo das nações ditas desenvolvidas, preservando o quase monopólio dessas últimas nas atividades geradoras de altos rendimentos.

Referências

ARRIGHI, Giovanni. **A Ilusão do Desenvolvimento**. Petrópolis – RJ, Ed. Vozes, 1997.

BRAUDEL, Fernand. **Civilização material, economia e capitalismo: séculos XV-XVIII: o tempo do mundo**. São Paulo, WMF Martins Fontes, 2009.

CASSIOLATO, José E. Empresas transnacionais e o desenvolvimento tecnológico brasileiro: uma introdução ao artigo “*Present international patterns of foreign direct investment: underlying causes and some policy implications for Brasil*”. **Revista Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 3, p. 365-375, set-dez/2013.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo, Editora UNESP, 2004.

CHESNAIS, François. *Globalisation against development. International Socialism. Issue 102*, novembro de 2004.

DOS SANTOS, Theotônio. **Evolução histórica do Brasil**. Petrópolis – RJ, Vozes, 1993.

GHOSH, Jayati. *The Creation of the Next Imperialism: the Institutional Architecture. Monthly Review*, vol 67, issue 03, 2015.

GUIMARÃES, Samuel. P. Inserção Internacional do Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, dez. 2001.

LATOUCHE, Serge. **A ocidentalização do mundo. Ensaio sobre a significação, o alcance e os limites da uniformização planetária**. Petrópolis. Vozes, 1994.

LAZONICK, William; O’SULLIVAN, Mary. *Maximizing shareholder value: a new ideology for corporate governance. Economy and Society*. Volume 29, n. 1, 2000.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política.** Livro I, Volume II. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1968.

NASSIF, André; FEIJÓ, Carmen; ARAUJO, Eliane. *Structural change and economic development: Is Brazil catching up or falling behind?* **Texto para Discussão n. 8 – Série Economia, FEA – RP**, Ribeirão Preto, 2013.

POCHMANN, Marcio. **O emprego na globalização: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu.** São Paulo, Boitempo, 2001.

SERFATI, Claude. *Financial dimensions of transnational corporations, global value chain and technological innovation.* *Journal of Innovation Economics & Management*, n. 2/ 2008.

WADE, Robert. *What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the shrinking of “development space”.* *Working Paper n. 31, Crisis States Programme, Development Research Centre, DESTIN, LSE*, June 2003.

WALLERSTEIN, Immanuel. *The capitalist world-economy.* Press Syndicate of the University of Cambridge, 1979.

_____. **Capitalismo Histórico & Civilização Capitalista.** Rio de Janeiro, Contraponto, 2001.

_____. *The world-system analysis: an introduction.* Durham/ London: Duke University Press, 2004